

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 6951

- *Audition de M. Thierry Breton, Commissaire européen au marché intérieur* 6951
- *Proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique - Examen du rapport et du texte de la commission* 6968
- *Audition de M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance* 6990
- *Audition de M. Philippe Baptiste, candidat proposé aux fonctions de président du conseil d'administration du Centre national d'études spatiales (sera publié ultérieurement)* 7007
- *Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination de M. Philippe Baptiste, candidat proposé aux fonctions de président du conseil d'administration du Centre national d'études spatiales (sera publié ultérieurement)* 7008
- *Audition de M. Bernard Doroszczuk, président de l'Autorité de sûreté nucléaire (sera publié ultérieurement)*..... 7008

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 7009

- *Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales - Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD)*..... 7009
- *Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales – Audition de M. Jérémie Pellet, directeur général d'Expertise France*.... 7017
- *Audition de S.E. M. Ihara Junichi, ambassadeur du Japon en France (sera publié ultérieurement)*..... 7023
- *Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement (sera publié ultérieurement)*..... 7023
- *Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales – Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement)*..... 7023

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 7025

- *-Audition du docteur Sarah Dauchy, présidente du conseil d'orientation stratégique du Centre national des soins palliatifs et de la fin de vie (CNSPFV) sur l'état des lieux des soins palliatifs*..... 7025
- *Proposition de loi d'expérimentation visant à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active – Examen du rapport et du texte de la commission* 7035
- *Communication* 7047

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 7049

- *Audition de Mme Laure de la Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) 7049*
- *Audition de M. Jean-Christophe Niel, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) (sera publié ultérieurement) 7064*
- *Vote sur la proposition de nomination de M. Jean-Christophe Niel, aux fonctions de directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) 7065*
- *Vote sur la proposition de nomination de M. Jean-Christophe Niel, aux fonctions de directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) – Résultat du scrutin..... 7073*
- *« La réforme de la géographie prioritaire de la ruralité : quels critères et quels outils de politique à mobiliser pour répondre aux fragilités et à la diversité des territoires ruraux ? » - Audition de représentants d'associations d'élus locaux (sera publié ultérieurement) 7073*
- *Désignation d'un rapporteur 7073*
- *Questions diverses - Publication du rapport d'information sur la stratégie nationale portuaire..... 7074*
- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de juristes..... 7074*
- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de scientifiques (sera publié ultérieurement) 7086*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 7087

- *Audition de M. Thierry Breton, Commissaire européen au marché intérieur 7087*
- *Audition de MM. Tony Estanguet, président du Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (Cojop) de Paris 2024 et Nicolas Ferrand, directeur général exécutif de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo)..... 7104*
- *Désignation d'un rapporteur 7127*
- *Organisme extraparlamentaire - Désignation 7127*
- *Audition de M. Nicolas de Tavernost, président et Mme Karine Blouët, secrétaire générale du Groupe M6 (sera publiée ultérieurement)..... 7128*
- *Audition de Mme Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence 7128*

COMMISSION DES FINANCES..... 7147

- *Audition de Mme Isabelle Braun-Lemaire, directrice générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)..... 7147*

- *Audition de M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État, directeur général de l'Agence des participations de l'État*..... 7160
- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis* 7170
- *Questions diverses*..... 7171

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE **7173**

- *Projet de loi confortant le respect des principes de la République – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission*..... 7173
- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Demande de saisine pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis*..... 7181
- *Projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus - Examen des amendements au texte de la commission*..... 7181
- *Communication sur la tenue des élections régionales et départementales de juin 2021 – Échange de vues*..... 7188
- *Proposition de loi relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 7197
- *Proposition de loi visant à moderniser et faciliter la procédure d'expropriation de biens en état d'abandon manifeste – Examen du rapport et du texte de la commission* 7204
- *Proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés – Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire* 7207
- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de représentants de l'association des citoyens de la Convention citoyenne pour le climat « Les 150 »* 7208

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... **7219**

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi pour un nouveau pacte de sécurité respectueux des libertés*..... 7219

MISSION D'INFORMATION SUR L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, OUTIL INDISPENSABLE AU COEUR DES ENJEUX DE NOS FILIÈRES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES..... **7241**

- *Audition de Mme Isabelle Plassais, présidente de l'Association des directeurs d'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLFPA) et du conseil d'administration de l'établissement d'enseignement supérieur de formation de l'enseignement agricole (ENSFEA) (sera publiée ultérieurement)* 7241

MISSION D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET DE L'ÉMANCIPATION DE LA JEUNESSE 7243

- *Audition de M. Thibaut Guilluy, haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises..... 7243*

MISSION D'INFORMATION SUR L'ÉVOLUTION ET LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARISATION ET LA PAUPÉRISATION D'UNE PARTIE DES FRANÇAIS . 7249

- *Outils d'insertion dans l'emploi - Audition de Mme Coline Derrey-Favre, chargée de mission à la Fédération des acteurs de la solidarité, MM. Laurent Pinet, président, Eric Béasse, secrétaire général, et Mme Marie Lombard, chargée de plaidoyer du réseau Coorace, MM. Emmanuel Stéphiant, président, et Alexandre Wolff, directeur national du réseau Chantier école..... 7249*
- *Précarité alimentaire – Audition de MM. Yves Mérillon et Louis Cantuel, responsables des relations institutionnelles des Restos du cœur, Yann Auger, directeur général de l'Association nationale des épiceries solidaires, Nicolas Champion, membre du Bureau national du Secours populaire français, Jean-Baptiste Favatier, président de l'Ordre de Malte - France, Claude Baland, président de la Fédération française des banques alimentaires..... 7260*
- *Accès au droit, aux soins et aux prestations - Audition des administrations et organismes de sécurité sociale (sera publié ultérieurement)..... 7273*

MISSION D'INFORMATION RELATIVE AUX CONDITIONS DE LA VIE ÉTUDIANTE EN FRANCE..... 7275

- *« Associations et syndicats étudiants » - Audition de Mme Mélanie Luce présidente de l'Union nationale des étudiant-e-s de France (UNEF), MM. Naïm Shili, président d'Alternative étudiante, Jacques Smith, délégué général de l'Union nationale-interuniversitaire (UNI), et Paul Mayaux, président de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) (sera publiée ultérieurement) 7275*

MISSION D'INFORMATION SUR « LA MÉTHANISATION DANS LE MIX ÉNERGÉTIQUE : ENJEUX ET IMPACTS » 7277

- *Audition de représentants d'organisations syndicales agricoles - Audition de MM. Olivier Dauger, administrateur en charge des questions climatiques de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Christophe Chatet, membre du conseil d'administration des Jeunes Agriculteurs, Georges Baroni, responsable de la commission énergie de la Confédération paysanne, Alain Sambourg, représentant de la Coordination rurale..... 7277*
- *Audition de professionnels de la recherche agronomique (sera publié ultérieurement) 7293*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 12 AVRIL ET À VENIR 7295

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 30 mars 2021

- Présidence conjointe de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, de MM. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Thierry Breton, Commissaire européen au marché intérieur

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Je partage avec les présidents Laurent Lafon et Jean-François Rapin le plaisir d'accueillir Monsieur Thierry Breton. Nous vous avons entendu, Monsieur le commissaire, il y a bientôt un an, alors que la coordination européenne face à la crise économique liée à la covid-19 en était encore à ses premiers pas. Depuis, un plan de relance d'une ampleur inédite, 750 milliards d'euros, financé par un emprunt mutuel, a été adopté, après plus de six mois de négociations difficiles entre États membres. Le tribunal constitutionnel allemand a suspendu vendredi le processus de ratification et par conséquent retardé son adoption définitive. Vous nous direz votre lecture de ce qui n'est pas tout à fait un veto, mais au moins un sérieux caillou dans la chaussure européenne.

En tant que commissaire chargé de la politique industrielle, du marché intérieur, du numérique, de la défense et de l'espace, vous êtes sans aucun doute l'un des mieux placés pour mesurer l'urgence de l'autonomie stratégique, dont la dimension économique – et surtout industrielle – est plus évidente que jamais.

Ma première question porte sur la mise en œuvre de la stratégie industrielle « verte, numérique et compétitive » présentée il y a un an. Où en est la réflexion sur l'articulation de cette stratégie avec les politiques commerciales et de concurrence ? Les mentalités vous semblent-elles avoir évolué avec la crise : la stratégie industrielle fait-elle désormais consensus ? Je souhaiterais aussi que vous nous présentiez vos actions concrètes dans les 14 secteurs stratégiques identifiés, au cœur de la crise, comme priorités pour l'Union.

Par ailleurs, vous rappeliez récemment que « nous sommes le continent qui a produit le plus de vaccins », et pourtant, force est de constater que la stratégie de vaccination connaît quelques retards. Peut-on mettre ces retards sur le compte d'une certaine « naïveté européenne » ? La cheffe économiste du FMI partageait en fin de semaine dernière, sur Twitter, un graphique édifiant : les États-Unis et le Royaume-Uni, jadis fers de lance de la mondialisation, n'ont pas exporté les vaccins produits sur leur sol, quand l'Union européenne exportait 42 % de sa production, à l'instar de la Chine ou de l'Inde. L'émergence d'une stratégie plus offensive de l'UE, vis-à-vis du Royaume-Uni ou des autres, est-elle à l'ordre du jour ?

Enfin, je souhaiterais vous interroger sur votre action en matière de numérique. La Commission européenne entend flécher 20 % du plan de relance, soit 150 milliards d'euros, vers l'économie numérique. Quels sont les principaux objectifs fixés d'ici 2030 et les secteurs prioritaires identifiés qui bénéficieront de ces investissements supplémentaires ?

Je ne saurais conclure sans vous interroger sur votre initiative pour constituer une constellation européenne de satellites capables de fournir un accès Internet haut débit au sein de l'UE. Quelles sont les premières orientations retenues par le consortium chargé de réaliser une étude de faisabilité ? Le cas échéant, l'industrie spatiale française sera-t-elle cheffe de file de ce nouveau défi industriel, au regard de son expertise en la matière ?

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Je tiens tout d'abord à remercier sincèrement pour leur invitation Mme la Présidente Sophie Primas et M. le Président Jean-François Rapin. Monsieur le commissaire, comme vous le voyez, l'affluence à cette audition traduit non seulement l'estime que nous vous portons, mais également l'étendue et la richesse des thématiques que vous avez à traiter !

La commission de la culture se trouve presque sur chaque dossier confrontée à l'épineuse question de la révolution du numérique, un sujet que vous connaissez fort bien, dans le cadre de vos fonctions actuelles, mais également des précédentes.

En la matière, l'Europe est très certainement le seul échelon pertinent pour peser face à des grands acteurs du numérique, les fameux « Gafam », qui profitent de leur supériorité technologique, mais également d'une position de quasi-monopole, pour imposer leur vision des échanges.

C'est le sujet de ma première question : comme vous le savez, le Sénat, grâce à notre collègue David Assouline, a été à l'origine de la première transposition en Europe de la directive sur les droits voisins des agences de presse et des éditeurs de presse. Un an et demi après son adoption définitive, les médias ont toujours les plus grandes difficultés à faire valoir leurs droits face à Google et Facebook. Pensez-vous qu'une initiative complémentaire, par exemple dans le cadre de la discussion des futures directives *Digital Services Act* (DSA) et *Digital Markets Act* (DMA), soit nécessaire ?

Le Sénat a examiné, le 22 octobre dernier, une proposition de loi, que j'ai portée, visant à imposer une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinées au grand public.

Je sais que vous êtes particulièrement sensible à cette question de la cybersécurité, qui prend une importance grandissante dans un contexte géopolitique instable avec des acteurs « semi-étatiques » en mesure de mener des opérations de piratage à grande échelle. Que pensez-vous de cette démarche visant à responsabiliser les plateformes tout en attirant l'attention des usagers sur ce point ?

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – C'est avec grand plaisir que nos trois commissions vous auditionnent aujourd'hui. Il y a un an, mon prédécesseur Jean Bizet vous accueillait dans un contexte inédit puisque la France vivait son premier confinement pour freiner la pandémie de Covid-19. Il était déjà évident que cette pandémie mettait à mal le marché intérieur, révélait nos dépendances industrielles et accélérât la numérisation de nos économies et de nos sociétés.

Vous nous aviez alors annoncé votre plan de bataille pour y répondre, tout en soulignant que les crises de cette ampleur sont des accélérateurs de tendances. Force est de reconnaître que vous avez depuis réalisé un travail important, mais il reste encore du pain sur la planche sur les trois volets de votre plan.

Le fonctionnement du marché intérieur d'abord : c'est toujours un défi important, à l'heure où la nouvelle flambée de la pandémie motive à nouveau des fermetures de frontières. Après avoir facilité la circulation des marchandises, l'Union européenne s'attelle maintenant à favoriser la circulation des personnes via le certificat vert. Ce passeport sanitaire doit permettre à un citoyen qui voudrait passer d'un État membre à un autre de prouver qu'il n'est pas contagieux. C'est un défi technologique majeur de rendre ce certificat interopérable : comment pouvez-vous assurer qu'il sera en service d'ici l'été ? Pour les travailleurs transfrontaliers qui doivent pouvoir circuler chaque jour, une autre solution doit être trouvée : qu'envisagez-vous ? Nous sommes par ailleurs soucieux des distorsions internes au sein du marché intérieur qui découlent de l'aménagement de crise apporté aux règles européennes en matière d'aides d'État : ce sont bien entendu les États les mieux dotés budgétairement qui en ont profité, au risque de creuser encore l'écart. Comment assurer une concurrence loyale entre les États membres dans ce contexte ?

Deuxième enjeu : nos dépendances industrielles. Vous vous employez à optimiser notre approvisionnement en vaccins et les capacités européennes de production : de quels leviers disposez-vous à cet effet ? Votre promesse d'immunité collective au 14 juillet peut-elle être tenue ? Au-delà, se pose la question de notre autonomie stratégique. Ma collègue Sophie Primas en a parlé. Le concept fait toujours débat entre les Vingt-Sept, mais les faits sont là. Nos dépendances stratégiques sont avérées : terres rares, batteries électriques, microprocesseurs... mais aussi ports, lanceurs et autres infrastructures logistiques d'importance stratégique. Nous avons le sentiment d'une prise de conscience nouvelle. À ce titre, le récent papier publié par les Pays-Bas et l'Espagne prouve leur ralliement à cette ambition, même si ces pays restent inquiets du protectionnisme déguisé qu'elle cacherait. Ils vont jusqu'à proposer d'étendre le vote à la majorité qualifiée dans certains domaines stratégiques pour avancer : est-ce indispensable à vos yeux ? Vous comptiez aussi recourir aux Projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), qui dérogent doublement aux règles européennes de concurrence : cette opportunité sera-t-elle exploitée pour l'ordinateur quantique, les supercalculateurs, ou les constellations spatiales ?

Troisième défi : le numérique. Vous avez mis sur la table un bouquet de textes structurants pour l'économie de la donnée, les marchés organisés autour des plateformes et les services rendus en ligne. Ces textes témoignent d'une détermination nouvelle de la Commission qui vous doit beaucoup : ce virage qui s'amorce dans le champ numérique restera-t-il sectoriel ou peut-on espérer une révision plus générale des règles européennes de concurrence ? Mieux, la stratégie industrielle révisée, que la Commission annonce pour le mois prochain, sera-t-elle articulée avec une révision de la politique de concurrence et avec celle de la politique commerciale ?

M. Thierry Breton, commissaire européen au Marché intérieur. – Merci pour votre invitation, je constate avec plaisir et avec envie que vous savez pratiquer la distanciation sociale tout en étant ensemble, c'est encourageant lorsque nous nous efforçons de revenir à une vie plus normale grâce à la vaccination, dont j'espère qu'elle sera accessible à tous les Européens dès la mi-juillet.

Mon propos liminaire portera sur les trois grands thèmes que j'entends dans vos questions : l'organisation de notre espace numérique, la stratégie industrielle sous tous ces aspects, la responsabilité nouvelle qui m'a été confiée pour que notre continent soit en mesure de fournir le nombre de vaccins nécessaires pour nous, Européens, et pour une bonne partie de la planète.

Sur l'espace numérique, sujet essentiel, je me suis beaucoup impliqué, car nous avons estimé primordial de proposer une nouvelle organisation et une réglementation de ces plateformes, qui jouent un rôle structurant dans notre vie quotidienne. Effectivement, la crise sanitaire s'est confirmée être un accélérateur de tendance, nous l'avons vu avec l'usage de plus en plus important des plateformes numériques. Il faut s'organiser afin que les règles de la vie physique soient transposées dans l'espace virtuel, c'est-à-dire que ce qui est autorisé et interdit dans l'espace physique le soit pareillement dans l'espace numérique ; c'est simple à dire, mais complexe à mettre en œuvre et c'est l'objet du DSA qui est à l'étude chez nos co-législateurs. Le DMA organise de son côté la vie économique de ces grandes plateformes sur le marché intérieur dont j'ai la charge, pour que la concurrence telle que nous l'entendons s'exerce dans de meilleures conditions, qu'il y ait moins de goulets d'étranglement et que tous les acteurs économiques puissent s'épanouir ; la crise sanitaire nous a montré combien il était important de développer les outils numériques pour toucher les clients des grandes mais aussi des petites entreprises. Le DSA donne des responsabilités très claires aux plateformes et prévoit des contrôles pour vérifier qu'elles mettent bien en œuvre leurs obligations, ce qui suppose des moyens humains – c'est à cette condition que les législateurs que vous êtes aurez la certitude que les règles établies seront effectivement appliquées avec célérité dans l'espace numérique, qu'il s'agisse de lutte contre le terrorisme ou la pédopornographie, les produits contrefaits ou encore de lutte contre les *fake news*. L'application effective de ces règles redonnera confiance dans l'espace numérique et responsabilisera les plateformes afin qu'elles réagissent rapidement, ceci dans l'intégralité de l'Union puisque la loi y sera partout la même. L'espace informationnel sera ainsi géré avec plus de rigueur ; il y aura ce que les Anglo-saxons appellent des *gatekeepers*, des contrôleurs d'accès qui répondront à des critères précis tels que le chiffre d'affaires, le nombre de clients connectés, ou encore, et c'est nouveau, la valorisation. Nous pourrions ainsi mieux contrôler ce que font ces grandes plateformes, y compris en matière d'acquisitions.

La nécessité que nous avons d'investir massivement dans les infrastructures numériques fait le lien avec la stratégie industrielle européenne, un point décisif lui aussi. Nous avons besoin d'investissements massifs dans les processeurs, le *cloud*, la 5G sécurisée, la connectivité par un réseau satellitaire qui nous donne une redondance en cas de défaillance des infrastructures terrestres. Nous passons en revue notre stratégie industrielle après un an de crise sanitaire qui a accéléré certaines tendances que nous avons identifiées ; nous la confortons autour des trois axes que sont la stratégie verte et le Pacte vert pour l'Europe, qui s'engage à zéro carbone en 2050 avec une étape importante en 2030, la stratégie numérique, avec la décennie numérique de l'Europe, qui a des objectifs très ambitieux pour 2030, enfin, avec tout ce qui concerne la résilience, dans l'objectif de renforcer notre autonomie stratégique – nous avons initié de nombreux travaux sur nos forces et nos vulnérabilités et de voir nos dépendances, en particulier pour savoir comment renforcer notre autonomie dans l'accès aux matériaux critiques et rares, par exemple le lithium pour les batteries.

La crise sanitaire nous rappelle combien il est nécessaire de maîtriser nos dépendances. Nous examinons cet impératif dans le cadre de quatorze écosystèmes, chacun ayant sa dynamique propre : l'automobile, les transports, la distribution, la défense, l'espace, etc. À chaque fois, les données, les dépendances, les priorités ne sont pas les mêmes ; pour chacun de ces écosystèmes, nous avons analysé les dépendances critiques, avec le jeu des règles du commerce et de la concurrence ; nous en sommes à la finalisation de ces analyses.

Les vaccins, enfin, sont un sujet essentiel pour notre autonomie de santé critique. En ce domaine, beaucoup a été dit, vécu, dans l'angoisse légitime de nos concitoyens européens, sentiment qui traduit des attentes en particulier des jeunes, qu'il faut savoir écouter

de même que l'impatience de retrouver une vie normale. Derrière le contexte, il y a la réalité, les faits qui établissent où nous en sommes, et le devoir que nous avons de mieux coordonner notre action pour parvenir à l'immunité collective. Cette réalité est trop méconnue : l'Europe est le premier producteur mondial de vaccins puisqu'elle en a produit 180 millions de doses, un peu plus que les États-Unis ; nous avons 53 usines actives qui montent en puissance de manière très significative, ce qui nous place là encore au premier rang mondial. Vous connaissez mon goût pour le terrain, j'ai visité bien de ces usines, j'y ai rencontré des équipes très impliquées, qui résolvent des problèmes très complexes et très concrets en particulier de chaînes d'approvisionnement ; les usines fonctionnent en continu, 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, leurs personnels sont en première ligne : il faut les en remercier, car c'est aussi à travers leur travail que nous allons nous en sortir. Alors qu'il faut habituellement quatre à cinq ans entre la première formule d'un vaccin et son flaconnage disponible, deux ans si elles sont déjà certifiées et que les équipes ont les savoir-faire, les usines y sont parvenues cette fois en quelques mois, c'est inédit et cela relève d'une sorte d'économie de guerre.

Notre capacité de production devrait atteindre de 2 à 3 milliards de doses en fin d'année, ce qui nous mettra au premier rang mondial et cela me paraît nécessaire pour lutter contre la pandémie à l'échelle planétaire. Car l'Europe a ici une vision différente de celle des États-Unis, même si nous avons des contacts permanents : alors qu'outre-Atlantique, un décret présidentiel a interdit l'exportation de tout vaccin tant que les Américains n'auraient pas atteint l'immunité collective, nous avons décidé d'exporter 40 % de ceux que nous produisons, en particulier dans des pays voisins et amis, qui dépendent entièrement de l'Europe pour leur approvisionnement – je pense au Royaume-Uni, au Canada, au Mexique, à Israël et, de plus en plus, grâce à COVAX, les pays africains.

Notre approvisionnement en vaccins est en forte hausse. Nous avons commandé 360 millions de doses pour la fin juin, qui seront toutes produites en Europe : 200 millions de doses à Pfizer-BioNTech, un vaccin qui, soit dit en passant, a été développé en Europe et financé par des fonds européens, 70 millions de doses à AstraZeneca, toutes produites dans deux usines européennes, 35 millions de doses à Moderna, 55 millions de doses à Johnson&Johnson, et 10 millions de doses à CureVac dont on attend l'approbation fin mai-début juin. Au total, donc, nous attendons 360 millions de doses pour la fin juin, 420 millions de doses à la mi-juillet, ce qui permettrait d'atteindre l'objectif de 70 % d'immunité collective. Nous avons une vision précise, sachant qu'il faut entre 70 et 90 jours entre l'agrément et la mise en flaconnage proprement dite.

Cela dit, pour qu'il y ait immunité collective, une fois ces vaccins produits, il faut que les États membres augmentent très significativement leur capacité de vacciner. L'accélération de la livraison est très nette : sur les 12 millions de doses livrées par exemple à la France depuis janvier, 3 millions, donc le quart, l'ont été la semaine dernière. Les cadences augmentent : nous avons produit et livré en Europe 14 millions de doses en janvier, 28 millions en février, 60 millions en mars, nous devrions être à 80 à 100 millions de doses prochainement, pour monter à 150 millions de doses mensuelles à partir de septembre.

Mon rôle n'est pas d'être optimiste ou pessimiste, mais d'être le plus clair, le plus précis, le plus transparent possible. Ce matin, j'étais, comme tous les mardis, avec les parlementaires européens, pour leur communiquer les derniers chiffres : je suis là pour donner la plus grande transparence aux élus.

M. Cyril Pellevat. – La Commission a récemment rendu publique sa « boussole numérique ». Celle-ci apporte des solutions pour remédier au retard de l'Union européenne,

mais certains points restent encore à approfondir. Une hausse des investissements est prévue dans plusieurs technologies clés – les microprocesseurs, les supercalculateurs ou encore les intelligences artificielles –, mais ces investissements ne mettent pas assez l'accent sur l'ensemble des chaînes de valeurs, scientifiques comme industrielles.

Prenons l'exemple du calcul à haute performance. Plusieurs projets ont été mis en place pour implanter des supercalculateurs en Europe. Toutefois, la majorité des appels d'offres sont remportés par des entreprises étrangères, faute de compétitivité suffisante des entreprises européennes.

Le même problème est observé pour l'intelligence artificielle. Les investissements actuels ne permettent pas d'atteindre un niveau d'excellence comparable à ceux des pays *leader* dans ce domaine. Le Sénat avait proposé, dès 2019, de faire de l'intelligence artificielle un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC), afin de pouvoir déroger à certaines règles relatives à la concurrence. La législation européenne, en effet, empêche l'émergence d'une véritable politique industrielle du numérique et ne permet pas de rattraper le retard de l'Union. Il n'a pas été donné suite à cette proposition, alors que l'intelligence artificielle correspond aux critères nécessaires à la mise en œuvre d'un PIIEC.

Pourriez-vous nous indiquer la stratégie de l'Union européenne pour arriver à s'imposer sur l'ensemble des chaînes de valeurs de nouvelles technologies ? Pourriez-vous également nous informer de la position de la Commission sur l'opportunité de faire de l'intelligence artificielle un PIIEC ? Y est-elle favorable ? Et, si tel n'est pas le cas, pour quelles raisons ?

Mme Sylvie Robert. – Le 8 septembre dernier, un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a posé le principe selon lequel les États membres ne peuvent exclure du droit à une rémunération équitable les artistes interprètes ou exécutants qui sont ressortissants d'États tiers à l'Espace économique européen ; ces fameux « irrépartissables » ne peuvent donc plus être utilisés par les États comme des aides à la création.

En France, ce sont entre 20 et 25 millions d'euros d'aide en moins pour les créateurs dans un contexte particulièrement difficile. Comment entendez-vous sécuriser le dispositif de rémunération équitable à l'échelle européenne et favoriser ainsi la création musicale ? Et que pensez-vous faire, d'un point de vue diplomatique, afin d'obtenir la réciprocité avec les États tiers – et singulièrement, bien sûr, les États-Unis ?

Mme Valérie Létard. – L'épidémie de covid et la crise économique qu'elle a entraînée ont propulsé sur le devant de la scène européenne la notion d'autonomie stratégique. Il semblerait que la Commission, auparavant réticente à évoquer les enjeux de souveraineté défendus notamment par la France, ait pris la pleine mesure de cet enjeu.

En mars 2020, vous présentez une stratégie industrielle européenne orientée sur 14 écosystèmes industriels prioritaires. Dans notre rapport de juin dernier, élaboré avec mes collègues M. Alain Chatillon et M. Martial Bourquin, nous appelions à une relance industrielle stratégique ciblée sur les actions à plus fort impact.

Comment, au niveau européen, avez-vous orienté les montants du plan de relance vers les 14 écosystèmes identifiés, pour lesquels vous chiffriez le besoin d'investissements entre 1 500 et 2 000 milliards d'euros ?

Pouvez-vous nous préciser les types d'actions que vous menez en la matière ? Vous concentrez-vous sur la relocalisation d'activités productives sur le territoire européen pour réduire les dépendances ? Privilégiez-vous l'intensification de l'innovation sur certaines technologies de rupture ? Comment encouragez-vous la modernisation et la numérisation de l'outil productif ? Pourriez-vous également nous indiquer les efforts spécifiques menés à l'égard des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) pour qu'elles ne soient pas les laissées pour compte de cette relance ?

Enfin, l'un des trois piliers de la stratégie industrielle 2020 était le verdissement de l'industrie européenne. Quel bilan tirez-vous de votre action ? La nouvelle stratégie industrielle 2021 augmentera-t-elle les incitations à opérer la transition environnementale ? Pouvez-vous nous présenter les avancées concernant la mise en œuvre du mécanisme d'inclusion carbone aux frontières ?

M. André Gattolin. – Je souhaite également évoquer la question de l'autonomie stratégique de l'Union. Si cette question pouvait paraître presque iconoclaste il y a encore trois ans au niveau de l'Union européenne, nous pouvons observer, avec la crise de la covid, les tentatives de prédation visant certains de nos fleurons technologiques et la nécessité de doter l'Union d'un embryon de politique de défense, afin que les cartes commencent à être rebattues.

La Commission semble aujourd'hui s'accorder sur certains secteurs pour lesquels il devient urgent de remédier à nos dépendances : la santé, l'espace, le numérique, l'énergie et les matières premières. L'inscription d'autres domaines fait encore débat ; je pense, notamment, à la question de la cybersécurité – à laquelle, je le sais, vous êtes attaché. Le développement très rapide en Chine et aux États-Unis de l'intelligence artificielle et de l'informatique quantique appelle à la fois des investissements massifs, afin que notre continent ne soit pas relégué, la mise en place de nouvelles régulations et des choix technologiques préservant au mieux la protection de nos données personnelles, ainsi que celles de nos entreprises et de nos institutions. L'essor de l'informatique quantique constitue, en effet, un défi sans précédent pour la cryptographie.

Pourriez-vous nous indiquer l'état de la réflexion à ce sujet ? Et quels sont les chantiers engagés par la Commission en matière de soutien à l'informatique quantique, notamment en matière de sécurité post-quantique ?

Mme Véronique Guillotin. – Ma question porte sur la régulation du marché numérique. Depuis quelques années, notre pays se dote progressivement d'une législation sur la régulation des contenus en ligne. L'année dernière, nous avons adopté la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur Internet, et nous examinerons sous peu, dans le projet de loi confortant le respect des principes de la République, des dispositions relatives à la lutte contre les discours de haine et les contenus illicites en ligne. La circulation de l'information, y compris la désinformation, n'ayant pas de frontières ni de limites, en particulier grâce ou à cause des réseaux sociaux, nous attendons avec impatience la concrétisation du projet de Bruxelles sur la question de la régulation du numérique : le *Digital Services Act*.

Au sein de cet ensemble, on devrait retrouver un volet sur la régulation des réseaux sociaux, notamment pour tout ce qui touche à la violence. Avec le drame de Conflans-Sainte-Honorine, la France, bien sûr, est en première ligne pour défendre une action rapide dans ce domaine.

Quel est l'état d'esprit ailleurs en Europe ? Quelles sont les attentes des autres pays membres à l'égard de cette régulation qui peut à certains égards poser des questions concernant la liberté d'expression ? Et comment notre législation nationale va-t-elle s'articuler avec les propositions de la Commission ?

Par ailleurs, il serait question de nommer une autorité dans chaque pays pour réguler ce que vous appelez « l'espace informationnel ». À quelle structure pensez-vous ? Une structure *ad hoc* ou une institution déjà existante comme, par exemple, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ?

M. Thierry Breton. – Monsieur Pellevat, la « boussole numérique », les chaînes de valeurs, les supercalculateurs, l'intelligence artificielle soulèvent des questions évidemment très importantes et qui m'ont très rapidement occupé. Je souhaite, avant tout, vous reconforter un peu. J'entends que nous serions en retard dans certains domaines, mais, concernant les supercalculateurs, nous avons mis en place un dispositif doté de 8 milliards d'euros – EuroHPC – qui permet de positionner l'Europe sur ce sujet. Les entreprises françaises, notamment, sont en situation de *leadership* en Europe dans ce secteur.

L'intelligence artificielle, ce sont d'abord des données. Pourquoi ai-je poussé pour avoir une vraie politique des données, qui a donné naissance au *Data Act*, puis au DSA, puis encore au *Digital Markets Act* ? Parce que je sais que, si l'on a des données, on les maîtrise et, ensuite, on peut travailler sur des machines apprenantes, avec des algorithmes, pour développer des applications d'intelligence artificielle.

Mais il convient de faire les choses dans l'ordre. Nous sommes le continent qui va produire le plus grand nombre de données industrielles au monde. La planète produit actuellement 40 000 milliards de milliards de données personnelles et industrielles. Tous les 18 mois, ce chiffre double – essentiellement avec l'arrivée des données industrielles, et surtout en Europe, premier continent industriel.

Nous avons été en retard sur la première vague des données personnelles parce que le marché américain, comme le marché chinois, était plus profond et unifié que le nôtre. Concernant la vague des données industrielles, qui va être quatre fois plus importante, il s'agit de nous mettre en position pour gagner la bataille.

Ce sera possible grâce au développement massif des réseaux 5G qui permettent à la fois le traitement, la connexion et une réaction en temps réel localement, « *on the edge* » comme on dit, et au déploiement d'une stratégie de *cloud* industriel ; celui-ci n'existe pas encore, aucun fournisseur de *cloud* – y compris aux États-Unis – n'est encore capable d'avoir cette spécificité, avec des temps de latence plus importants et des obligations de cybersécurité plus strictes. Et c'est pour cela que nous avons lancé une alliance, un PIIEC, sur ce sujet.

Derrière la puissance de calcul, il faut des processeurs. Dans ce domaine, il faut que l'Europe regagne du terrain après en avoir perdu. Dans le cadre de la « boussole numérique », nous avons prévu de doubler nos parts de marché dans les dix ans à venir. L'idée est de disposer de processeurs autonomes, maîtrisés, utiles pour les supercalculateurs et pour le *edge computing* supportant les applications en périphérie.

Cette chaîne de valeurs, encore à développer, aura des implications sur le numérique, mais aussi sur la politique industrielle. Il s'agit donc d'une stratégie à la fois

transverse et sectorielle sur les trois sujets : les supercalculateurs, les données et l'intelligence artificielle – auxquels j'ajoute le sujet des processeurs.

Madame Robert, le secteur créatif est durement frappé par la crise de la covid. Nous faisons en sorte que l'ensemble des États membres puissent accompagner ce secteur durant cette période difficile. Nous avons mis en place des instruments de soutien, comme par exemple le programme SURE, qui permet à l'Union européenne de se substituer aux États n'ayant pas les instruments nécessaires pour continuer à financer et soutenir ce secteur. Nous sommes actuellement en train de voir si le programme SURE peut suffire, s'il faut le poursuivre, voire l'augmenter.

Par ailleurs, le combat que je mène avec mes équipes pour atteindre le plus rapidement possible une capacité vaccinale permettant l'immunité collective s'inscrit dans la perspective – dès cet été, je l'espère – d'un retour des spectacles, notamment vivants, selon des modalités sanitaires qui seront arrêtées par chacun des États membres. Le tourisme est également un secteur très important et il ne faut pas rater la saison touristique.

J'ai présenté, en novembre dernier, un plan d'action pour les médias et l'audiovisuel. Une bonne nouvelle également à partager avec vous : le programme Europe créative a été renforcé.

Madame Létard, vous avez raison, on parle maintenant plus volontiers d'autonomie stratégique. Peut-être que, avec certains de mes collègues commissaires, nous y sommes un peu pour quelque chose... Je ne perds pas une occasion d'en rappeler l'importance.

Avec mon collègue Paolo Gentiloni, il y a un an, nous avons signé une tribune qui, visiblement, n'a pas été oubliée, dans laquelle nous indiquions qu'il faudrait 1 500 ou 1 600 milliards d'euros pour que l'Europe puisse répondre à tous ces défis. Nous avons déjà mis en place un plan de 750 milliards d'euros, auquel s'ajoutent 540 milliards d'euros liés à d'autres mécanismes comme le Mécanisme européen de stabilité (MES). Nous verrons s'il convient de poursuivre en ce sens ; le Président de la République a commencé à évoquer le sujet. Mais il faut d'abord s'assurer que les 750 milliards d'euros abondent le plus rapidement possible les secteurs qui en ont besoin.

Le soutien des États membres aux secteurs industriels ne doit souffrir aucun retard. Les plans de relance vont abonder directement les États, y compris ceux qui – comme nous les y avons incités – ont déjà engagé des actions auprès des secteurs les plus touchés.

Nous travaillons de la façon suivante : les États nous présentent des plans ; nous avons insisté sur le fait que, dans ces plans, 37 % du montant soient consacrés à la politique verte, 20 % à la politique numérique et le reste à la résilience. Nous regardons ensuite, plan par plan, si les enveloppes sont respectées et distribuées en fonction des écosystèmes. En raisonnant par écosystème, nous veillons ainsi à ce que toutes les PME soient associées. Nous avons, je crois, une gestion assez fine, de manière à pouvoir accompagner l'ensemble des écosystèmes et leurs acteurs avec cette triple stratégie : verte, numérique et résiliente.

Monsieur Gattolin, vous m'interrogez sur la cybersécurité et le quantique, deux sujets absolument essentiels, au cœur de nos réflexions. Concernant la cybersécurité, nous avons présenté une stratégie au niveau du continent européen. Cela me permet de rappeler que nous favorisons beaucoup de projets transeuropéens ; nous parlions tout à l'heure de la

constellation de satellites ; on peut également évoquer la dizaine de *Security Operations Centers* (SOC) – à savoir des centres de cybersécurité – qui couvrent l'ensemble du continent européen et le protègent, comme une sorte de bulle cyber.

Sur le sujet du quantique, comme vous le savez, nous sommes associés au programme Quantum Manifesto. Le sujet me tient particulièrement à cœur, notamment avec le développement des calculateurs, pour lequel nous avons beaucoup de compétences en Europe.

Plutôt que des ordinateurs purement quantiques dont on ignore la date à laquelle ils seront opérationnels – dans 10 ou 15 ans peut-être –, on peut envisager, à plus court terme, la création du premier accélérateur quantique – à savoir une carte que l'on pourrait *plugger* sur les supercalculateurs et qui donnerait une puissance de calcul considérable, nous permettant d'atteindre le post-quantique évoqué par M. Gattolin.

La protection de notre réseau Internet fonctionne aujourd'hui grâce à la factorisation des polynômes, le fameux algorithme RSA. Un ordinateur quantique pourrait « casser » cette protection et rendre vulnérable notre système ; c'est la raison pour laquelle je « pousse » le projet de constellation satellitaire. En effet, cette constellation en orbite basse permettrait : une couverture intégrale du continent européen ; une duplication des infrastructures informationnelles, si jamais les réseaux terrestres venaient à être vulnérabilisés, notamment par des cyberattaques ; une capacité de cryptologie quantique, notamment pour les communications gouvernementales ou intergouvernementales par satellites.

Madame Guillotin, le DSA et le DMA marquent un changement historique de la réglementation de notre espace informationnel. On peut désormais avoir des réglementations sectorielles, par exemple pour tout ce qui concerne les incitations à la violence, les contenus haineux, les actes terroristes, la pédopornographie. Tous ces actes sectoriels sont liés à des dynamiques et des législations différentes. Nous serons en mesure d'apporter aux législateurs des réponses adaptées et en temps réel.

Un point important : ce combat est mené à 27 ; aucun État ne peut être autonome dans l'espace informationnel. Nous proposons un règlement. J'incite les pays travaillant à une loi nationale à collaborer en bonne intelligence avec nous, puisque, *in fine*, le règlement s'appliquera à tous.

Madame Guillotin, vous avez soulevé un point concernant les structures susceptibles, au niveau des États membres, de jouer ce rôle de relais. Nous laissons à chaque État membre le choix de désigner l'autorité indépendante compétente. Vous avez évoqué le CSA ; cela peut être, en effet, un candidat tout à fait valable. D'autres ont également proposé l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep) ou encore la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Ce choix, en tout cas, incombe aux États membres. Nous ferons en sorte que toutes ces structures soient organisées en réseau, au sein d'un conseil opérationnel, et fonctionnent 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Cela permettra, si une infraction est identifiée sur telle plateforme dans tel pays, de lancer une sorte de mandat européen digital.

J'ajoute que, si une plateforme non européenne souhaite opérer en Europe, elle aura l'obligation d'avoir un représentant légal dans au moins un pays. Et le régime s'appliquera de la même façon quel que soit le pays.

Mme Colette Mélot. – Monsieur le commissaire, je souhaite saluer votre engagement constant depuis votre prise de fonction. L'Europe a besoin de voix fortes en ce moment, et vous incarnez bien cela.

Vous avez déjà évoqué la santé, les vaccins et les usines qui montent en puissance. Ces usines poursuivent-elles la fabrication d'autres vaccins qui restent nécessaires, comme celui contre la grippe ?

Les attentes sont nombreuses sur la question du numérique, notamment avec le DSA. Engagée depuis longtemps sur les questions d'éducation, je n'ai pu que constater l'évolution du harcèlement scolaire et, plus particulièrement, du cyber-harcèlement. Encore récemment, nous avons connu en France des situations tragiques, et les plateformes ne se sont pas montrées à la hauteur. La lutte contre le harcèlement scolaire est essentielle pour la jeunesse européenne.

Vous avez expliqué, en fin d'année dernière, que tout ce qui était interdit dans l'espace physique serait aussi interdit dans l'espace *online*. Quels problèmes constatez-vous à ce sujet dans les discussions sur le DSA ? Et comment y remédier ?

Enfin, notre stratégie industrielle dans le numérique doit mieux s'exprimer. Quelles sont les avancées législatives nécessaires identifiées afin de permettre l'émergence de nos propres plateformes, de nos propres outils numériques européens ?

M. Jacques Fernique. – Je souhaite vous interroger sur l'enjeu de la transition verte pour la stratégie industrielle de l'Union. Cette transition vers la neutralité carbone d'ici 2050 nécessite de la résolution, un cadre réglementaire adapté, des investissements massifs. Elle implique de cesser les subventions européennes aux « projets fossiles », de décarboner les processus industriels, de développer l'hydrogène 100 % renouvelable et de s'engager résolument dans l'économie circulaire ; autant d'axes de cette stratégie industrielle pour lesquels il faudra de robustes dispositifs d'accompagnement, notamment pour nos PME.

Afin que ces solutions soient viables économiquement, elles devront être « protégées » par un juste prix du carbone. Un débat récent au Parlement européen sur le futur ajustement carbone aux frontières a montré que deux lignes s'affrontaient. Les plus conservateurs au Parlement viennent d'emporter – de très peu – un vote sur le maintien des droits à polluer octroyés gratuitement aux industries hautement polluantes. Ce traitement spécial, conçu pour être temporaire, ne peut pas se perpétuer avec l'instauration du mécanisme d'ajustement carbone et, en outre, ne serait pas conforme au droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Monsieur le commissaire, quelle est votre résolution sur ce sujet ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Je souhaite vous interroger sur le passeport sanitaire européen, appelé également « certificat vert numérique », avec des questions très pratiques. Aujourd'hui, le test PCR est gratuit en France ; demain, il pourrait devenir payant avec la généralisation de la vaccination ou, en tout cas, assorti d'un reste à charge.

On sait également que ce test PCR coûte cher dans un certain nombre de pays européens ; je pense, par exemple, à l'Allemagne – entre 50 et 150 euros – et à l'Espagne – entre 130 et 250 euros. Comment conserver des échanges internationaux fluides, notamment dans le cas des activités professionnelles, avec des coûts très différents et l'obligation, en l'absence de certificat vert pour l'instant, de fournir des tests PCR négatifs ?

Se pose également la question du formulaire papier. Son édition dépendrait du choix de l'État membre. Si tel est le prix à payer pour retrouver une saison touristique, comment être sûr qu'une version papier permettra, notamment à des personnes âgées ou à des personnes n'utilisant pas de *smartphones*, de pouvoir se déplacer librement, et que les États ne retiendront pas seulement les versions numériques ?

Sept Français sur dix sont aujourd'hui très défavorables à l'instauration d'un passeport vaccinal européen, en raison de l'atteinte aux libertés individuelles. Sachant la très lente capacité vaccinale en France, comment faire en sorte de ne pas pénaliser les Français non prioritaires pour les vaccins – je pense, en particulier, aux jeunes qui aspirent à voyager mais ne sont pas dans les publics prioritaires ?

M. Franck Montaugé. – La 5G pourrait être la clé de la troisième révolution industrielle. Ce qui est sûr, en revanche, c'est qu'elle donne déjà lieu à des affrontements entre la Chine – champion, pour le moment, de cette technologie – et les États-Unis – qui sont distancés. Entre ces deux géants, on trouve les autres continents à conquérir, dont l'Europe et son marché prometteur, avec ses industries, ses villes, son énergie, ses transports, sa santé encore à transformer par la 5G.

Certains analystes disent que cette technologie offre la possibilité aux opérateurs de télécoms européens de gagner la bataille mondiale des ondes contre Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft (Gafam), Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi (BATX) ou Huawei. Monsieur le commissaire, quelle est la stratégie industrielle de la Commission pour faire des opérateurs de télécoms européens des acteurs de premier plan ? Comment faire accéder Nokia et Ericsson aux premiers rangs mondiaux des fournisseurs de technologie 5G ?

Dans le projet de méta-*cloud* Gaia-X, fruit d'une coopération franco-allemande, on retrouve de plus en plus de partenaires américains – Amazon Web Services (AWS), Microsoft, Google, Intel, l'officine de renseignements Palantir –, voire chinois – Ali Baba et Huawei. Que faut-il comprendre ? Quelle est la stratégie de l'Europe sur ces sujets ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Merci pour votre impulsion en faveur de la nouvelle stratégie numérique. Comme vous l'avez dit, il est temps d'en finir avec la naïveté et la complaisance : le bilan de l'Europe en matière de transformation numérique et de politique industrielle est plutôt particulièrement faible : incapacité à créer un écosystème numérique de niveau international – le Programme-cadre de recherche et de développement (PCRD) et Horizon 2020 ont surtout profité à des acteurs historiques sans aider à faire émerger des licornes européennes –, absence de *Small Business Act* à l'européenne permettant de financer indirectement nos PME, des règles de concurrence contreproductives, etc. Au-delà des pistes défensives – fiscales, dispositions anti-trust, etc. –, quelles seront les pistes offensives pour aider l'écosystème européen ? À l'heure de l'internet des objets, ne doit-on pas orienter nos marchés vers des PME innovantes vers des secteurs stratégiques, comme la santé connectée, l'énergie, la maîtrise de l'environnement, ou les transports ?

Au-delà de Gaïa-X, quels sont les projets pour se doter de capacités suffisantes de stockage et de traitement des données sur le territoire européen, afin d'éviter les interventions extraterritoriales et les ingérences dans les données des Européens, qui sont devenues un actif stratégique majeur ? Le *Digital Services Act (DSA)* et le *Digital Markets Act (DMA)* constituent des avancées, certes, mais le véritable sujet n'est-il pas plutôt le modèle économique toxique des Gafam que même des géants comme Apple contestent désormais, et non seulement Shoshana Zuboff. Tim Cook dénonce ainsi le profilage des individus qu'il estime incompatible avec la démocratie et explique que le RGPD devrait s'appliquer partout ! Les Américains eux-mêmes parlent de démantèlement des Gafam, comme vous d'ailleurs. N'est-il donc pas temps, comme nous avons su le faire avec le RGPD, de bâtir une troisième voie, entre le « *business above all* » des Américains et le modèle autoritaire chinois ?

M. Thierry Breton. – Madame Mélot, effectivement, nous devons continuer évidemment à produire les autres vaccins. Nous devons aussi anticiper, le cas échéant, une nouvelle politique vaccinale à l'automne au cas où l'apparition de nouveaux variants rendrait nécessaire l'injection d'une troisième dose à nos concitoyens. C'est pour cela que nous voulons porter à trois milliards de doses notre capacité de production vaccinale, tout en maintenant notre capacité sur les autres pathologies. La création de l'incubateur HERA va dans ce sens afin d'intervenir en amont, pour disposer et maintenir sur le moyen et long terme une plateforme de production capable de répondre rapidement à l'évolution de la situation pandémique.

Le DSA suscite un large consensus, y compris parmi les plateformes, que nous avons beaucoup associées à notre démarche et qui se rendent compte qu'elles n'ont plus guère le choix. Je suis donc optimiste sur notre capacité à faire aboutir cette législation. Nous créons un nouveau système de responsabilité. Harcèlement scolaire, discours haineux, etc., les plateformes ont compris qu'elles n'étaient plus de simples intermédiaires. C'est un moment historique dans le basculement de cette responsabilité. Le DSA crée des obligations de moyens et de résultats pour les plateformes, avec des audits annuels et des sanctions éventuelles, allant jusqu'à l'interdiction d'opérer sur le territoire européen.

Monsieur Fernique, la transition verte est un élément clef de la stratégie industrielle : nous voulons une approche différenciée selon les écosystèmes, afin de mieux identifier les barrières. Cette vision sectorielle, proche du terrain, nous permet d'associer tous les acteurs, notamment les PME pour les doter des moyens nécessaires pour réaliser cette transition. Nous devons aussi veiller à garantir le *level playing field*, c'est-à-dire la possibilité pour nos entreprises de lutter à armes égales avec leurs concurrentes dans la mondialisation. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, que je défends activement, est un instrument de justice qui vise à nous permettre de mieux réguler, tout en dotant l'Union européenne de nouvelles ressources pour accompagner ceux qui auront à effectuer cette transition.

Madame Estrosi-Sassone, nous ne créons pas un « passeport », car ce mot rime avec obligation, mais plutôt un certificat vaccinal, qui sera fondé sur le volontariat. Rien ne sera obligatoire. Il appartiendra à chacun de déterminer si un tel document peut lui être, ou non, utile. Il sera disponible sous format papier ou numérique et contiendra des informations simples, afin de savoir si la personne a été vaccinée, si elle possède des anticorps, ou si elle a réalisé un test PCR. Il faut aussi que ceux qui ne disposeront pas de ce certificat ou refuseront d'en être porteurs, puissent, pour retrouver une vie sociale normale, sans restrictions de mouvements, et ne serait-ce que pour se protéger ou pour protéger les autres, réaliser des tests rapides, à moindre coût. Il appartiendra évidemment aux autorités locales de décider si un tel

certificat ou de tels tests sont nécessaires pour prendre des transports, aller au spectacle, etc. Tout cela contribuera à ce que nous retrouvions une vie normale lorsque nous aurons atteint l'immunité collective, dont nous sommes proches.

Ceux qui croient qu'il suffit d'homologuer d'autres vaccins pour atteindre plus vite l'immunité collective se trompent : il faut aussi s'assurer que ces vaccins peuvent être produits en masse. Or, entre le moment où on l'a agréé un vaccin et le moment où il peut être distribué massivement, il s'écoule un délai de douze à quatorze mois, car il faut adapter les lignes de production. Les Russes ont ainsi les plus grandes difficultés à produire en masse le Spoutnik V. Notre but est de parvenir à l'immunité collective le plus rapidement possible, puis de laisser aux États membres le soin de fixer les règles les moins attentatoires à notre liberté pour retrouver une vie sociale normale.

Monsieur Montaugé, il est faux de dire que la Chine est leader sur la 5G, car ce sont les deux entreprises européennes que vous avez citées qui possèdent le plus de brevets et de contrats de déploiement de réseaux 5G. Les États-Unis sont en retard, et nous leur fournissons l'intégralité de leurs réseaux 5G. L'enjeu est que nous restions en tête. C'est l'objet des alliances que nous lançons comme l'Alliance européenne sur les données industrielles et le *cloud*. Gaia-X est un projet franco-allemand et réunit différents partenaires. Aucun des acteurs que vous avez cités n'est membre de l'alliance sur le *cloud* industriel que la Commission a lancé et qui se situe au-dessus du partenariat Gaia-X, car notre but est l'autonomie stratégique. Nous voulons créer un projet industriel d'intérêt européen commun pour financer la recherche qui sera nécessaire et répondre aux exigences de souveraineté.

Madame Morin-Desailly, vous avez raison, on ne crée pas assez d'entreprises innovantes en Europe, mais je peux témoigner que l'on peut créer en Europe des *leaders* mondiaux en matière de paiement, de supercalculateurs, etc. L'Europe n'est pas toujours à la traîne ! Cela dépend des entrepreneurs, du soutien des pouvoirs publics, et de notre capacité à créer un écosystème adapté. Nous avons ainsi décidé qu'un lanceur spatial serait chaque année réservé à des start-up désirant tester gratuitement des applications dans l'espace. Vous avez fait référence à *L'Âge du capitalisme de surveillance* de Shoshana Zuboff, qui décrit l'économie de surveillance. Sans aller jusqu'à Harvard, M. Tirole, à Toulouse, qui a reçu le prix Nobel d'économie, a aussi décrit la réalité de ce marché biface, qui repose, de façon plus ou moins consciente, sur l'utilisation des données des utilisateurs en échange de services. Finalement, on est parvenu à une économie que vous qualifiez de toxique. Il est temps que cela cesse. C'est le but du DMA qui permettra de lutter contre les situations de monopoles : beaucoup de PME sont obligées, pour vendre leurs produits, de passer par ces plateformes qui n'hésitent pas à utiliser leurs données et celles de leurs clients pour proposer ensuite des services concurrents. Cela sera désormais interdit. Il faut revenir aux principes de l'économie de marché, fondée sur la juste concurrence et la liberté d'entreprendre.

M. Pascal Allizard. – Vous avez évoqué la nouvelle stratégie industrielle de l'Europe. L'Europe a-t-elle les moyens d'assurer la sécurité de son réseau satellitaire ?

La Chine contrôle 85 % des terres rares : comment desserrer la contrainte ? Est-il possible de mettre en exploitation de nouveaux gisements ? Il faut du temps entre la découverte et l'exploitation, et celle-ci n'est pas très écologique. Ou bien faut-il parier sur des substituts ? Mais là encore les délais sont longs entre la recherche et l'industrialisation.

Mme Laurence Harribey. – La crise a montré le défaut d'articulation entre la recherche fondamentale et l'industrie. L'Europe ne dispose pas d'une structure comparable à

la *Biomedical Advanced Research and Development Authority* (Barda) américaine. Un règlement européen est en préparation sur cette question. Pourriez-vous nous en dire plus ?

En quoi le travail effectué depuis février sur la chaîne de valeur peut-il permettre d'apporter des éléments de réponse ?

On entend souvent que les vaccins devraient être un bien commun, mais la propriété industrielle est aussi un moteur de l'innovation. Vous avez évoqué un partage volontaire de licences. Selon quelles modalités concrètes ?

M. Jean-Marie Janssens. – L'industrie aéronautique française et européenne traverse la crise la plus longue de son histoire, frappant aussi bien les compagnies aériennes que les sous-traitants, avec des conséquences sociales et financières considérables. Ainsi l'usine Daher fermera-t-elle bientôt à Saint-Julien-de-Chédon ; plus de 300 salariés et tout un bassin d'emplois seront touchés. Il est essentiel que l'État et l'Europe soutiennent cette filière face à ses concurrents chinois ou américains. Les pistes sont nombreuses : gestion des mutations industrielles, accélération de la transition énergétique, consolidation des rapports entre fournisseurs et grands groupes, etc. Airbus avait été un symbole de la construction européenne. Pouvez-vous nous donner votre vision de l'avenir de l'aéronautique français et européen ? Quels sont les leviers d'action ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Nous ne pouvons que nous féliciter du *Green Deal*, à articuler avec la politique industrielle. Nous en déduisons que l'Union européenne fera des industries bas-carbone sa priorité. Dès lors, il apparaît impensable que le futur de l'industrie nucléaire en Europe, première des technologies bas-carbone sur laquelle l'Europe a eu un *leadership* historique, s'écrive en russe, en chinois ou en américain, qu'il s'agisse de son financement ou des technologies employées... Il en va de la souveraineté européenne et de notre autonomie stratégique. Le nucléaire sera-t-il bien inclus dans la taxonomie européenne en cours de définition, afin de garantir une égalité de traitement entre toutes les technologies bas-carbone ? Dans la mesure où le parc nucléaire européen, et en particulier français, constitue la colonne vertébrale qui garantit la sûreté européenne du système électrique et l'outil le plus efficace pour atteindre la neutralité carbone en Europe, défendez-vous la notion de service d'intérêt économique général pour le nucléaire européen, au nom de sa valeur assurantielle et climatique, comme vous avez porté le Fonds européen de défense en 2016 ?

M. Jean-Marc Boyer. – En France, à ce jour, 7,7 millions de personnes ont reçu une première injection de vaccin, soit 11,5 % de la population ; au Royaume-Uni, 30 millions de personnes ont reçu une injection, soit 60 % de la population adulte. La France est le 49^e pays au monde en nombre de doses injectées ramené à la population, selon les statistiques de l'université d'Oxford. Pour parvenir à l'immunité collective le 14 juillet, il faudrait en moyenne vacciner 3 millions de personnes par semaine. Est-il raisonnablement possible de rattraper ce retard ? Pensez-vous que l'Europe a été à la hauteur en matière de vaccination ? Israël et les États-Unis ont commandé des vaccins six mois auparavant, en y mettant le prix. Le processus de vaccination a-t-il été bien anticipé ? La Grande-Bretagne, en plein Brexit, a commandé, dès juin 2020, des quantités importantes de vaccins, pour la plupart, d'ailleurs, fabriqués en France, alors que la France et l'Europe ont attendu novembre 2020.

M. Cédric Vial. – Ma question portera sur le soutien au secteur des médias et de l'audiovisuel dans l'Union européenne. Ce secteur, déjà fragilisé par rapport à ses concurrents mondiaux par la fragmentation du marché, a été encore affaibli par la crise sanitaire qui a provoqué une baisse des recettes publicitaires, l'effondrement des cinémas – les pertes ont été

estimées à 100 000 euros par écran et par mois pendant le confinement –, la mise en veille de la production cinématographique, etc. Pour les médias d'information, les recettes liées à la publicité ont chuté de 30 à 80 %. Cette situation, à un moment où les plateformes en ligne de pays tiers gagnent des parts de marché, risque de compromettre notre autonomie stratégique. Parallèlement, la désinformation en ligne progresse au niveau mondial, et l'autorégulation des géants du net est préoccupante pour la liberté d'expression. Les secteurs des médias et de l'audiovisuel sont essentiels pour la démocratie, la diversité culturelle et l'autonomie numérique de l'Europe. La Commission européenne a adopté, il y a quelques mois, un plan d'action visant à soutenir ce secteur et sa transformation. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur ce plan ?

M. Thierry Breton. – Monsieur Allizard, la sécurité satellitaire est un sujet important pour notre sécurité stratégique. Toute mon action est articulée autour de notre sécurité stratégique, un sujet un peu nouveau pour l'Union européenne. Mais dans le monde d'aujourd'hui, fondé sur des rapports de force, des tensions entre la Chine et les États-Unis qui iront s'exacerbant, nous devons désormais agir sans naïveté et affirmer notre autonomie. Nous devons mieux maîtriser nos dépendances et notre sécurité. Notre projet satellitaire va dans ce sens.

Nous avons mené une analyse de nos écosystèmes pour identifier nos dépendances et diversifier nos sources. Nous avons fait une cartographie de nos ressources, qui sera annexée à la revue de notre politique industrielle, qu'il s'agisse des composants, des matériaux stratégiques, ou de nos ressources minières, même si nous avons des contraintes environnementales plus fortes que dans d'autres parties du globe. Il est possible d'accroître plus rapidement que vous ne l'indiquez nos capacités d'extraction. Par exemple, pour fabriquer des batteries, essentielles pour notre stratégie de verdissement – comme l'est le nucléaire, d'ailleurs –, il faut du lithium ; or, nous sommes dépendants d'autres pays, mais nous avons la capacité d'assurer notre indépendance, y compris en ce qui concerne l'extraction sur le continent européen.

Madame Harribey, la propriété intellectuelle est un enjeu essentiel pour la compétitivité, en effet, et le gage du bon fonctionnement de la recherche et de l'innovation. On aime beaucoup en France se comparer avec les autres pays pour voir ce qui n'a pas marché, mais il est curieux, sinon tendancieux, de se comparer à des pays qui dépendent totalement de nous pour leur politique vaccinale... En revanche, il est incontestable que les États-Unis ont joué un rôle important dans cette crise grâce à la Barda, mise en place en 2006, après les attaques terroristes, avec un contrôle parlementaire très faible – une telle institution serait inenvisageable en Europe –, richement dotée et très libre dans ses interventions. Les Américains ont pu ainsi investir massivement très vite plus d'1,8 milliard de dollars par an, alors qu'en Europe la politique de santé relève des États membres et que nous ne possédons pas une telle structure. Très vite, dès juin, nous avons travaillé à la création d'une autorité comparable pour pouvoir réagir aux urgences sanitaires, l'HERA. La Barda a pu financer à la fois des vaccins développés aux États-Unis, mais aussi en-dehors des États-Unis. Je rappelle toutefois que plus de la moitié des vaccins utilisés contre la covid ont été développés grâce à des fonds européens : c'est le cas des vaccins de BioNTech, CureVac, Oxford, Janssen, etc.

Accorder des licences gratuites n'accélérerait pas la vaccination : nous disposons déjà d'un certain nombre de vaccins qui fonctionnent. L'enjeu est désormais de les produire de manière industrielle. Or il faut dix à douze mois au minimum pour convertir ou installer des chaînes de production. Ce n'est donc pas en allant en Inde que l'on ira plus vite, les délais seront les mêmes et nous ne disposerons pas des vaccins avant 2022, date à laquelle nous

aurons déjà produit plus de 2 milliards de doses, et où l'on aidera tous les autres pays à vacciner, aussi bien ceux qui ont besoin de la seconde dose, comme le Royaume-Uni, qui dépend entièrement de l'Europe à cet égard, que les pays africains, par exemple. Nous pourrions sans doute revenir sur la question de la propriété intellectuelle après la crise, mais dans l'immédiat il convient de ne pas déstabiliser le marché.

Monsieur Janssens, l'aéronautique traverse une crise profonde. Je suis en contact permanent avec tous les acteurs. Des commandes ont été annulées. Voir tous ces avions immobilisés sur les tarmacs ne peut que nous fendre le cœur ! Nous devons dès maintenant réfléchir à l'avion du futur. Nous accompagnons la filière en ce sens, pour garder les compétences, tout en préparant l'industrie aéronautique de demain, qui sera différente. Ce sujet mérite une audition à lui tout seul et je suis prêt à venir en reparler devant votre commission si vous le souhaitez.

Monsieur Hugonet, je n'ai pas peur de le dire, je suis à la Commission un fervent défenseur du nucléaire. Je sais ce que cette technologie a apporté à la France et à l'Europe. Je parle d'ailleurs d'une énergie décarbonée de transition à bas coût. La taxonomie est un sujet capital et c'est la raison pour laquelle la Commission n'a pas encore présenté d'acte délégué. Nous sommes en discussion sur ce sujet. Mais je suis très vigilant à cet égard.

Monsieur Boyer, j'entends les critiques sur la vaccination. L'Europe aurait certainement pu faire mieux, notamment si elle avait disposé d'un équivalent de la Barda. Mais je rappelle que l'Union européenne a été la première à commander le vaccin AstraZeneca, développé à Oxford, non le Royaume-Uni. Chaque *biotech* s'est associée à un industriel, car aucune n'avait de capacité de production : BioNTech avec Pfizer, Moderna avec Lonza, Janssen avec Johnson&Johnson, etc. Oxford voulait s'associer avec l'américain Merck mais le Gouvernement britannique s'y est opposé, et Oxford a fini par s'associer avec AstraZeneca, entreprise partiellement britannique, mais qui n'avait malheureusement pas de compétence en matière de fabrication vaccinale. Nous avons commandé 120 millions de doses à AstraZeneca, qui nous en a livré 30 millions. Si le contrat avait été respecté, nous serions dans la même situation vaccinale que le Royaume-Uni... Depuis, nous avons augmenté nos commandes auprès de nos autres fournisseurs et nous aurons la capacité de fournir 360 millions de doses à la fin du mois de juin, 420 millions à la mi-juillet.

Il faut reconnaître que la culture vaccinale est très forte outre-Manche : lorsque AstraZeneca a cherché des volontaires pour tester son vaccin, 400 000 personnes se sont immédiatement manifestées au Royaume-Uni, tandis que chez nous on entendait surtout les anti-vaccins... Il n'en demeure pas moins que la pandémie a été très virulente au Royaume-Uni, avec une gestion qui n'a peut-être pas été aussi rigoureuse que sur le continent, du moins au début, ce qui se traduit par plus de 136 000 victimes outre-Manche. La Grande-Bretagne s'est appuyée sur les vaccins produits dans l'Union européenne, car elle n'a pas les moyens de les produire. Donc tout cela n'a rien à voir avec le Brexit. Des deux côtés de la Manche, on a commandé un nombre de doses suffisant. Il y a simplement eu un petit incident avec une société anglaise, qui n'a pas fourni ce qu'elle aurait dû fournir, comme l'ont fait les sociétés européennes. Israël a eu une politique vaccinale très dynamique, même si je rappelle que sa population est inférieure à celle de l'Île-de-France. Ce pays a commandé 7 ou 8 millions de doses à Pfizer, qui étaient fabriquées en Europe – je le rappelle, les États-Unis ne fournissent aucune dose au monde –, en échange de la transmission des données anonymisées de sa population, ce qui ne serait pas possible en Europe, étant donné notre sensibilité sur ce sujet. Au total, l'Europe a produit 180 millions de doses pour 450 millions d'habitants, les États-Unis 180 millions de doses. Cela n'est pas suffisant pour régler le

problème. Nous avons tiré les leçons : si un nouveau vaccin devait être homologué, je demanderais une inspection de la chaîne de production pour vérifier que l'industriel peut produire dans les délais les doses promises.

Enfin, Monsieur Vial, je partage votre analyse. Les médias constituent un secteur fondamental pour la démocratie ; il figure parmi nos priorités. J'ai proposé un plan d'action pour les médias qui consiste en un soutien aux fonds propres, car le secteur est sous-capitalisé, un accompagnement à la transformation numérique, et une réflexion sur le numérique, en particulier les données et le développement de nouvelles relations avec les plateformes. Nous avons lancé un dialogue avec tous les acteurs pour une mise en œuvre rapide. Nous espérons agir dès cette année, car il y a urgence.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Nous vous remercions.

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

La réunion est close à 17 heures.

Mercredi 31 mars 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

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

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons la proposition de loi de notre collègue Daniel Gremillet, président du groupe d'études « Énergie », tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de transition énergétique et de la relance économique.

Ce texte sera examiné en séance publique le mardi 13 avril prochain.

À quelques semaines de l'examen par le Sénat du projet de loi « Climat – Résilience », ce texte entend revaloriser une source d'énergie renouvelable de premier ordre pour notre souveraineté et notre transition énergétiques : l'hydroélectricité.

L'article 5, qui concerne les règles de continuité écologique, a été délégué à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ; les articles 12 à 16, qui ont trait à la fiscalité, ont été délégués à la commission des finances.

Je salue la présence de nos collègues Laurence Muller-Bronn et Christine Lavarde, rapporteurs pour avis pour ces commissions.

M. Daniel Gremillet, auteur de la proposition de loi. – Cette proposition de loi résulte d'un engagement pris devant notre assemblée, lors de l'examen de la loi « Énergie-Climat » de 2019 dont j'étais le rapporteur pour le Sénat. Nous avons alors eu la désagréable surprise de voir que l'hydroélectricité n'y figurait quasiment pas et que nous ne pouvions pas l'inscrire pleinement dans ce texte, en raison des règles d'irrecevabilité fixées par l'article 45 de la Constitution, quand bien même nous en étions d'accord avec les députés,

avec lesquels nous étions parvenus à un accord en CMP. Nous nous étions alors engagés à travailler sur le sujet, en vue d'une proposition de loi.

Je le dis dans un esprit constructif, ce travail a été fait dans la continuité de la loi « Énergie Climat », pour préciser les modalités de la production hydraulique que nous y avons fléchée. Nous avons auditionné des producteurs, des élus, des associations, l'administration, tous partageant l'intérêt pour ce texte. J'insiste, l'attente territoriale est forte, notre envie de simplifier les règles est très largement partagée, des entreprises veulent se développer, nous voulons associer mieux les élus locaux qui, eux aussi, veulent développer l'hydroélectricité. J'ai préféré la confiance à la contrainte, le droit souple à l'étouffement normatif, avec la vision d'une écologie positive, territoriale, car l'intérêt de l'énergie hydraulique est d'être au plus près des territoires. En réalité, la notion de développement durable est très ancienne, nous retrouvons là des pas qu'ont fait nos prédécesseurs pour utiliser la ressource en respectant l'environnement – et les territoires veulent jouer leur rôle dans la production d'une électricité décarbonée.

Je vous remercie de vos soutiens nombreux et j'espère que nous aboutirons, dans les meilleures conditions.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui est d'un très grand intérêt pour notre transition énergétique. Elle porte sur une source d'énergie trop souvent ignorée, et même parfois dépréciée : l'hydroélectricité.

L'énergie hydraulique présente un caractère historique indéniable, puisqu'elle fut utilisée, à des fins économiques, dès le XIII^e siècle, et de production d'électricité dès le XIX^e siècle : nos moulins et nos barrages représentent une richesse patrimoniale incommensurable.

Ancrée dans le passé, l'hydroélectricité est tournée vers l'avenir.

Face à l'urgence climatique, c'est aujourd'hui notre première source d'énergie renouvelable. En effet, la moitié de notre électricité renouvelable est produite par des installations hydroélectriques. Représentant une puissance de 25,5 gigawatts (GW), l'hydroélectricité est portée par 2 500 installations hydrauliques, dont 400 concédées et 2 100 autorisées. C'est une source d'énergie peu émissive, puisqu'elle ne génère que 10 grammes environ de dioxyde de carbone par kilowattheure. C'est aussi une source d'énergie stockable et modulable, qui contribue à garantir l'équilibre entre la production et la consommation d'énergie et à renforcer la flexibilité et la sécurité du système électrique. Surtout, les installations hydrauliques sont de véritables leviers de développement économique pour nos territoires ruraux, en particulier en zones de montagne.

En dépit de son intérêt, l'hydroélectricité est confrontée à plusieurs freins : la faiblesse de son cadre stratégique, la complexité normative et la pression fiscale ; c'est ce que nous ont dit les vingt personnalités que nous avons entendues.

Cette proposition de loi vise à développer l'hydroélectricité par trois leviers : en consolidant le cadre stratégique, en simplifiant les normes applicables et en renforçant les incitations fiscales. C'est nécessaire et utile.

Le chapitre premier vise à consolider le cadre stratégique en faveur de l'hydroélectricité.

L'article 1^{er} conforte, quantitativement et qualitativement, les objectifs en matière de production et de stockage de l'énergie hydraulique, inscrits dans le code de l'énergie. Il relève à 27,5 gigawatts la cible de capacités installées d'ici à 2028, un quart de cette croissance devant être réservée à la « petite hydroélectricité ». Il consacre la nécessité de « *maintenir notre souveraineté énergétique, garantir la sûreté des installations et favoriser le stockage de l'électricité* ». La revalorisation de notre ambition en matière d'hydroélectricité me semble tout à fait opportune : tous les acteurs de terrain en ont convenu.

L'article 2 intègre pleinement la production et le stockage de l'énergie hydraulique dans la « loi quinquennale » qui fixera, à compter de 2023, l'ensemble de nos objectifs énergétiques et climatiques. De la sorte, le législateur pourra déterminer lui-même nos prochaines cibles de capacités installées, pour les installations hydrauliques concédées ou autorisées, ainsi que pour les stations de transfert d'électricité par pompage (STEP). Le Parlement s'en trouvera placé au cœur de la politique énergétique conduite en direction de l'hydroélectricité.

L'article 3 élargit la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), notre principal document programmatique en matière d'énergie, au suivi du déploiement des objectifs fixés pour l'hydroélectricité.

L'article 4 complète le rapport annuel sur l'impact environnemental du budget, devant être annexé à chaque projet de loi de finances initiale, d'un état évaluatif des moyens mis en œuvre pour l'hydroélectricité.

Le chapitre II vise à simplifier les normes applicables aux projets d'énergie hydraulique.

Je laisserai notre collègue Laurence Muller-Bronn présenter l'article 5, dont l'objet est de conforter la dérogation à l'application des règles de continuité écologique dont disposent nos « moulins à eau ».

L'article 6 facilite les augmentations de puissance des installations hydrauliques autorisées, jusqu'à 25 %, sans qu'elles ne relèvent pour autant du régime de la concession. C'est un article majeur car la croissance de notre parc hydraulique, déjà ancien, réside davantage dans la rénovation des installations que dans leur création.

L'article 7 prévoit la détermination, par un arrêté, d'un modèle national pour les règlements d'eau, pour les installations hydrauliques autorisées comme concédées.

L'article 8 applique le principe « *silence gardé par l'État vaut acceptation* », à plusieurs procédures relatives aux concessions : les augmentations de puissance, la participation des collectivités à des sociétés d'économie mixte hydroélectriques, la prorogation des concessions contre travaux, le regroupement des concessions par chaîne d'aménagements.

L'article 9 renforce l'information et l'association des élus locaux aux évolutions des concessions : d'une part, il abaisse de 1 000 à 500 mégawatts le seuil au-delà duquel doit être créé un comité de suivi de l'exécution de la concession et de la gestion des usages de l'eau ; d'autre part, il prévoit l'information sans délai des maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de toute évolution dans

l'organisation des concessions. Dans un contexte très incertain pour le devenir de nos concessions, l'information et l'association des élus locaux sont primordiales.

L'article 10 introduit une expérimentation pour les installations hydrauliques autorisées ou concédées, dont la puissance est inférieure à 10 mégawatts. Elle ouvre aux porteurs de projets ou aux gestionnaires plusieurs souplesses : un référent unique dans le département ; un large certificat de projet, c'est-à-dire un cadrage préalable sur les procédures et calendriers ; un rescrit, soit une position formelle de l'administration sur une question de droit ; un médiateur, en cas de difficultés ou de conflits avec l'administration. C'est un article très attendu par les professionnels, pour remédier concrètement aux situations de complexité et d'instabilité normatives.

L'article 11 institue un portail national de l'hydroélectricité, offrant aux professionnels un accès, à partir d'un point unique et dématérialisé, à l'ensemble des documents utiles.

Le chapitre III a pour objet de renforcer les incitations fiscales afférentes aux projets d'énergie hydraulique.

Je laisserai notre collègue Christine Lavarde présenter les articles 12 à 16, qui consistent en des exonérations, obligatoires, d'impôts nationaux, ou facultatives, d'impôts locaux, pour les professionnels de l'hydroélectricité ou les propriétaires de moulins, notamment pour se conformer aux règles de continuité écologique.

L'article 17 plafonne à 3 % du chiffre d'affaires les redevances frappant les installations hydrauliques autorisées pour prise d'eau ou occupation du domaine public fluvial de l'État, à l'image de ce qui existe pour les collectivités territoriales.

Au total, la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui propose un cadre de soutien très complet en direction de l'hydroélectricité. C'est nécessaire, pour aider nos entreprises et nos collectivités à développer leurs projets. C'est opportun, pour diversifier notre mix énergétique face à l'urgence climat.

Plutôt que de discourir sur le climat, le Gouvernement devrait soutenir concrètement l'hydroélectricité car nos barrages et nos moulins sont indispensables pour atteindre l'objectif de « *neutralité carbone* » à l'horizon 2050, que notre commission a adopté à l'occasion de la loi « *Énergie-Climat* ».

Dans ce contexte, les dix amendements que je vous proposerai visent à consolider le texte, dans le sens voulu par l'auteur. Ils complètent les objectifs et les outils proposés, afin de renforcer les incitations économiques. Ils ajustent certaines procédures, dans un souci de simplification normative et de sécurité juridique.

Je veux remercier les rapporteurs pour avis ainsi que l'auteur, pour les excellentes relations de travail que nous avons nouées. C'est une belle initiative sénatoriale dont j'invite le Gouvernement à se saisir.

Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Je remercie la commission des affaires économiques de nous avoir délégué au fond l'examen de l'article 5 de cette proposition de loi, qui concerne les dérogations applicables aux moulins hydroélectriques en matière de continuité écologique.

La continuité écologique, pour les milieux aquatiques, se définit par la circulation non entravée des espèces aquatiques et le bon déroulement du transport des sédiments, en vue d'assurer la préservation de la biodiversité et le bon état des masses d'eau.

Notre commission est très investie sur ce sujet : notre collègue Guillaume Chevrollier a présenté hier les conclusions du travail qu'il a conduit sur ce thème à l'issue d'un cycle d'auditions, qui donnera très prochainement lieu à la publication d'un rapport d'information.

Inspirée par ses constats et les auditions que j'ai menées, il m'a paru essentiel d'œuvrer à la meilleure conciliation possible entre le potentiel hydroélectrique des moulins à eau et les règles de continuité écologique : les ouvrages construits sur nos cours identifiés comme des réservoirs biologiques et ceux faisant l'objet d'un classement doivent être aménagés et équipés pour leur franchissement, avec l'aide financière des agences de l'eau. La préservation de la biodiversité aquatique est une nécessité.

Cependant, il est extrêmement regrettable que la destruction des ouvrages hydrauliques et des seuils soit devenue une modalité de restauration de la continuité écologique. Le sujet constitue un irritant fort pour les propriétaires d'ouvrages : en audition, on nous a parlé de « continuité écologique destructive ». Les propriétaires de moulins peuvent ainsi bénéficier de subvention de l'ordre de 80 % pour l'arasement des seuils, alors que les solutions de franchissement – passe à poissons notamment – ne sont financées qu'à hauteur de 40 % maximum.

Avec la nouvelle rédaction de l'article 5 adoptée hier, notre commission a souhaité mettre fin à ces pratiques, clarifier la portée et le sens de la dérogation aux règles de continuité écologique pour les moulins hydroélectriques, tout en contribuant au développement du potentiel productible de la petite hydroélectricité.

Notre nouvelle rédaction clarifie les règles applicables aux acteurs. En effet, une certaine confusion existe encore sur la portée de la dérogation aux règles de continuité écologique accordée aux moulins à eau installés sur les cours d'eau de catégorie 2. Notre commission a précisé, à l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement, que la dérogation bénéficie à l'ensemble des moulins existants équipés pour produire de l'électricité, indépendamment du moment où le projet d'équipement pour la production hydroélectrique a été mis en œuvre. Nous avons donné toute sa portée à la règle adoptée par le Parlement dans la loi « Autoconsommation » de 2017.

Les propriétaires de moulins à eau engagés dans un projet hydroélectrique m'ont fait part en audition de diverses difficultés quant au champ d'application de la dérogation. La notion de moulin n'est pas définie en droit français, et la notion d'installation régulière sur les cours d'eau soulève des difficultés. En conséquence, notre commission a précisé que la dérogation qui bénéficie aux moulins à eau s'applique également « *aux forges et à leurs dépendances* » et remplacé la notion de « *régulièrement installé* », parfois source de difficultés pour les ouvrages anciens qui ne peuvent produire la preuve de leur installation régulière, par la notion d'ouvrages « *autorisés* » : tout en restant dans le cadre de la légalité, cela permet d'inclure les moulins fondés en titre et sur titre, qui font l'objet d'une autorisation attestée de longue date.

Nous avons enfin précisé, à l'article L. 214-17 du code de l'environnement, que le respect des obligations en matière de continuité écologique ne peut servir de motif pour

justifier la destruction des moulins à eau. Cela nous a semblé essentiel de le mentionner, car si cette disposition n'est actuellement pas codifiée, elle n'est pas non plus interdite, pour la bonne raison que cette pratique n'a jamais constitué la volonté du législateur.

À l'article 7, notre commission a adopté un amendement identique à celui de votre rapporteur, à la suite des échanges fructueux qui ont eu lieu entre nos deux commissions.

La limitation des prescriptions contenues dans les règlements d'eau aux seules dispositions relatives à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et à la sécurité des ouvrages, en tenant compte de la viabilité économique de ces installations, nous est apparue équilibrée. Elle évite les hétérogénéités territoriales, sans pour autant fixer un cadre trop rigide.

Notre commission a également adopté un amendement de Laurent Duplomb visant à dispenser les seuils aménagés de l'application des règles de continuité écologique pour une durée de dix ans. Il faut assurer la sécurité juridique des propriétaires d'ouvrages hydrauliques réalisant les travaux de mise en conformité, dans le cadre d'une approche réaliste des conséquences économiques qui réduisent la rentabilité des équipements : la durée de 10 ans permet l'amortissement de l'équipement tout en tenant compte de l'éventuelle évolution hydromorphologique des cours d'eau.

Mme Christine Lavarde, rapporteure pour avis de la commission des finances. – La commission des finances s'est vue déléguer cinq articles relatifs au soutien économique à la filière hydroélectrique. Il faut mettre en avant les différences de situation entre les unités de production hydroélectriques : la Commission de régulation de l'énergie (CRE), dans un rapport de janvier 2020, estime que la moitié des petites installations hydroélectriques ont un taux rentabilité insuffisant, et un tiers, une rentabilité excessive. Dès lors, là où des mesures peuvent être bienvenues pour des installations déficitaires, elles sont dispendieuses des fonds publics pour les installations excédentaires. Ensuite, tout nouveau dispositif d'aide à la filière doit être notifié à la Commission européenne, au même titre que le sont les obligations d'achats et les compléments de rémunération, ce d'autant qu'il y a un avantage économique substantiel vis-à-vis d'autres secteurs ; la France a un passif d'aides non notifiées suffisamment important pour que nous n'ayons pas à recommencer dans cette voie, le juge européen s'est montré compréhensif, évitant à notre pays des sanctions qui auraient pu représenter des milliards d'euros : nous devons être prudents.

La commission des finances a donc adopté plusieurs amendements pour rendre les aides prévues plus efficaces, mieux soutenir les propriétaires de petits moulins, et rendre l'ensemble cohérent avec le droit européen notamment sur le suramortissement.

Nous avons supprimé l'article 12, qui rendait automatique une exonération de fiscalité locale aujourd'hui facultative – la commission des finances accepte qu'on autorise les collectivités locales à exonérer d'impôts qui leur reviennent, mais elle s'est fait un principe de ne pas obliger les collectivités à une exonération qu'elles n'auraient pas consentie et à tout le moins débattue. Or, il se trouve qu'EDF, sur plus de deux cents demandes d'exonération de taxe foncière, ne s'en est vu accorder... que deux, c'est un indicateur de la faible appétence des collectivités à accorder de telles exonérations d'impôts locaux pour les équipements des installations hydroélectriques servant à la préservation de la biodiversité et à la continuité écologique. Les collectivités territoriales peuvent déjà exonérer, ne rendons pas cette exonération obligatoire, d'autant qu'en pratique, les installations peuvent être partagées entre collectivités. Ce mécanisme met en lumière les difficultés de concilier enjeux économiques et

écologiques ; il y a probablement des moyens plus appropriés pour viser directement les propriétaires de petites installations hydroélectriques.

Mme Françoise Férat. – Je félicite l’auteur de ce texte et les trois rapporteurs. Lors de la discussion de la loi « LCAP » de 2016, nous avons déjà eu ces débats, et nous avons discuté aussi des aspects patrimoniaux, chacun se souvient combien la question était épineuse. En réalité, nous devons y revenir régulièrement, et je ne doute pas que nous devions y revenir encore.

M. Daniel Salmon. – Il est bon que nous nous prononcions sur l’hydraulique, qui est un volet important de la transition énergétique française. Ce texte vise à stimuler la petite hydroélectricité en levant des contraintes administratives, mais il faut veiller à la continuité écologique et tenir compte des cultures agricoles aussi bien que des zones humides. Si toutes ces mesures sont bonnes à prendre, la question de l’hydraulique est globale, il faut que la mise en concurrence des concessions ne compromette pas la transition énergétique, nous avons besoin – et nous manquons cruellement – de planification sur la maintenance des barrages. Il nous faut une politique ambitieuse sur les stations de transfert d’électricité par pompage (STEP), pour adapter la production à la consommation, nous soutiendrons l’amendement qui s’y rapporte. On parle souvent de moulins, mais les installations sont bien diverses et nous pensons qu’il faut d’abord rénover l’existant et l’entretenir.

Nous sommes également vigilants sur l’impact des mises en service sur l’environnement : l’augmentation de puissance annoncée par la levée de contraintes administratives représente plusieurs centaines d’unités de petite hydroélectricité, il faut analyser leur impact sur l’environnement. Nous pensons également que nous devons mettre en avant la protection du patrimoine et qu’il faut prioriser la réhabilitation des petits moulins. Enfin, il faut considérer que l’état des eaux de surface n’est pas bon dans notre pays, 70 % des poissons ont disparu de nos rivières en quelques décennies, on n’en parle guère mais, par exemple, les anguilles ont quasiment disparu de nos cours d’eau.

Nous nous abstiendrons donc sur un certain nombre de propositions, même si nous souhaitons faire progresser l’hydraulique – en particulier en investissant bien davantage dans les STEP.

M. Bernard Buis. – Cette proposition de loi, que j’ai cosignée, lèvera utilement des contraintes sur petite hydroélectricité. J’en remercie notre collègue Daniel Gremillet. Dans la Drôme, nous avons mis en place des installations sur les conduites d’amenée d’eau potable, avec des turbines qui conviennent, et nous avons constaté combien les contraintes étaient nombreuses. Je déplore en revanche que l’article 7 institue un modèle national pour le règlement de l’eau, il faudrait aller plus près des territoires, mieux tenir compte de la topographie des réseaux d’eau.

M. Jean-Claude Tissot. – Je félicite notre collègue Daniel Gremillet pour cette proposition et je connais sa pugnacité et sa sincérité, pour l’avoir observée dans bien des auditions. Sur le fond, nous convenons tous que l’hydraulique est un levier important de notre transition énergétique ; mais, comme l’a relevé mon collègue Daniel Salmon, nous savons aussi que nous ne pouvons pas aller vers une production hydraulique sans limites, et qu’il faut se garder d’une déréglementation dangereuse – ce texte en prend le risque, par exemple avec l’automatisme d’une exonération fiscale de l’article 12. L’article 5 fera de toute évidence l’objet d’un débat animé en séance publique. Il faut prendre en compte un ensemble de facteurs, en particulier la diversité des usages de l’eau ; les baisses de fiscalité laissées à

l'appréciation locale, ensuite, font courir le risque d'un développement disparate de la ressource.

À nouveau, nous saluons le travail effectué. Nous examinerons donc le tour que prendra le débat, pour adopter notre position sur ce texte.

M. Fabien Gay. – Je salue le travail de notre collègue Daniel Gremillet, dont je ne partage pas toutes les idées mais dont je connais le sérieux et avec qui j'ai toujours plaisir à débattre, en confiance. Il faut lire cette proposition de loi dans son contexte. La majorité sénatoriale a adopté une résolution sur le nucléaire, elle présente une proposition de loi sur l'hydroélectricité et il y aura sans doute d'autres initiatives. Pour autant, le sujet principal, s'agissant de notre production d'énergie, est de savoir si la production va rester publique, avec le groupe intégré qu'est encore EDF, ou bien si, avec le projet « Hercule », on va vers une autre organisation. La petite hydroélectricité est intéressante, mais elle ne représente en tout que 2,2 gigawatts (GW), cela ne compte que peu dans l'équation globale, donc dans le débat central qui porte sur le fait de savoir si les concessions resteront dans le domaine public ou en sortiront – et l'on sait le jeu de dupes que mène sur ce sujet la Commission européenne.

Je suis d'accord avec notre collègue Christine Lavarde – c'est assez rare – pour trouver que l'exonération fiscale automatique de l'article 12 ne va pas de soi, qu'il faut à tout le moins en discuter avec les collectivités territoriales plutôt qu'imposer un tel changement.

À ce stade, je m'abstiendrai mais je salue évidemment le travail réalisé.

M. Laurent Duplomb. – Je félicite notre collègue Daniel Gremillet pour son initiative. On parle beaucoup de la transition énergétique, sans toujours partir du même diagnostic ; or les données sont parlantes : pour sortir des énergies fossiles, il faut utiliser toutes les sources d'énergie dont nous disposons, de la méthanisation... à la petite hydroélectricité. Celle-ci représente encore peu, c'est vrai, mais c'est parce qu'on ne peut guère la développer avec les contraintes actuelles. Les quelque 2000 seuils qui ne sont pas utilisés représenteraient 1,2 GW, c'est l'électricité qu'il faut pour 600 000 habitants ; mais pour y parvenir, il faut lever des verrous et, dans le fond, sortir du dogme de l'écologie punitive. En lâchant la bride administrative, nous retrouverons ce que nos ancêtres ont fait avec les ruisseaux – qu'ils n'ont pas détruits, puisqu'ils nous les ont légués – et nous pourrions produire de l'énergie utile.

Je ne trouve pas normal que l'investissement sur la petite hydroélectricité doive, pour chaque installation, prouver l'intérêt public majeur, alors que cet intérêt est contenu dans l'objectif de transition écologique. Il faut revoir aussi le classement des cours d'eau : les trois quarts du potentiel hydroélectrique sont empêchés par le classement de cours d'eau en première catégorie, alors que ce classement ne se justifierait pas pour la moitié d'entre eux sur le plan scientifique. Sans ce dogmatisme, on retrouverait bien des marges d'action. J'ai donc proposé un amendement pour permettre le déclassement de cours d'eau lorsque les critères de classement ne sont pas réunis.

Enfin, j'ai déposé un amendement pour dispenser **les seuils aménagés de l'application des règles de continuité écologique**. Je crois qu'il a été adopté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. La règle impose aujourd'hui un réexamen annuel, alors que l'investissement requiert souvent un engagement contractuel sur vingt ans ; cette obligation annuelle place les investisseurs sous le diktat de l'administration, c'est-à-dire, trop souvent, de l'interprétation des règles par tel ou tel

fonctionnaire. Cette contrainte est disproportionnée : laissons l'exploitant faire son activité, plutôt que de la rendre incertaine pour l'année suivante, ou bien l'obligation de renouveler sans cesse des dossiers toujours plus complexes, ne fera que décourager l'activité.

M. Jean-Pierre Moga. – À mon tour de féliciter l'auteur et les trois rapporteurs. Nous parlons effectivement de petites installations hydroélectriques, mais nous savons bien que les petits ruisseaux font les grandes rivières. La modernisation aiderait la production d'une énergie très verte. Cependant, il faut aménager sans détruire, car au cours des siècles, il s'est créé de la biodiversité précieuse dans les seuils et les frayères. L'administration propose des aménagements avant de détruire les installations, je crois que c'est très important de les faire, il existe des turbines qui ne blessent pas les poissons, nous devons les utiliser.

Mon groupe soutiendra cette proposition de loi.

M. Daniel Gremillet, auteur de la proposition de loi. – Ce texte trouve sa raison d'être dans le constat que l'hydraulique a été oubliée par la loi « Énergie-Climat » de 2019. On ne peut pas décider de l'objectif de « *neutralité carbone* » à l'horizon 2050 sans dire comment on peut y parvenir, concrètement, dans les territoires. On ne peut pas décider, comme cela, de la fermeture des quatre centrales à charbon d'ici 2022 ou de celle des deux réacteurs de la centrale de Fessenheim en 2020. Or, c'est bien dans les territoires que se trouve la ressource hydraulique, avec des matériels dont la plupart sont français, y compris les turbines, c'est un atout quand on parle de réindustrialisation. Et c'est bien à nous, au Sénat, après avoir pris l'initiative de l'introduction du critère « *bilan carbone* » dans les appels d'offres en matière d'énergies renouvelables, de dire que l'hydraulique doit avoir toute sa place parmi nos outils de transition énergétique.

La petite hydroélectricité représente peu, certes, mais elle va dans le bon sens, alors que notre pays connaît un état de tension sur le plan de notre sécurité d'approvisionnement, selon un rapport récent de Réseau public de transport d'électricité (RTE). Notre engagement enverra un signal aux investisseurs, à l'innovation, nous disposons d'outils nouveaux, avec ces turbines qui laissent passer les poissons, comme l'a évoqué notre collègue Jean-Pierre Moga.

Il faut agir vite, donc sortir des conflits. Le sujet n'en manque pas, nous le savons, et c'est pourquoi je me suis efforcé de trouver des compromis. Je remercie la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'avoir accepté, en le modifiant, l'article 5. J'ai aussi tâché de ménager la loi sur l'eau, qui est incontournable.

Je regrette que l'article 12 n'ait pas passé l'étape de la commission des finances, car le mécanisme que je proposais n'était pas systématique – puisqu'il prévoyait que les collectivités puissent s'opposer à l'exonération – et existe par ailleurs pour la création d'entreprises ; cela aurait constitué un signal fort de l'appliquer aussi à l'hydroélectricité. Cela ne changera pas substantiellement le texte, mais nous perdons en volontarisme affiché pour nos territoires. Nous avons besoin de mesures très concrètes, visibles depuis les territoires, où l'on ne perçoit surtout que des difficultés pour investir dans l'hydroélectricité, des incohérences dans les diverses strates des schémas et autres mécanismes de planification ou de protection de l'environnement. De même, nous avons été très prudents sur le cadre européen, en nous assurant que les aides ne seraient pas cumulables et en mentionnant une exigence de compatibilité entre les articles 13 et 14 et le droit de l'Union européenne, je pense que nous avons pris toutes les précautions.

Sur les STEP, je suis persuadé que nous aurons des possibilités d'aller plus loin dans un avenir proche, mais ce n'est pas l'objet de ce texte. Même chose pour le projet « Hercule » d'EDF, le débat est effectivement décisif, mais nous n'avons pas à le conduire ici – et, surtout, il ne doit pas nous empêcher d'agir pour ce qui nous occupe aujourd'hui, l'hydroélectricité dans les territoires.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Il faut savoir se rassembler sur l'essentiel, ici la reconnaissance d'une énergie renouvelable qui a une grande importance dans l'histoire locale, et des possibilités de développement. Le projet « Hercule » fait débat, mais il n'a pas de calendrier précis et il ne doit pas nous bloquer. Nous pouvons nous réunir pour encourager le développement d'une énergie propre, renouvelable, et si nous n'agissons pas au Sénat, avec pragmatisme, les oppositions se cristalliseront et je suis convaincu que la petite hydroélectricité aura disparu dans quelques années. Il faut veiller aussi à ne pas détruire, car quand on arase les seuils, on empêche la « petite hydroélectricité ».

Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis. – Attention à ne pas sous-estimer la réserve d'énergie hydroélectrique dont nous parlons : nous avons là de quoi remplacer un réacteur nucléaire et produire de l'électricité pour un million d'habitants, sans parler de l'intérêt des installations elles-mêmes, sur le plan patrimonial aussi bien que sur des sujets très concrets comme la mécanique. J'habite au bord du Rhin et nous avons installé une passe à poissons d'une valeur de 18 millions d'euros pour que les saumons remontent le fleuve ; le projet était qu'ils puissent remonter jusqu'à Bâle, mais cela suppose l'installation d'une autre passe plus en amont, d'une valeur de 40 millions d'euros : ce coût ne peut pas être assumé, il y a des limites. J'ai été étonnée d'entendre, dans notre débat en commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, l'idée qu'il faudrait davantage d'études pour valider les équipements : en réalité, ils sont adéquats, leur coût est important et l'on ne peut les mettre indéfiniment en doute, ce qui reviendrait à décourager tout investissement et ne ferait qu'accroître l'incertitude.

Mme Christine Lavarde, rapporteure pour avis. – En réalité, l'article 12 accorde une exonération fiscale pour remplir une obligation légale, le fondement même est sujet à caution. Il y aurait aussi un enjeu de simplification pour les producteurs, car si l'exonération était adoptée, il leur faudrait décrire précisément chaque installation sur chaque parcelle, car l'administration fiscale ne dispose pas de cette information.

DISCUSSION DES ARTICLES

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous rappelle que l'article 5 a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et que cinq autres – les articles 12 à 16 – l'ont été à la commission des finances.

La règle du jeu est claire en matière de délégation au fond : la commission au fond s'en remet à la commission déléguée au fond et confirme le sort des amendements qu'elle a examinés. Il ne s'agit donc pas pour nous de rediscuter les amendements et de refaire le débat qui a déjà eu lieu à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Article 1^{er}

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Avec l’amendement COM-11, je vous propose d’inscrire parmi les objectifs de notre politique énergétique nationale un objectif d’au moins 1,5 GW de capacités installées en matière de STEP, entre 2030 et 2035. Il se place dans la droite ligne de la proposition de loi, en consacrant, pour la première fois, un objectif législatif en direction du stockage de l’énergie hydraulique. C’est très important car le stockage est indispensable pour garantir un équilibre entre l’offre et la demande d’électricité ainsi que la flexibilité d’ensemble de notre système électrique. À mesure que les énergies renouvelables, intermittentes, progresseront, nous aurons de plus en plus besoin de capacités de stockage. Or, les STEP, qui constituent un moyen éprouvé et répandu de stockage de l’électricité, sont encore très peu développées : nous n’en dénombrons que 6 ! C’est pourquoi l’amendement que je vous sou mets me semble tout à fait nécessaire. Le chiffrage reprend celui existant dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE). Par ailleurs, le dispositif serait cohérent avec les quatre autres articles de la proposition de loi consacrés aux STEP.

L’amendement COM-11 est adopté.

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

L’article 2 est adopté sans modification.

Article 3

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Cet article prévoit de renforcer les volets de la PPE en matière de production et de stockage hydrauliques. Mon amendement COM-12, propose d’ajuster, sur trois points, les informations ainsi requises : d’une part, les professionnels souhaitent que soit réalisée, dans le cadre de la PPE, une identification des installations hydrauliques existantes car aucune donnée n’est disponible ; d’autre part, ces mêmes professionnels suggèrent de supprimer la référence à une liste indicative des cours d’eau ou parties de cours d’eau susceptibles d’accueillir de nouvelles installations, créée par cet article, afin d’éviter toute ambiguïté avec les classements déjà existants dans le code de l’environnement ; enfin, dans la mesure où nous avons consacré avec mon précédent amendement un objectif de 1,5 GW pour les STEP, le dispositif proposé par cet article doit logiquement être complété par un suivi de la mise en œuvre de cette nouvelle cible.

L’amendement COM-12 est adopté.

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

Article 4

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Cet article complète le rapport annuel sur l’impact environnemental du budget d’un état évaluatif des moyens publics et privés mis en œuvre en faveur de l’hydroélectricité.

Avec l’amendement COM-13, je vous propose d’ajouter à cette évaluation un bilan des contrats d’achat et des compléments de rémunération dont bénéficient les installations hydrauliques autorisées. C’est une demande pertinente des professionnels.

M. Franck Montaugé. – Je m’interroge sur ce choix et m’abstiendrai.

L'amendement COM-13 est adopté.

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

Article 5 (délégué)

Mme Sophie Primas, présidente. – Cet article a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, ainsi que les éventuels articles additionnels qui y sont rattachés. Je vous propose, Madame la Rapporteuse pour avis, de nous présenter brièvement la position de votre commission et les amendements que vous avez adoptés. Je rappelle à chacun de nous que nous n'avons pas à refaire le débat, puisque nous travaillons en toute confiance avec la commission qui a déjà examiné cet article et les amendements qui s'y rapportent.

Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis. – Avec l'amendement COM-5, nous vous proposons de réécrire l'article 5 pour en rendre les règles plus claires et plus sûres.

Une certaine confusion existe sur la portée de la dérogation aux règles de continuité écologique accordée aux moulins installés sur les cours d'eau de catégorie 2. Les services de l'État ne l'accordent qu'aux moulins à eau équipés pour produire de l'hydroélectricité ou en phase de l'être à la date de publication de la loi du 24 février 2017 relative à l'autoconsommation d'électricité et à la loi du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Les projets d'équipement postérieurs sont exclus de la dérogation, ce qui est contraire à l'intention du législateur.

Cet amendement remédie à cette interprétation restrictive en précisant, à l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement, que la dérogation bénéficie à l'ensemble des moulins existants équipés pour produire de l'électricité, indépendamment du moment où le projet d'équipement pour la production hydroélectrique a été mis en œuvre.

Ensuite, la notion de moulin n'est pas définie en droit français et celle d'installation régulière sur les cours d'eau pose des problèmes. Je vous propose de préciser que la dérogation s'applique également aux forges et à leurs dépendances et de remplacer la notion de « régulièrement installé », source de difficulté pour les ouvrages anciens qui ne peuvent produire la preuve de leur installation régulière, par la notion d'ouvrages autorisés : cela permet d'inclure les moulins fondés en titre et sur titre, qui font l'objet d'une autorisation attestée de longue date.

Je vous propose également de préciser, à l'article L. 214-17 du code de l'environnement, que le respect des obligations en matière de continuité écologique ne peut servir de motif pour justifier la destruction des moulins à eau. Cette pratique n'a jamais constitué, à mon sens, la volonté du législateur.

Cet amendement contribuera au développement du potentiel productible de la petite hydroélectricité. Il rend plus claire la dérogation aux règles de continuité écologique pour les moulins à eau équipés pour produire de l'électricité sur les cours d'eau de catégorie 2, facilite la prise en compte des différents ouvrages hydroélectriques, parfois anciens, et interdit la destruction des moulins à eau comme modalité de restauration de la continuité écologique.

Cet amendement rédigeant l'article, son adoption a rendu sans objet l'amendement COM-4 de votre rapporteur.

L'amendement COM-5 est adopté, il rédige l'article 5.

L'amendement COM-4 devient sans objet.

Articles additionnels après l'article 5 (délégués)

Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis. – Les amendements COM-1 rectifié et COM-3 sont satisfaits par la nouvelle rédaction de l'article 5 : je vous propose en conséquence de les retirer.

Les amendements COM-1 rectifié et COM-3 sont successivement retirés.

Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-10 rectifié *bis* intègre les notions de coût et d'efficacité dans les mesures prises au titre de la protection de l'environnement, c'est trop large, nous vous proposons de ne pas l'adopter.

M. Laurent Duplomb. – C'est dommage, car comme vous nous l'avez montré avec cet exemple d'une passe à poissons qui coûte 18 millions d'euros, les investissements demandés sont parfois disproportionnés dans les règles actuelles ; je propose donc de mieux prendre en compte les coûts effectifs, c'est une condition pour le développement de l'hydroélectricité.

Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis. – Certes, mais avec un champ si large, votre amendement modifierait l'ensemble des décisions prises par l'administration dans ce domaine et modifierait l'équilibre des règles environnementales. Une étude d'impact semble, à tout le moins, nécessaire.

L'amendement COM-10 rectifié bis n'est pas adopté.

Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-7 rectifié *bis* crée une obligation de réviser les classements des cours d'eau, notre commission propose de ne pas l'adopter.

M. Laurent Duplomb. – C'est dommage encore, car l'interprétation des critères actuels fait que les trois quarts des cours d'eau sont interdits à l'exploitation hydroélectrique, ceci « à dire d'experts », alors que la moitié de ces cours d'eau pourraient être exploités si l'on se fondait sur des critères plus scientifiques.

Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis. – Votre amendement modifierait les classements du tiers des cours d'eau français, avec des conséquences sur leur biodiversité et sur leur état écologique. Le code de l'environnement prévoit déjà la mise à jour des listes de cours d'eau pour tenir compte de l'évolution des connaissances et des enjeux propres aux différents usagers.

L'amendement COM-7 rectifié bis n'est pas adopté.

Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-8 rectifié *bis* dispense les seuils aménagés de l'application des règles de continuité écologique. Cette précision confortera la sécurité juridique des propriétaires d'ouvrages

hydrauliques réalisant les travaux de mise en conformité, une durée de dix ans permet l'amortissement de l'équipement tout en tenant compte de l'évolution hydromorphologique des cours d'eau.

L'amendement COM-8 rectifié bis est adopté, il devient article additionnel.

Article 6

L'amendement rédactionnel COM-14 est adopté.

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

Article additionnel après l'article 6

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – L'amendement COM-9 vise à dispenser d'autorisation au titre du code de l'environnement les activités accessoires des installations hydroélectriques. En l'état actuel du droit, ces activités accessoires sont dispensées d'obtenir une autorisation au titre du code de l'énergie. En revanche, elles doivent disposer d'une autorisation au titre du code de l'environnement.

Concrètement, l'administration évalue si le projet induit des modifications « notables » ou « substantielles » sur l'environnement : dans le premier cas, un porter à connaissance est suffisant ; dans le second, une autorisation environnementale est requise. L'amendement laisserait inchangé la dispense d'autorisation au titre du code de l'énergie et supprimerait l'autorisation exigée par le code de l'environnement. Cette suppression poserait plusieurs difficultés : tout d'abord, elle reviendrait à supprimer toute procédure d'autorisation pour les activités accessoires, tant au titre du code de l'énergie, qu'à celui du code de l'environnement ; c'est la raison pour laquelle le Sénat s'est déjà opposé à une telle proposition, à l'occasion de l'examen de la loi dite « Essoc » de 2018 ; enfin, la volonté de mieux articuler les procédures prévues par les codes de l'énergie et de l'environnement est déjà prévue par la proposition de loi. En effet, l'expérimentation mentionnée à l'article 10 permet à tous les porteurs de projets hydroélectriques, quelle que soit la législation applicable, de bénéficier d'un référent unique départemental, d'un certificat de projet, soit un engagement sur les procédures et délais, d'un rescrit, c'est-à-dire une réponse sur une question de droit, et enfin d'un médiateur, en cas de difficultés ou de litiges. Au total, si l'objectif poursuivi par l'amendement est utile et nécessaire, il est globalement satisfait par cette expérimentation. Je demande donc son retrait ou, à défaut, émettrai un avis défavorable.

M. Laurent Duplomb. – C'est dommage, encore une fois, j'y reviendrai en séance plénière, car des contradictions existent entre les critères d'autorisation des codes de l'énergie et de l'environnement, au détriment de notre objectif de développer l'hydroélectricité. C'est notamment le cas des canaux d'irrigation. Je maintiens donc cet amendement.

L'amendement COM-9 est adopté.

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

Article 7

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Cet article propose d'instituer, par un arrêté du ministre de l'énergie, un modèle national sur les règlements d'eau pour les installations

hydrauliques autorisées ou concédés. Plutôt que de renvoyer à un tel arrêté, mon amendement propose d'inscrire directement dans la loi un cadrage minimal de ces règlements d'eau, en précisant qu'ils « *tiennent compte de la préservation de la viabilité économique de ces installations* », afin d'uniformiser des pratiques hétérogènes et d'éviter des prescriptions superfétatoires. C'est, là encore, une demande légitime des professionnels. Je me réjouis que la rapporteure pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ait repris mon amendement COM-15, avec l'amendement COM-22, pour en soutenir l'objectif.

Les amendements identiques COM-15 et COM-22 sont adoptés.

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

Article 8

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Cet article applique le principe « *silence gardé par l'État vaut acceptation* », au terme d'un délai de 2 mois, à plusieurs procédures relatives aux concessions hydroélectriques. Ce principe est déjà largement appliqué dans les procédures prévues par les codes de l'énergie, de l'environnement et même minier.

Mon amendement COM-16 en précise les conditions d'application ; à cette fin, il propose : d'une part, d'appliquer ce principe, au terme d'un délai de 2 mois, renouvelable une fois, pour les augmentations de puissance, et d'un délai de 6 mois, renouvelable une fois, pour les regroupements de concessions détenues par un même concessionnaire et la participation des collectivités territoriales à une société d'économie mixte hydroélectrique (SEMH) ; d'autre part, de supprimer les références à la prorogation de concessions contre travaux, eu égard à son articulation en suspens avec le droit de l'Union européenne, ainsi qu'au regroupement des concessions détenues par plusieurs concessionnaires, compte tenu de la pluralité d'acteurs économiques en présence. De la sorte, la sécurité juridique et l'application pratique de ces dispositions seraient renforcées. Ces ajustements font suite aux demandes convergentes, entendues à l'occasion de mes auditions.

M. Daniel Salmon. – Je suis pour ma part opposé à ce principe, qui n'est guère sûr. L'État ne dispose pas toujours des moyens de répondre dans les temps impartis.

L'amendement COM-16 est adopté.

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

Article 9

L'amendement rédactionnel COM-17 est adopté.

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

Article 10

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Avec l'amendement COM-18, je précise que l'expérimentation de plusieurs souplesses administratives prévue à cet article – référent unique dans le département, certificat de projet étendu, rescrit, médiateur – s'applique aux installations hydrauliques de moins de 10 mégawatts (MW), nouvelles comme existantes.

C'est une demande très forte des acteurs de terrain que j'ai auditionnés ; un article-clef de la proposition de loi.

L'amendement COM-18 est adopté.

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

Article 11

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Avec l'amendement COM-19, je propose de compléter le nouveau portail national de l'hydroélectricité par les informations collectées par l'État dans le cadre de l'état évaluatif sur les moyens publics et privés mis en œuvre en faveur de l'hydroélectricité, prévu par l'article 4 de la proposition de loi. Il s'agit de renforcer la cohérence entre les dispositifs et surtout l'information disponible, des élus aux citoyens.

L'amendement COM-19 est adopté.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 11

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – L'amendement COM-6 rectifié qualifie l'hydroélectricité d'intérêt public majeur. Prévue par la directive-cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000, cette notion permet de déroger aux exigences en matière de continuité écologique. Dans un arrêt du 4 mai 2016, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a appliqué cette dérogation à un projet hydroélectrique.

La notion d'intérêt général majeur est utile pour promouvoir l'hydroélectricité, mais l'amendement présente des difficultés. Sur le plan juridique, il étendrait la dérogation à tous les projets hydroélectriques, quelle que soit leur puissance, alors qu'il faut évaluer cette dérogation au cas par cas, à l'initiative de chaque porteur de projet et, le cas échéant, au terme d'un recours devant l'administration ou le juge ; il faut également concilier l'usage hydroélectrique avec les autres usages de l'eau : l'irrigation des terres agricoles ou la navigation marchande. Sur le plan pratique, l'amendement entrerait en contradiction avec la mesure d'assouplissement que nous avons prise, à l'initiative de notre collègue Daniel Gremillet, dans la loi ASAP. En effet, cette loi a introduit une souplesse administrative permettant aux porteurs de projets de mieux faire valoir leur demande de dérogation auprès de l'administration.

Enfin, cet amendement est satisfait par la proposition de résolution qui accompagne ce texte et qui invite le Gouvernement à renforcer la possibilité, pour les porteurs de projets hydroélectriques, de « *déroger aux règles de continuité écologique des cours d'eau, en application d'un intérêt général majeur* ».

C'est pourquoi, plutôt que de qualifier dans la loi l'hydroélectricité d'intérêt public majeur, je vous propose de faire suite à l'objectif poursuivi par l'amendement, en adoptant le principe d'une remise de rapport sur le sujet. C'est l'objet de mon sous-amendement COM-21.

M. Laurent Duplomb. – Vous me proposez de demander un rapport au Gouvernement, au lieu de modifier la loi ? C'est un enterrement, d'autant que vous savez bien qu'au Sénat nous écartons les demandes de rapport. Pourquoi ne pas se saisir du sujet pour

déverrouiller la contrainte, pour éviter aux investisseurs d'avoir des dossiers toujours plus complexes à monter et qui dépendent de l'interprétation des textes, variable d'un territoire à l'autre ? Si nous ne faisons que suivre ce que dit l'administration, à quoi servons-nous ? Si nous reconnaissons que l'hydroélectricité est d'intérêt public majeur, il faut déverrouiller la contrainte.

M. Franck Montaugé. – Je comprends l'intention de notre collègue Laurent Duplomb, mais cela renvoie à la définition même de l'intérêt public majeur : où place-t-on le curseur ? L'instruction des dossiers hydroélectriques implique une enquête publique, donc tout le monde peut s'exprimer sur le sujet, et pas seulement deux experts dans un obscur bureau...

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Cet amendement nous ferait aller au-devant de difficultés juridiques fortes.

M. Daniel Gremillet, auteur de la proposition de loi. – Je crois que ce problème est réglé dans la proposition de résolution, avec une articulation claire, un crantage qui assure que tous les territoires seront traités avec les mêmes règles.

M. Laurent Duplomb. – Je veux bien retirer mon amendement, mais je ne comprends pas pourquoi une résolution au Gouvernement vaut mieux qu'un changement de la loi – car si le Gouvernement ne suit pas la résolution, qu'advient-il ?

L'amendement COM-6 rectifié est retiré, le sous-amendement COM-21 devient sans objet.

Article 12 (délégué)

Mme Christine Lavarde, rapporteur pour avis. – La commission des finances vous propose de supprimer cet article, pour les raisons que je vous ai exposées : c'est l'objet de l'amendement COM-23.

L'amendement COM-23 est adopté.

L'article 12 est supprimé.

Article 13 (délégué)

L'amendement rédactionnel COM-24 est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteuse pour avis. – L'article 13 propose la création d'une réduction d'impôt visant à mieux concilier les activités hydroélectriques des moulins à eau avec les règles relatives à la préservation de la biodiversité et à la restauration de la continuité écologique.

Afin de tenir compte du coût important que peuvent représenter les équipements ou mesures visant à préserver la biodiversité et restaurer la continuité écologique, les contribuables domiciliés fiscalement en France pourraient bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu de 30 % pour les dépenses payées entre le 1^{er} janvier 2022 et le 31 décembre 2023, dans la limite d'un plafond de 20 000 euros, pour équiper les moulins à eau à usage énergétique dont ils sont propriétaires conformément à la législation.

Pour que cette réduction d'impôt puisse s'appliquer plus rapidement, je vous propose, avec l'amendement COM-25, d'élargir les dépenses éligibles à celles payées en 2021.

L'amendement COM-25 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-26 est adopté.

Mme Christine Lavarde. – Avec l'amendement COM-27, la commission des finances vous propose de mieux cibler la réduction d'impôt prévue à cet article.

L'amendement COM-27 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14 (délégué)

Mme Christine Lavarde, rapporteure pour avis. – Dans la rédaction actuelle, les équipements acquis à l'état neuf entre le 1^{er} janvier 2022 et le 31 décembre 2023 seraient éligibles au suramortissement. Avec l'amendement COM-28, nous supprimons la mention de l'état neuf des équipements, superfétatoire.

L'amendement COM-28 est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteure pour avis. – Avec l'amendement COM-29, nous recentrons le suramortissement sur les installations ne bénéficiant pas de soutien public.

L'amendement COM-29 est adopté.

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

L'article 15 (délégué) est adopté sans modification, de même que l'article 16 (délégué).

L'article 17 est adopté sans modification.

Article 18

L'amendement de coordination COM-20 est adopté.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 19 est adopté sans modification.

Intitulé de la loi

L'intitulé de la proposition de loi est adopté sans modification.

L'ensemble de la proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Patrick Chauvet, rapporteur. – Conformément au *vademecum* sur l'application des irrecevabilités en application de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient à présent d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives aux objectifs en matière d'énergie hydraulique et de son stockage ; à la prise en compte de l'énergie hydraulique et de son stockage par la « loi quinquennale », la programmation pluriannuelle de l'énergie et le rapport sur l'impact environnemental du budget ; aux règles de continuité écologique applicables aux ouvrages hydrauliques et notamment aux « moulins à eau » ; aux modalités de détermination du règlement d'eau des installations hydrauliques ; aux autorisations prévues pour les installations hydrauliques ; aux modalités de détermination du comité de suivi de l'exécution de la concession et de la gestion des usages de l'eau ainsi qu'aux modalités d'information des élus locaux à la gestion des installations hydrauliques concédées ; à la composition et aux modalités de mise en œuvre de l'expérimentation visant à simplifier certaines procédures administratives pour les installations hydrauliques de moins de 10 mégawatts ; à la composition et aux modalités de mise en œuvre du portail national de l'hydroélectricité ; aux modalités de détermination de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties applicable aux parties des installations hydroélectriques destinées à la préservation de la biodiversité et de la continuité écologique ; au champ et aux modalités de mise en œuvre de la réduction d'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les propriétaires de « moulins à eau » équipés pour produire de l'électricité ; au champ et aux modalités de mise en œuvre du mécanisme de suramortissement sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou l'impôt sur les sociétés pour les exploitants d'installations hydrauliques autorisées ; au champ et aux modalités de mise en œuvre de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation foncière des entreprises pour les installations hydroélectriques ; au champ et aux modalités de mise en œuvre de l'exonération d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux pour les stations de transfert d'électricité par pompage ; et aux modalités d'application aux installations hydrauliques autorisées de la redevance pour prise d'eau et pour occupation du domaine public fluvial de l'État.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci à tous !

Les sorts des amendements examinés par la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Chapitre Ier : Consolider le cadre stratégique en faveur de la production d'énergie hydraulique			
Article 1er			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CHAUVET, rapporteur	11	Inscription, parmi les objectifs de notre politique énergétique nationale, d'un objectif de 1,5 gigawatt (GW) entre 2030 et 2035 de capacités installées en matière de stations de transfert d'électricité par pompage (STEP)	Adopté

Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CHAUVET, rapporteur	12	Ajustement des éléments d'information sur la production et le stockage hydrauliques devant figurer dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)	Adopté
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CHAUVET, rapporteur	13	Ajout, dans l'état évaluatif des moyens publics et privés en faveur de l'hydroélectricité, d'un bilan des contrats d'achat ou des compléments de rémunération dont bénéficient les installations hydrauliques autorisées	Adopté
Chapitre II : Simplifier les normes applicables aux projets d'énergie hydraulique			
Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme MULLER-BRONN	5	Modification de la dérogation aux règles de continuité écologique applicable aux « moulins à eaux »	Adopté
M. CANEVET	4 rect.	Modification de la dérogation aux règles de continuité écologique applicable aux « moulins à eaux »	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CANEVET	1 rect. bis	Absence de financement de la destruction d'ouvrages hydrauliques	Rejeté
M. CANEVET	3 rect.	Suppression de la notion de « régulièrement installée »	Rejeté
M. DUPLOMB	10 rect. bis	Prise en compte du coût induit par toute norme environnementale	Rejeté
M. DUPLOMB	7 rect. bis	Obligation de déclassement des cours d'eau	Rejeté
M. DUPLOMB	8 rect. bis	Absence d'identification des seuils aménagés à des obstacles à la continuité écologique pendant 10 ans	Adopté
Article 6			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CHAUVET, rapporteur	14	Amendement de coordination rédactionnelle	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 6			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	9	Dispense d'autorisation au titre du code de l'environnement pour les activités accessoires des installations hydroélectriques	Adopté
Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CHAUVET, rapporteur	15	Inscription dans la loi d'un cadrage des règlements d'eau des installations hydrauliques autorisées ou concédées	Adopté
Mme MULLER-BRONN	22	Inscription dans la loi d'un cadrage des règlements d'eau des installations hydrauliques autorisées ou concédées	Adopté
Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CHAUVET, rapporteur	16	Ajustement de l'application du principe « silence gardé par l'État vaut acceptation » à plusieurs procédures relatives aux concessions hydroélectriques	Adopté
Article 9			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CHAUVET, rapporteur	17	Amendement de précision rédactionnelle	Adopté
Article 10			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CHAUVET, rapporteur	18	Extension explicite de l'expérimentation de plusieurs souplesses administratives (référé unique dans le département, certificat de projet étendu, rescrit, médiateur) aux installations hydrauliques existantes	Adopté
Article 11			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CHAUVET, rapporteur	19	Ajout au portail national de l'hydroélectricité des éléments d'information collectés par l'État dans le cadre de l'état évaluatif sur les moyens publics et privés mis en œuvre en faveur de l'hydroélectricité	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 11			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DUPLOMB	6 rect.	Déclaration de l'hydroélectricité « d'intérêt public majeur »	Retiré
M. CHAUVET, rapporteur	21	Sous-amendement transformant l'amendement n° 6 en une demande de rapport sur l'application de la notion d'« intérêt général majeur »	Satisfait ou sans objet
Chapitre III : Renforcer les incitations fiscales afférentes aux projets d'énergie hydraulique			
Article 12			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LAVARDE	23	Suppression de l'article	Adopté
Article 13			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LAVARDE	24	Amendement de précision rédactionnelle	Adopté
Mme LAVARDE	25	Élargissement des dépenses éligibles à celles payées en 2021	Adopté
Mme LAVARDE	26	Amendement de précision rédactionnelle	Adopté
Mme LAVARDE	27	Abaissement à 10 000 euros du plafond des dépenses éligibles	Adopté
Article 14			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LAVARDE	28	Amendement de précision rédactionnelle	Adopté
Mme LAVARDE	29	Recentrage du suramortissement sur les installations ne bénéficiant pas de soutien public	Adopté
Chapitre IV : Dispositions diverses			
Article 18			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CHAUVET, rapporteur	20	Amendement de coordination rédactionnelle.	Adopté

La réunion est close à 12 h 35.

Audition de M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui Monsieur Nicolas Dufourcq, directeur général depuis 2013 – depuis sa fondation ! – de Bpifrance, organisme public de financement des entreprises co-détenu par l'État et par la Caisse des dépôts, dont on a pu mesurer le rôle essentiel au cœur de la crise économique liée à la Covid-19.

Nous vous avons reçu, Monsieur le directeur général, il y a près d'un an, à la fin du premier confinement, encore au plus fort de la crise. Nous nous étions alors réjouis de l'assouplissement des critères d'octroi des prêts garantis par l'État (PGE), que vous étiez – et que vous êtes encore – chargés de garantir. Près de 60 milliards d'euros avaient alors été accordés ; depuis, le « *quoi qu'il en coûte* » est passé par là : les montants prêtés ont été doublés, le délai pour contracter un PGE a été étendu de fin 2020 à juin 2021 et le délai pour le rembourser a été allongé d'un à cinq ans supplémentaires. Dans le même temps, un plan de relance de 100 milliards d'euros, une ampleur inédite, a été décidé par le Gouvernement – et vous en êtes aussi un opérateur pour ce qui concerne l'investissement dans des secteurs stratégiques ou *via* les « prêts Rebond » avec les régions. Ces éléments – hélas incontournables ! – de contexte me conduisent à vous poser une première question : quel bilan tirez-vous de cette année passée au chevet des entreprises face au choc causé par la crise sanitaire ? En particulier, dans quelle mesure la mise en œuvre du plan de relance vous a-t-elle amené à changer vos méthodes, votre façon d'appréhender votre métier ? En somme, comment le groupe Bpifrance, au milieu de la tempête, a-t-il pu maintenir le cap ?

Il me semble que le résultat net du groupe que vous dirigez a été pour la première fois négatif en 2020, ce que vous expliquez, et nous vous croyons volontiers, par des provisions importantes : vous avez délibérément prévu le pire pour ne pas avoir de mauvaises surprises. Ma seconde question concerne donc votre appréciation de la situation actuelle et future des entreprises, notamment des TPE et PME. Vous publiez un baromètre trimestriel sur leur santé financière, dont les résultats sont à chaque fois très suivis. Aujourd'hui sous assistance respiratoire de l'État, ces entreprises devront un jour respirer par elles-mêmes – et l'air ambiant est plutôt morose actuellement, malgré les déclarations optimistes du ministère de l'économie et des finances ce matin... On ne sait pas si c'est la méthode Coué ou si c'est la réalité. Faut-il craindre, selon vous, un pic soudain et massif des faillites à l'issue de cette crise, comme le redoutent certains économistes ? Je vous sais d'un naturel plutôt optimiste, Monsieur le directeur général, mais je crois aussi que le désengagement de l'État et des collectivités, le moment venu, sera particulièrement délicat à gérer pour les entreprises - évidemment dans certains secteurs plus que d'autres...

Les spécificités de l'intervention publique en France aideront peut-être les entreprises à se développer au-delà de cette passe difficile. En effet, le Conseil national de productivité a dans un récent rapport souligné que les mesures d'urgence et de relance étaient en France, légèrement plus que chez nos voisins européens, destinées à l'offre et à la réallocation, par contraste avec des mesures centrées sur la demande et sur la protection. En d'autres termes, les stabilisateurs automatiques ayant bien joué leur rôle en France, on a pu donner au plan de relance une visée davantage structurelle, d'accompagnement à moyen terme de la transformation des entreprises. Aussi, je voudrais vous interroger sur un point que nous avons suivi avec attention ces derniers mois, tant il est apparu avec la crise sanitaire qu'il était crucial pour la compétitivité de nos entreprises : la numérisation des TPE et PME. Il ne nous a pas échappé que vous venez de lancer une seconde campagne d'appel à projets pour

financer des actions en ce sens. Pouvez-vous nous détailler les modalités pratiques de ce programme et les résultats que vous en attendez ? Quel est plus généralement l'avancement de la numérisation des entreprises françaises ?

Monsieur le directeur général, vous revendiquez pour Bpifrance le titre de banque des entrepreneurs, et plus spécialement de banque des entrepreneurs innovants. Aussi, je ne saurais conclure sans vous interroger sur ce qui constitue l'un de vos cœurs de métier : le financement de l'innovation de rupture, l'amorçage des jeunes pousses et l'articulation entre le monde de la recherche et le monde des affaires, qui est souvent notre talon d'Achille. Au travers du plan DeepTech, abondé à hauteur de 70 millions d'euros chaque année par le Fonds pour l'innovation et l'industrie, vous vous êtes fixé comme objectif de doubler le nombre de jeunes pousses issues de la recherche d'ici à 2023 et de devenir *leader* mondial en la matière. Ces objectifs ambitieux vous semblent-il tenables à l'heure où nous parlons ? On sait que la France se caractérise par la faiblesse de son capital-risque et par le manque de profondeur de son marché. Ne pourrait-on pas davantage mobiliser l'épargne des Français pour le financement des entreprises, notamment innovantes ? Cette proposition ancienne est revenue sur le devant de la scène depuis que la crise économique de la Covid a porté l'épargne des ménages à des niveaux inédits.

Voilà, Monsieur le directeur général, une première série de questions. Avant que nos collègues ne vous adressent les leurs, je vous cède la parole que vous nous exposiez votre vision de la période que nous traversons.

M. Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance. – Merci beaucoup Madame la présidente. Bonjour à tous. Je suis très heureux de pouvoir commenter nos travaux à vos côtés.

Pour le bilan 2020, nous avons fait deux séries de communications, tout d'abord sur le bilan d'activité le 4 février, puis le 22 mars sur notre résultat.

Je reviens sur le bilan de notre activité. Pratiquement toutes nos activités suivent une croissance très importante, sauf une : l'activité de garantie. La garantie sur fonds propres de Bpifrance a en effet basculé sur le PGE, qui est une garantie qui repose directement sur l'État. Nos activités de prêts des banques privées françaises garantis par Bpifrance diminuent de 27 %. En contrepartie, nous avons fait à la fin de l'année 2020 environ 120 milliards d'euros de PGE, dont la commercialisation n'est pas arrêtée, même si elle est relativement faible – on doit être à 120 milliards aujourd'hui.

Par ailleurs, les crédits à l'investissement réalisés par Bpifrance ont connu une hausse de 30 % en 2020, à 10,3 milliards d'euros pour 20 000 entreprises contre 6 000 l'an dernier. Cela indique une croissance considérable de l'activité. Pour l'essentiel, cela s'est fait à effectif constant dans les 50 agences du réseau Bpifrance sur le territoire. Toutes les équipes ont mené un travail très intense cette année, d'autant plus qu'outre les crédits qu'elles avaient à octroyer, elles ont rééchelonné les crédits passés. Bpifrance a été, le dimanche soir du 15 mars 2020, la première banque à annoncer ce rééchelonnement de toutes ses échéances de crédit.

Parmi ces crédits, le prêt sans garantie a explosé. On l'appelait, à la création de Bpifrance et du temps d'Oséo, le prêt participatif. Il a crû de 144 %, avec notamment les prêts à taux.

Pour anticiper sur une question sur le changement des méthodes de Bpifrance, le prêt Rebond a constitué une nouveauté fondamentale. Il s'agit d'un prêt à taux zéro, assis sur des fonds de garantie dotés par les conseils régionaux de 12 régions sur 13 – seule la Nouvelle-Aquitaine ne l'a pas fait. Ce prêt a bénéficié à environ 15 000 entreprises, ce qui est considérable. Pour une partie très importante – 1 milliard d'euros à la fin de l'année – il est 100 % digital, c'est-à-dire en ligne. Au lieu de parler à des banquiers physiques, vous cochez des cases, et, à la fin, des algorithmes décident si le crédit peut être octroyé ou non. Le taux de refus est inévitablement significatif, mais les allocations et octrois de crédits sont nombreux. C'est la nouveauté de 2020 pour Bpifrance. Nous sommes devenus pour les TPE et les petites PME une *fintech*, et même la plus grande *fintech* française de crédit direct 100 % digital.

En ce qui concerne les prêts à l'innovation, les prêts à l'amorçage, les aides comme les avances remboursables et les prêts à taux zéro, et l'ensemble du programme 192, avec le début de la mise en œuvre du plan de relance à partir de septembre, on est en croissance de 140 %. Sur les prêts, assis sur des fonds de garantie dotés par la Commission européenne, la croissance est de 111 %. Nous avons doublé nos prêts à l'amorçage et prêts à l'innovation. Ce doublement s'explique notamment par la très forte demande des *start-up* qui ne pouvaient plus lever de fonds propres, et par le fait que nous avons mis en œuvre le PGE « Inno », également appelé prêt de soutien à l'innovation (PSI). Il a très bien marché : cela a été le premier des PGE – annoncé par la première des banques – à se situer non pas sur un mais sur six ans, avec un taux annoncé d'emblée de 1,8 % sans garantie.

2020 est une très grosse année de fonds propres. En fonds de fonds, notre activité contracyclique est assumée. Tous les fonds qui ne pouvaient pas lever, notamment à cause d'un retrait des investisseurs internationaux de France, ont pu clore car Bpifrance s'est portée au devant d'eux, en acceptant exceptionnellement, et sur la base d'une validation de notre gouvernance, d'augmenter notre taux d'emprise de 20 à 30 %. Ensuite, ces fonds ont pu déployer leur capital. Sur 2020, notre activité de fonds de fonds s'établit à plus de 1 milliard : Bpifrance est le plus gros fonds de fonds de capital-risque et capital-développement de PME en Europe. Nous avons par ailleurs déployé d'importants investissements directs en capital-risque. Nous gérons à peu près 3 milliards d'euros, pour compte propre, pour le compte de l'État et pour celui de certaines grandes entreprises technologiques qui nous confient du capital. Ces investissements directs en capital-risque ont crû de 50 % en 2020. Les investissements dans les grosses entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les entreprises cotées françaises ont crû de 90 %, car nous avons commencé à déployer le fonds Lac d'argent, que nous avons levé pour 4,2 milliards d'euros. Nous avons investi dans Arkema et dans EssilorLuxottica pour bien ancrer ces entreprises en France.

Notre activité en 2020 a donc été intense.

Je fais mon commentaire sur notre résultat net. Nous nous mettons en résultat net négatif à 120 millions d'euros. Cela est dû à deux raisons. La première est la norme comptable bancaire IFRS 9, qui permet de calculer une provision pour risque attendu et non avéré. Nous avons voulu profiter du fait que nous ne sommes pas cotés pour nous mettre au maximum de nos possibilités, en tant que banque publique amenée à intervenir de façon forte en 2021. Nous avons ainsi largement augmenté la provision pour risque attendu. Elle passe de 15 millions d'euros en 2019 à 328 millions d'euros en 2020. C'est calculatoire, et cela n'indique pas une explosion du risque avéré dans nos comptes. Celui-ci reste faible chez nous, comme dans la plupart des banques françaises, et reste très concentré sur un nombre limité de « grumeaux ».

La seconde raison pour laquelle nous sommes en résultat négatif tient aux méthodes de comptabilisation des entreprises mises en équivalence dans nos comptes. Trois principales entreprises le sont aujourd'hui : STMicroelectronics, Eutelsat, et PSA – devenu Stellantis à partir du 10 janvier 2021. Les deux dernières ont nécessité le passage de provisions significatives, non parce qu'elles sont en perte – elles ont engendré des résultats corrects pour 2020, voire excellents pour PSA – mais parce que la règle comptable est paradoxale. En effet, quand une entreprise a une comptabilité en mise en équivalence, on lui fixe une valeur dans nos comptes. Quand elle accumule ensuite, année après année, des résultats nets de très grande qualité qui ne se traduisent pas par une augmentation du cours de bourse terme à terme, on est obligés de provisionner. C'est paradoxal, mais c'est la réalité, et c'est ce qui s'est passé avec PSA. Tous les ans, son résultat est impressionnant, mais la bourse n'en tient pas compte terme à terme, donc nous sommes obligés de provisionner et de réduire dans nos comptes la valeur de mise en équivalence de PSA. C'est une des complexités de la lecture des comptes de Bpifrance : nous allons essayer autant que possible de limiter les mises en équivalence. Nous avons réussi à en sortir Orange, nous sortons Stellantis de la mise en équivalence en 2021. Il ne nous restera plus que STMicroelectronics et Eutelsat. Cela représente à chaque fois plusieurs centaines de millions d'euros.

Pour le reste, je vous rassure : Bpifrance a créé de la valeur en 2020. Il s'agit d'une augmentation de la valeur sous-jacente du portefeuille, à laquelle s'ajoutent les dividendes, les revenus des obligations et la valeur du portefeuille de crédit. Bpifrance a créé 130 millions d'euros de valeur en 2020, en dépit de la crise.

Nous avons, par ailleurs, effectivement changé de méthode. À la fin de l'année 2020, 3 200 personnes travaillent à Bpifrance, dont 180 recrutées en 2020. Nous sommes une banque en forte croissance. Les encours de crédit de Bpifrance ont crû de 12 % en 2020, atteignant 42 milliards d'euros. Les actifs sous gestion représentent la même somme. Lorsqu'on ajoute les 14 milliards d'euros d'encours de nos fonds de garantie, on approche de 100 milliards d'euros. Lorsqu'on a créé la banque au 1^{er} janvier 2013, on était à 45 milliards d'euros environ : on a doublé. On continue de recruter par nécessité, tout en maintenant nos ratios de gestion à des niveaux record de frugalité, comparés aux niveaux de la place de Paris. Le coefficient d'exploitation de notre activité de crédit est en-dessous de 50 % et le ratio entre nos charges et les actifs sous gestion est sous 0,5 %. On se tient à ces deux ratios, qui sont fondamentaux et largement commentés.

Notre forte croissance nous pousse à recruter. Nous avons dû en particulier le faire en fin d'année, de manière importante dans nos activités directement liées au plan de relance. La direction de l'expertise de Bpifrance et les ingénieurs de nos 50 directions régionales, qui instruisent notamment les dossiers Territoire d'industrie, ont été confrontés à une augmentation puissante des volumes. En 2019, ces équipes géraient environ 1,5 milliard, mais 3,5 milliards en 2020. Il a fallu instruire un nombre très conséquent de dossiers supplémentaires : on n'est pas passé loin de la surchauffe. Nous avons donc décidé de recruter des effectifs additionnels, y compris des consultants recrutés dans l'urgence en novembre-décembre, car la productivité demandée aux collaborateurs devenait excessive.

On s'est réoutillé pour un nouveau rythme de distribution de subventions, de produits d'intérêt général et de prêts à l'innovation de Bpifrance, à hauteur de 3 milliards par an. C'est deux fois supérieur à ce qu'on avait en 2019.

C'est le principal changement de calibrage de nos ressources humaines, qui s'ajoute au fait que Bpifrance passe de plus en plus au digital. Nos plateformes digitales sont

de plus en plus utilisées. Vous avez pu mesurer le *time to market*, c'est-à-dire leur rapidité de mise en œuvre sur le PGE, le prêt à taux, le prêt Rebond et le fonds de développement économique et social (FDES) dont nous sommes opérateurs pour le compte de l'État. Nous sommes aussi, dans certaines régions comme la Bretagne, opérateurs des fonds Résilience et Résistance. Ces plateformes servent, à partir de janvier 2021, à la distribution de nos prêts d'honneur pour la création d'entreprises. Nous avons l'intention d'en faire environ 70 000 cette année, ce qui représente un volume très important. Nous serons à nouveau mobilisés, avec ces plateformes digitales, sur le sujet des prêts participatifs et des obligations subordonnées.

Effectivement, nous publions régulièrement notre baromètre. On est très à l'écoute de nos clients, nos empreintes digitales en capital se trouvent dans un grand nombre d'entreprises : nous avons un portefeuille direct de l'ordre de 1 000 entreprises et indirect, au travers du fonds de fonds, de 4 000 de plus. Il nous montre que les entrepreneurs sont incroyablement résilients. Ils se préparent tous à ce que je me suis permis d'appeler sur France Info hier midi la « catapulte » du second semestre. En ce moment on tend le ressort et la catapulte, et à un moment donné cela va partir. Tout le monde se prépare un rebond post-Covid qui sera très puissant. Ce ne sera pas forcément un rebond de consommation, comme vous le disiez, mais un rebond d'investissement. Ce dernier se porte plutôt bien, et c'est la conséquence du *policy mix* du Gouvernement français, consistant en un plan de relance très axé sur l'offre. Il faut prendre une seconde d'arrêt pour constater que ces 100 milliards contiennent le plan de soutien à l'industrie française le plus important depuis très longtemps, avec la baisse des impôts de production, les plans en faveur des secteurs automobile et aéronautique, et Territoires d'industrie. Les entrepreneurs sont conscients du fait qu'ils vivent un moment exceptionnel, d'autant plus que la demande est très forte. Nous avons été, avec le ministère de l'industrie, récipiendaires d'environ 7 000 dossiers, dont tous ne pourront pas être satisfaits. Agnès Pannier-Runacher arrive à négocier des enveloppes supplémentaires, qui sont bienvenues.

Pour en revenir au moral des entrepreneurs, si vous laissez de côté les cafés-restaurants, l'hôtellerie de centre-ville et une partie de la filière aéronautique (les cadences sur différentes catégories de Boeing et d'Airbus sont en forte baisse), les entrepreneurs sont très résilients. On mesure beaucoup de choses chez eux, y compris la psychologie collective, le capital mental. Les indices que nous mesurons montrent qu'il a fortement baissé entre mars et juin 2020. Cela a été un très grand choc pour eux, ils ont eu très peur. Puis, voyant à quel point ils ont été soutenus par l'État, ils se sont stabilisés à ce niveau, voire ont remonté. Les mesures qui, le cas échéant, seront prises cette semaine ajouteront à la grande histoire de ce qu'ils vivent depuis le 15 mars 2020. Cela n'enlèvera pas leur certitude que les choses seront pour l'essentiel résolues au second semestre 2020.

Ensuite, le tourisme de centre-ville ainsi que l'économie du spectacle et de l'événementiel continuent de brûler du capital. Il faut reconnaître que nous sommes dans un moment très darwinien. Des petites chaînes hôtelières qui s'étaient bien préparées, possèdent leurs murs, ont de l'*equity* et commencent à être actifs en rachats, vont sortir leur épingle du jeu. En revanche, pour l'hôtelier de centre-ville qui ne possède pas ses murs, ce sera très difficile. Je pense que la casse sera importante. Quant au secteur des cafés-restaurants, il est soumis à un fort *turn-over* et a toujours été considéré comme secteur à risque, y compris avant la crise sanitaire. Il le sera encore plus. En dépit du fonds de solidarité, les faillites par non-redémarrage des activités devraient fortement augmenter en sortie de crise. C'est aussi l'opinion, par exemple, du patron du groupe Ricard, qui suit cela de très près et dans tous les pays.

Les chiffres des faillites sont les suivants. En année normale, 50 000 faillites se produisent en France. Dans les années de crise ou post-crise, ce chiffre atteint 60 000. En 2020, on en a eu 40 000. Par conséquent, il devrait selon moi y avoir un effet de report sur 2021, avec un chiffre qui atteindra probablement 60 000. Tous les économistes, Coface, ou Euler Hermes prévoient un tel effet. Se stabilisera-t-on à 60 000 comme on y est resté entre 2009 et 2016 ? C'est très difficile à dire. Je n'en suis pas sûr. Nous avons toujours été plutôt optimistes à Bpifrance et les faits nous ont donné raison. En dehors de la géopolitique, qui casse le moral des entrepreneurs européens, je crois à un rebond post-Covid lié à des changements technologiques et sociétaux fondamentaux vecteurs de croissance.

Je termine par la numérisation des TPE et des PME. Le programme France Num se déploie, à travers des appels à projets pour apporter des prestations d'accompagnement en ligne pour les TPE. Nous sommes à la manœuvre pour piloter ces appels à projets dans les territoires.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci beaucoup Monsieur le directeur général. Je vous soumetts aux questions de mes collègues.

Mme Viviane Artigalas. – Monsieur le directeur général, je voudrais saluer l'action de Bpifrance, qui a activé plusieurs dispositifs pour des aides d'urgence aux entreprises du secteur touristique, très touché pendant la crise. Au-delà, nous sommes tous conscients qu'il faut anticiper et travailler à la relance et à la compétitivité de ce secteur d'activité, essentiel pour notre pays.

J'ai deux questions à ce sujet, dont l'une à laquelle vous avez en partie répondu. Comment Bpifrance accompagne-t-elle les entreprises touristiques dans leur indispensable adaptation au numérique, alors que les acteurs du tourisme français souffrent d'une moindre numérisation que leurs homologues européens ?

Deuxième question : France Lab Tourisme fédère les incubateurs touristiques français en prenant en compte les besoins spécifiques des *start-up* touristiques afin de les accompagner efficacement dans leur développement. Comment Bpifrance intervient-elle pour favoriser l'émergence d'entreprises innovantes en matière touristique ? Que pensez-vous du modèle espagnol et de son agence de promotion de l'innovation, Segittur, qui semble être devenue une référence mondiale ?

M. Fabien Gay. – Monsieur le directeur général, j'ai trois questions.

La première porte sur les PGE. J'aimerais avoir les chiffres relatifs aux TPE et PME. On constate plusieurs situations. Certaines entreprises ont pris le PGE alors qu'elles n'en avaient pas besoin, mais parce que les comptables les y ont poussées pour le mettre de côté. D'autres l'ont pris et ont commencé à manger le capital car elles n'avaient pas le choix. D'autres encore l'ont pris, et ont déjà tout mangé car elles sont en très grande difficulté - il s'agit de l'hôtellerie, des cafés, de l'événementiel, de la culture et bien au-delà. On nous dit que 25 % des entreprises seraient dans cette dernière situation. Confirmez-vous ce chiffre ? Elles seront mises en très grande difficulté quand le « *quoi qu'il en coûte* » sera débranché. Il faudrait qu'on sache à combien se monte le total des PGE sur cette question. Pour les entreprises qui ont commencé à manger le capital, pourrait-on aller vers une solution de transformation en capitaux propres ?

Ensuite, nous avons un grand débat avec le Gouvernement sur les PGE distribués aux très grands groupes. On nous dit : « Ne vous inquiétez pas, il y a des conditions en termes d'emplois et maintien de sites industriels ». Mais c'est plus compliqué. On voit bien que, tous les jours, les plans de licenciement s'amoncellent. Existe-t-il des conditions aux PGE pour les très grands groupes ? Qui les contrôle ? Est-ce vous ? Et s'il n'y a pas de contrôle, au moins, qui en fait une évaluation ?

Dernière chose. L'Assemblée nationale a entamé la discussion du projet de loi Climat et résilience. Nous l'aborderons en juin. Une question se pose autour des subventions aux entreprises qui mènent des projets contraires aux objectifs environnementaux affichés par le Gouvernement, comme des projets de subvention aux énergies fossiles. Il me semble que vous en subventionnez à hauteur de 9,3 milliards. Il s'agit de projets gaziers au Mozambique ou des projets de Total en Antarctique. Le Gouvernement souhaite y mettre fin en 2035. Ne pensez-vous pas qu'il faudrait accélérer le calendrier vu l'urgence climatique et mettre fin aux subventions à des projets qui contredisent nos projets environnementaux ?

M. Daniel Gremillet. – Monsieur le directeur général, je voudrais rendre hommage à Bpifrance pour cette proximité territoriale, notamment avec les collectivités régionales, depuis un an. Sur les PGE, je vais être bref car Fabien Gay a évoqué une grande partie de ce que je voulais dire. Voici ma seule question sur le sujet : certains élus de régions considèrent que des entreprises ne pourront pas les rembourser, et qu'il faudra trouver une autre solution pour les sauver. Comment imaginez-vous transformer ce PGE au niveau des fonds propres ?

Deuxième question : j'ai présidé dans mon département des Vosges le fonds Résistance. Votre équipe a été très précieuse dans les avis. J'ai néanmoins pu constater avec mes collègues des collectivités régionales et départementales que les banques n'ont pas fait leur travail. Très souvent, l'argent du contribuable et des collectivités a dû venir en secours des entreprises, notamment des petites entreprises, des commerces et des artisans, parce que le monde bancaire avait un peu déserté. Je voulais avoir votre sentiment global, au niveau national, sur cette situation.

Troisième point : tout le monde se satisfait du fonctionnement du plan de relance des investissements. Mais, Monsieur le directeur général, il n'y a pas de génération spontanée d'investissements dans les entreprises. La plupart de ceux qui ont été réalisés étaient déjà prévus. On sait le temps qu'il faut entre le moment où vous décidez de l'investissement et le moment où vous pouvez le réaliser. Je voudrais là aussi avoir votre sentiment. Ce n'est pas une critique : je veux dire qu'il y aura un après. Constituons-nous à nouveau un portefeuille d'investissements aussi significatif pour 2022 et au-delà ? En effet, ce qui a été réalisé n'est pas uniquement dû au plan de relance, mais peut-être à un soutien particulier à des investissements déjà prévus.

Je termine. J'ai bien entendu votre propos sur l'augmentation de 180 personnes au sein de Bpifrance, nécessaire eu égard à la place que vous avez prise par rapport au monde bancaire traditionnel. Comment voyez-vous le futur ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Monsieur le directeur général, en mai dernier, je vous avais interrogé sur la situation d'éligibilité des entreprises françaises installées à l'étranger aux outils mis en place par Bpifrance. Vous m'aviez répondu que vous aviez étudié la situation de la diaspora française à l'étranger, mais que vous ne pouviez pas suivre les entreprises qui avaient choisi de s'y déplacer. Un an après le déclenchement de la crise

épidémique, certains dispositifs sont mis en place : ARIZ, la garantie *Choose Africa Resilience*... Ce sont des garanties en faveur d'entreprises françaises en fonction de la nature et du lieu de leur activité. Ces entreprises participent pourtant massivement à l'exportation des produits français à l'étranger. 40 % d'entre eux consomment des produits français. Il faut donc trouver impérativement une solution pour les aider à améliorer leur trésorerie, à être présents et à réinvestir pour se développer partout dans le monde. Je voudrais savoir si vous avez avancé dans votre réflexion, si vous avez reconsidéré votre position pour venir en aide aux entreprises françaises installées à l'étranger, selon des critères comme l'embauche de salariés français, l'achat de produits français pour les véhiculer à l'étranger, une clientèle française, ou bien le développement de marques françaises à l'étranger. À l'occasion d'une audition, le ministre des finances a déclaré qu'il n'y était pas hostile.

M. Serge Babary. – Monsieur le directeur général, des fonds dits « souverains » régionaux se mettent actuellement en place pour aider les entreprises à passer le cap de la crise et lutter contre les risques de prédation par des fonds étrangers, en particulier sur les ETI. La Région Rhône-Alpes a créé le premier fonds, et Bpifrance l'accompagne à hauteur de 10 millions d'euros. Soutiendra-t-elle d'autres fonds souverains régionaux de ce type, au même niveau, et si oui, selon quels critères ?

Ma deuxième question concerne le fait que Bpifrance a confié à Amazon la charge d'héberger sur son *cloud* des données issues des attestations des PGE. Qu'en est-il de la sécurité de ces informations, compte tenu du *CLOUD Act* et de la possibilité pour le Gouvernement américain d'avoir facilement accès à ces données stratégiques sur nos entreprises ?

M. Franck Montaugé. – J'aurai trois questions.

Que représente aujourd'hui l'endettement des entreprises françaises ? Quelle a été son évolution depuis 2019 ?

Quelle est la part de cet endettement qui relève de la survie à la crise - de la nécessité d'avoir à emprunter pour passer cette période - et quelle est celle qui relève de l'innovation ainsi que de la préparation à la reprise et à l'avenir ?

Enfin, quelle appréciation personnelle portez-vous sur la capacité des entreprises françaises à se désendetter, en faisant la part de ce qui relève de la crise et de la préparation de l'avenir ?

M. Yves Bouloux. – Monsieur le directeur général, l'une des priorités de Bpifrance pour 2021 est la Banque du climat. Vous avez annoncé la création d'une école de la transition énergétique à destination des entrepreneurs. Pouvez-vous nous en dire plus sur ce projet ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Monsieur le directeur général, les PGE non remboursés rentreront-ils dans un budget spécifique ou s'ajouteront-ils à la dette liée au Covid-19 ?

Ensuite, pouvez-vous mesurer et voir comment Bpifrance appréhende le plan de soutien au secteur de la montagne afin de tenir compte de la diversité des territoires et de la diversification des activités ? Pensez-vous que son périmètre doit être corrigé ? On a en effet

pu remarquer de nombreuses lacunes, des aides non attribuées à certains acteurs de la montagne.

Enfin, l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) avait formulé des propositions à l'été 2020, notamment le recours à Bpifrance lorsque des aides de soutien à l'économie du fonds de la solidarité vont s'arrêter. Certains établissements dans le secteur de l'hôtellerie rencontreront des difficultés en fonction de la reprise du secteur. L'UMIH avait préconisé que Bpifrance puisse servir de caution et entrer dans le processus de vente afin d'éviter que des établissements soient vendus à des investisseurs étrangers.

M. Jean-Marc Boyer. – Après la montagne, je veux parler du thermalisme. Il est à l'arrêt depuis 2020 et ne redémarre pas en 2021. Ce secteur représente en France une centaine d'établissements thermaux et de villes thermales. Pour cette deuxième saison, les choses semblent mal se présenter en termes d'activité et d'ouverture. Quelles interventions Bpifrance a-t-elle menées vers les établissements thermaux et les villes thermales, sachant que le secteur représente environ 100 000 emplois au niveau national ? Quel avenir prévoyez-vous, si vous pouvez nous le dire, pour le rebond économique de cette activité thermale ? Lorsque vous parlez de rebond, voire de catapulte, j'avoue que cela me laisse un peu perplexe.

M. Michel Bonnus. – Ma première question porte sur le moment où le Gouvernement va siffler la fin du match. Je rebondis sur ce qu'a dit Mme la sénatrice Estrosi Sassone : quel impact cela peut-il avoir ? Y est-on bien préparé, et notamment les entreprises particulièrement touchées dans la filière touristique ?

Ma deuxième question porte sur les départements les plus touchés. Chacun d'entre eux est un cas particulier par rapport au tourisme. On parlait de montagne et de thermalisme, mais il existe aussi des croisiéristes, un tourisme de loisir, un tourisme d'affaires et un tourisme de proximité. Comment les collectivités, au niveau de leurs compétences, et notamment les départements et les régions, peuvent-elles, par des indicateurs précis, être facilitatrices pour les entreprises en grande difficulté ? Il s'agit de prévenir et s'y prendre dès maintenant. J'ai deux casquettes aujourd'hui. Je trouve qu'on n'est pas assez impliqués, tant les professionnels du tourisme que les collectivités. Pour elles, les choses sont désorganisées ; on ne sait pas l'impact du post-Covid par rapport aux caractéristiques de notre département. Pour moi, c'est très important, car des filières vont être directement touchées : l'agriculture, la viticulture - je parle pour le département du Var mais pour bien d'autres -, l'hôtellerie et le tourisme.

M. Daniel Salmon. – Monsieur le directeur général, mes collègues vous ont déjà interrogé sur la Banque du climat et les fossiles. Pourriez-vous nous donner également des indications sur les aides spécifiques que vous attribuez aux PME et ETI, qui sont impliquées dans la transition énergétique et écologique ? Comment voyez-vous l'évolution à ce sujet ?

Deuxième question : elle concerne la répartition territoriale des crédits. Vous nous avez parlé des plateformes régionales : pouvez-vous nous en dire un peu plus ? Cette répartition de crédits est-elle uniforme ? Est-elle bonne sur le territoire français ?

Mme Sylviane Noël. – Monsieur le directeur, Bpifrance est pleinement mobilisée depuis plusieurs mois sur les fonds de modernisation des filières automobile et aéronautique. Je suis élue d'un territoire particulièrement concerné par ces deux secteurs, qui comporte bon nombre de sous-traitants de ces deux filières industrielles, pour la plupart des PME. Beaucoup

m'ont exprimé leur grande satisfaction de pouvoir bénéficier de ces dispositifs à une heure où ils sont confrontés non seulement à une crise sanitaire mais aussi à des mutations technologiques profondes. Néanmoins, une critique revient très régulièrement et je souhaitais profiter de cette audition pour vous transmettre une requête : les démarches administratives pour percevoir le solde de ces subventions restent particulièrement lourdes, alors même qu'une très grande part des éléments vous auraient été déjà communiqués lors de l'appel à manifestation d'intérêt. Je rappelle que ces dispositifs profitent pour une large part à des PME, qui ont les plus grandes difficultés à répondre à ces exigences.

Mme Florence Blatrix Contat. – Monsieur le directeur général, les trois quarts des entreprises font appel à l'assurance-crédit pour se couvrir contre les risques d'impayé, qui étaient jugés en hausse avant même la crise : c'était déjà une tendance en 2018-2019. Aujourd'hui, les TPE et PME craignent que les grands assureurs privés baissent les montants assurés, notamment dans l'artisanat. Cela a pour conséquence de rendre plus difficile l'approvisionnement des TPE-PME, soit en limitant leurs achats, soit en leur imposant des achats au comptant, ce qui affecterait leurs besoins en fonds de roulement. Comment éviter cet écueil, qui serait un véritable frein à la reprise ?

M. Christian Redon-Sarrazy. – Monsieur le directeur général, Bpifrance intervient auprès du secteur agricole, en particulier pour renforcer le fonds de roulement des entreprises qui le compose. Les entreprises éligibles sont essentiellement des PME du secteur agricole, que vous accompagnez, soit pour allonger la durée des crédits, soit pour les réaménager afin de réduire sensiblement les remboursements, d'accorder de nouveaux crédits en fonds de roulement, ou de consolider des crédits à court terme par du crédit de moyen terme. Avez-vous noté depuis le début de la crise une sérieuse détérioration de la situation de ces entreprises et donc une hausse sensible de votre niveau d'intervention sur ce secteur ?

M. Bernard Buis. – Notre commission a auditionné en janvier Patrick Artus et Olivier Pastré, économistes et auteurs de *L'économie post-Covid*. Dans la presse, le premier paraissait pessimiste sur la résilience des PME dans cette lourde épreuve, évoquant même un « *bain de sang* » à venir. Il précisait la grande particularité de cette crise, selon laquelle d'habitude, dans une récession, la situation empire puis s'améliore pour tout le monde, alors que dans le cas présent, tout le monde va mal, mais certains secteurs ne retrouveront vraisemblablement jamais leur niveau d'activité normal. Dans une interview que vous avez accordée récemment à Boursorama, vous paraissez nettement plus optimiste. Vous faites mention d'une « *catapulte économique* » importante à partir de septembre. On aimerait vous croire. Pouvez-vous confirmer votre optimisme ?

M. Jean-Pierre Moga. – Monsieur le directeur général, je vous remercie pour vos propos. J'estime que Bpifrance a été au rendez-vous des défis économiques suscités par la crise sanitaire en jouant pleinement son rôle d'amortisseur en faveur des entreprises françaises. Lors de l'examen du budget 2020, en ma qualité de rapporteur pour avis de la mission interministérielle « Recherche et Enseignement Supérieur » (MIREs), je m'inquiétais de la diminution de l'attribution des crédits octroyés à Bpifrance dans le financement des aides à l'innovation. J'ai été satisfait de voir un niveau de dotation de 650 millions d'euros cette année, contre 477 en 2019. J'avais beaucoup de questions à vous poser, mais mes collègues les ont souvent abordées. Je voulais vous interroger sur la perte de 121 millions, mais vous y avez largement répondu dans votre propos liminaire.

Je reviendrai donc uniquement sur la question du remboursement des PGE, qui me semble cruciale pour l'économie française. On estime que 4,5 à 6 % du montant global de

ces prêts pourraient ne pas être remboursés. Cela représente environ 6 à 8 milliards d'euros de pertes potentielles. Quelles sont vos inquiétudes et vos propositions par rapport à ce sujet ? Je vous remercie.

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le directeur général, vous avez un grand menu ! Je vous laisse la parole. Merci d'avance de vos réponses.

M. Nicolas Dufourcq. – Je n'avais pas répondu à votre question sur la *deep tech* : je vais commencer par là. Nous avons publié les résultats du deuxième anniversaire du lancement du plan Deeptech, débuté en janvier 2019. Il se déroule de manière formidable. Nous avons en effet de grandes ambitions de création de *start-up* à partir des laboratoires des grands pôles scientifiques français. Il s'accompagne d'une boîte à outils, renforcée par le plan de relance s'agissant des fonds propres. Face à nous, même s'il a démarré, s'ouvre un réel changement culturel dans le monde de la recherche scientifique française autour de la possibilité de créer ces *start-up*. Le statut de chercheur-entrepreneur est fondamental, le début de simplification que nous appelons de nos vœux, qui est la deuxième étape des sujets de transfert de technologies, est une bonne nouvelle.

Le plan est d'autant plus important que la *deep tech* consiste à fabriquer des objets complexes. Elle comporte bien entendu du code et de l'intelligence artificielle, mais surtout énormément d'incarnation sous la forme d'objets fabriqués dans des usines. Le plan Deeptech engendre donc une partie du futur de l'industrie française sur notre territoire. L'énorme usine Ynsect construite à Amiens, pour fabriquer de l'alimentation animale à base d'insectes, est directement issue de ce plan. Il y aura de plus en plus de grandes usines de ce type. Nous avons d'ailleurs des fonds spécialisés pour y injecter du capital, notamment le fonds SPI (société de projets industriels). Ce plan Deeptech viendra en relais de l'industrie actuelle, qui a déposé les 7 000 dossiers du plan de relance.

J'ai eu beaucoup de questions sur le tourisme. La question qui se pose maintenant est bien sûr de savoir comment on rebondit à l'issue de la crise sanitaire pour franchir une étape de modernisation de l'offre touristique française, autour de la numérisation, du développement plus rapide d'entreprises qui, elles-mêmes, réinventent leurs concepts. J'étais ainsi récemment avec un entrepreneur qui a développé progressivement un concept de camping nouveau, avec des tentes préinstallées, un peu à la scandinave, et qui décolle actuellement. C'est ce genre de personnes que nous accompagnons depuis des années et au capital desquels nous rentrons pour leur permettre d'exploser.

Nous menons donc une action très importante en matière de numérisation du tourisme et d'innovation dans les concepts. C'est de l'accompagnement - nous avons nos écoles, un accélérateur de tourisme -, du crédit, des aides à l'innovation et des fonds propres. Nous venons par exemple de réinvestir dans le réseau de campings Sandaya, qui est une entreprise particulièrement innovante en la matière.

Je suis très intéressé par la remarque concernant cet organisme espagnol, Segittur. Nous allons regarder cela tout de suite. Chez Bpifrance, on apprécie les *benchmarks* qui nous permettent d'avancer. Si c'est une bonne pratique, on tentera de la reproduire.

Pour terminer sur le plan tourisme, nous travaillons avec les régions : sur les plans montagne de la Région Rhône-Alpes et montagne Pyrénées de la région Occitanie. Nos directions régionales déclinent nos actions touristiques avec les conseils régionaux pour

monter des plans spécifiques aux régions en question. Je pense que cela se passe très bien avec les équipes de Laurent Wauquiez et de Carole Delga.

Je passe aux PGE. Ils représentent, selon les derniers chiffres, 119 milliards d'euros pour 710 000 entreprises. 365 000 entreprises, qui sont *de facto* de petites PME ou des TPE, ont pris moins de 50 000 euros de PGE, sachant que le PGE moyen est de 170 000 euros. On a également créé le PGE saison, qui permettait aux entreprises touristiques de reprendre un PGE fondé sur les meilleurs mois de la saison 2019. Il ne marche pas très bien : les banques françaises n'en ont placé que pour 1 milliard à 6 300 entreprises, avec un PGE moyen se chiffrant également à 170 000 euros.

Par ailleurs, nous maintenons en effet nos hypothèses de sinistralité entre 4 et 7 %. Depuis que la possibilité est offerte aux banques de permettre à leurs clients de différer non d'un mais de deux ans le premier remboursement du PGE, sur cette partie-là du portefeuille, le risque devient plus important. En effet, le risque augmente avec la longueur du différé. Nous avons fait tourner nos algorithmes, et il apparaît que si une proportion importante de détenteurs de PGE diffère de deux ans plutôt que d'un, le risque de perte finale en sinistralité, pour le plan PGE, de 4 à 7 % passerait à une fourchette de 5 à 8 voire 8,5 %. L'augmentation du risque n'est donc pas considérable. En termes d'efficacité de la dépense publique, les effets multiplicateurs demeurent très importants.

Pour ceux qui ne rembourseront pas, se pose la question de la conversion en capitaux propres. Depuis que cette idée est évoquée, j'ai souvent eu l'occasion de dire qu'on ne met pas de capitaux propres dans de toutes petites entreprises, ou alors c'est de la subvention ou du don : il s'agit dans ce cas de capitaux propres. En revanche, un pourcentage de capital, avec une représentation au conseil d'administration, est tout à fait inadapté à des petites entreprises. Vous pouvez imaginer des obligations convertibles, qui sont du quasi-capital, mais il n'est pas prévu aujourd'hui de convertir le PGE en de telles obligations.

En revanche, un enrichissement de la boîte à outils française, avec les prêts participatifs et les obligations subordonnées, a été annoncé il y a quinze jours. Il a été ardemment négocié avec la Commission européenne depuis de nombreux mois, et désormais avec les assureurs, qui vont financer le fonds.

Je fais une incise sur le sujet. Les prêts participatifs sont des prêts à 8 ans avec 4 ans de différé de remboursement. Ils sont garantis à 90 % par l'État. Leur taux sera autour de 4,5 % pour les PME et 5 à 5,5 pour les ETI. Ces prêts font payer le différé de 4 ans par un taux d'intérêt assez élevé. Ce sont bien des prêts, et pas du capital. Ils sont intéressants pour des entreprises qui ont besoin d'un nombre important d'années de différé pour pouvoir se remettre. Quelle est la profondeur réelle du marché pour de tels prêts ? C'est très difficile à dire. L'essentiel est que la place financière soit équipée de cette possibilité, sachant que l'État garantit aux assureurs qui investiront dans le fonds un rendement de l'ordre de 2 %. Ce fonds est donc attractif.

Les obligations subordonnées sont des obligations à 8 ans, à 5 % pour les PME et 6 % pour les ETI. Elles sont remboursables *in fine* : pendant 8 ans vous ne remboursez rien. Ce très beau produit sera commercialisé par une quarantaine de fonds d'investissement, habitués à investir auprès des PME en capital, quasi-capital, ou en dette (s'agissant des fonds de dette). Bpifrance est candidat pour commercialiser aussi bien les prêts participatifs que les obligations subordonnées, qui sont de la dette reportée.

Aujourd'hui, indépendamment de la subvention pure, qui est le constat de la perte, il n'existe pas pour les TPE de mécanisme de masse de conversion du PGE en capital. Je pense honnêtement qu'il ne peut pas y en avoir : le capital, tel qu'on le connaît, n'est pas la solution pour les toutes petites entreprises, d'autant plus que la quasi-totalité de leurs chefs d'entreprise ne veulent pas ouvrir leur capital.

Vous avez posé une question sur les PGE des très grands groupes. Ils sont gérés en direct à Bercy par les équipes de la Direction générale du Trésor. C'est à eux qu'il faudrait poser la question. Des conditionnalités ont effectivement été mises en place à chaque étape mais je ne les connais pas. Je sais qu'elles sont contrôlées, mais je ne sais pas comment et par qui.

J'ai eu une autre question sur le PGE : le PGE non remboursé rentre-t-il dans la dette liée au Covid-19 ? Oui. Le PGE non remboursé, mettons 6 % des 120 milliards - dont la partie État représente 90 % - seront financés par le déficit du budget de l'État, lui-même financé par la dette liée au Covid-19.

J'en viens au climat. Nous avons un accélérateur climat, et nous en aurons de plus en plus. Nous allons faire passer beaucoup d'entreprises dans nos écoles. Ces accélérateurs de Bpifrance sont très efficaces, avec un taux de satisfaction des clients de 99 % dont nous sommes très fiers. Leurs programmes s'étalent sur un à deux ans, ils proposent beaucoup de conseil, du *consulting*, un mentor, un *advisory board*, c'est-à-dire un comité consultatif de quatre dirigeants de grands groupes qui vient épauler le chef d'entreprise, et des sessions collectives qui permettent aux entrepreneurs de se parler les uns aux autres, de se comparer, et de se donner l'énergie d'être plus audacieux dans leurs plans de transformation. Par rapport à l'effet multiplicateur qu'il engendre sur la performance des entreprises, établi par des études économétriques assez puissantes faites par des chercheurs de l'école française, cet outil d'intervention publique est peu onéreux.

J'ai eu une question sur l'Arctique et le Mozambique qui citait le chiffre de 9,3 milliards d'euros. Il correspond en quasi-totalité aux expositions de l'assurance export sur compte État, autrefois Coface et qui s'appelle maintenant Bpifrance Assurance Exports. Ces décisions ne sont pas prises par Bpifrance mais par la commission des garanties au ministère de l'économie et des finances. Par le passé, celle-ci a effectivement accepté de garantir des grands contrats à l'export portant sur l'installation d'infrastructures de liquéfaction du gaz. 2035 est la date votée par le Parlement. Je pense que c'est la bonne décision : le compte à rebours commence à partir de cette date. S'il n'est plus possible d'assurer de grandes infrastructures de liquéfaction du gaz en 2035, c'est cinq à dix ans plus tôt que les acteurs commencent à s'ajuster. L'effet transformant de cette mesure existe donc. La position de Bpifrance est que le gaz naturel joue un rôle dans la transition énergétique, et en particulier celui qui est issu de l'Arctique. C'est le moins polluant. Pour liquéfier du gaz il faut en effet des températures très basses : il se trouve que c'est le cas là-bas. J'y suis allé moi-même, et c'est très impressionnant. Dans le mix de la transition, le gaz naturel trouve donc sa place, une place transitoire. C'est une raison pour lesquelles Bpifrance a continué de soutenir le retour en France de l'entreprise Technip Énergies, dont le siège est désormais à Levallois-Perret, qui a un management français, et qui dispose maintenant de son autonomie stratégique après avoir été extraite du groupe TechnipFMC, qui était devenu *de facto* un groupe atlantique.

Je termine sur ce commentaire : nous pensons que les grandes infrastructures d'extraction et de liquéfaction du gaz, notamment en Arctique, vont servir à produire, le

moment venu, de l'hydrogène bleu, décarboné. Il constituera un élément fondamental de la transition énergétique.

Les banques ont-elles joué leur rôle ? Oui. Il faut continuer de le dire. Il suffit de se comparer avec les autres pays de l'Europe continentale. Les 17 000 agences des réseaux bancaires privés français ont fait un travail exceptionnel. Pendant un an, elles n'ont fait que du PGE et du report d'échéance. Nous pensions que le taux de refus serait plus important. C'est la raison pour laquelle j'avais beaucoup poussé pour que l'État isole une enveloppe d'un milliard d'euros, dite « du FDES », pour venir au secours des refusés du PGE, avec les fonds Résistance de toutes les régions, etc. L'enveloppe du FDES ne s'arrache pas aussi rapidement que ce que j'aurais imaginé. Le fait que, par ailleurs, entre 60 et 70 % des PGE n'aient pas été décaissés - ce sont des PGE de précaution en banque dans les entreprises - montre à quel point les banques ont joué le jeu à tous les niveaux. Je prends ce non-décaissement comme une très bonne nouvelle pour l'économie française. Cela montre la résilience des entreprises, le fait qu'elles sont entrées dans cette crise en étant assez liquides et plutôt bien préparées, et cela montre enfin que les autres dispositifs, liés au chômage partiel et au plan de relance, leur permettent d'économiser leur PGE. Que vont-elles en faire ? Je pense qu'une grande partie d'entre elles vont décider de le garder. C'est un très bon produit sans garantie, avec un taux relativement faible, et qui donne de la visibilité sur le financement du besoin en fonds de roulement (BFR). Ce financement sera important : nous pensons en effet que le rebond économique sera fort. Avoir une ressource de financement du BFR de cette qualité-là est une bonne chose. On avait prévu que le PGE financerait un fossé de trésorerie massif et transitoire. Il s'avère que pour énormément d'entreprises, le PGE est une bulle de crédit à l'investissement, que nous avons injectée dans l'économie française. Elle va trouver son affectation dans de l'investissement ou dans du financement de BFR engendré lui-même par de l'investissement. C'est donc une très bonne nouvelle.

Existe-t-il un effet d'aubaine sur les investissements liés au plan de relance ? Il est vrai que quand on voit 7 000 dossiers arriver, on se doute qu'ils n'ont pas tous été inventés sur le siège par une nuit de pleine lune au milieu du mois d'octobre. Dans la plupart des cas ces investissements étaient envisagés par les entrepreneurs, mais ils ne passaient pas à l'acte. Le plan de relance est l'étincelle dans le nuage de gaz, qui fait passer les entrepreneurs à l'acte, pour la partie gérée par Bpifrance, c'est-à-dire les subventions. En revanche, pour la partie gérée par l'agence des paiements de l'État, on est sur un guichet automatique, sur une liste de machines que vous pouvez vous acheter et que l'État rembourse à hauteur de 40 % ou un peu moins. C'est là aussi de l'ordre du déclenchement du passage à l'acte. C'est peut-être ainsi que cela doit marcher. Je ne considère pas que ce soit un effet d'aubaine. Les entrepreneurs ont besoin d'être poussés. Pour le futur, c'est par ces soutiens que la nouvelle économie française va être progressivement engendrée pour 2030. J'y inclus le plan Deeptech comme un ingrédient fondamental.

On m'a également posé une question sur le futur des recrutements chez Bpifrance. En 2021 nous recrutons à nouveau 150 personnes. Ensuite, nous nous stabiliserons pendant quelque temps à ce niveau. Le plan de relance, le quatrième plan d'investissement d'avenir (PIA 4), notre activité en matière de crédit sans garanties et d'opérateur de banque de place ainsi que nos activités d'accompagnement induisent un effet de marche d'escalier.

En ce qui concerne la diaspora française, je suis malheureusement obligé de redire que les statuts de Bpifrance nous empêchent de déployer une action d'ampleur de financement des entrepreneurs de la diaspora française. Il faudrait changer ces statuts pour permettre de le faire, mais également qu'on puisse gérer d'autres monnaies que l'euro, dont nous sommes

aujourd'hui un opérateur. Il arrive dans des cas très exceptionnels, et quand une proportion importante des emplois de l'entreprise sont situés sur le territoire national, que nous mettions du capital dans une entreprise dirigée par les Français, ayant des salariés français, mais incorporée à l'étranger. C'est arrivé trois ou quatre fois, et nous nous autorisons cela, mais il faut vraiment qu'il y ait un centre de recherche en France.

J'en viens aux fonds souverains régionaux. Nous contribuons effectivement au fonds souverain de la Région Rhône-Alpes. Des projets existent dans pratiquement toutes les régions. Nos outils d'intervention sont notamment nos fonds propres et le plan « 1 200 tickets ». Il consiste à déployer 100 tickets de fonds propres par mois dans les PME et territoires et pour ce faire il faut plus d'argent dans les fonds régionaux, et plus de fonds régionaux. Pour cela, nous avons créé deux outils : un fonds de fonds public - qui est le fonds de fonds du plan de relance - avec 250 millions d'euros. C'est de l'argent de l'État confié en gestion à Bpifrance pour le répartir aux différents fonds régionaux, dont le fonds souverain Rhône-Alpes. Nous avons fait la même chose avec les ressources privées : nous avons constitué un fonds de fonds régional que nous présentons à la souscription aux assureurs français. Il trouve son public : de nombreux assureurs français ont décidé de contribuer, et je pense qu'on arrivera là aussi à 200 millions. Une poche publique d'État et une poche privée avec les assureurs convergent donc vers les fonds régionaux. La France a une grande chance : elle dispose maintenant, dans toutes les régions, d'un équipement en fonds de *private equity* - c'est-à-dire en équipes de gestion avec des investisseurs chevronnés - qui tient la route et peut déployer du capital.

J'ai eu une question sur Amazon Web Services (AWS). Lorsque nous avons décidé de structurer notre stratégie de *cloud*, au printemps 2019, nous avons procédé à un appel d'offres où nous avons examiné les propositions d'Amazon, Microsoft et d'OVH. C'était à peu près tout. Microsoft s'imposait puisque quand vous êtes sur 365, vous êtes sur le *cloud* de Microsoft, comme toutes les entreprises du CAC40 et du SBF120. Il y avait aussi Amazon et OVH, qui ne se comparent pas. Elles sont toutes deux une couche d'infrastructure. Mais au-dessus de ces couches, il y a une couche *platform as a service*, qui offre tout un *stack* applicatif, c'est-à-dire une quantité d'applications qui tournent sur le cloud et offrent des gains de productivité très importants dans le développement de nos actions. OVH en développe beaucoup, et de qualité. Amazon en a beaucoup plus. Quand nous avons dû développer en cinq jours et cinq nuits la plateforme permettant de gérer les attestations du PGE, il nous fallait des outils logiciels que seul AWS offrait : il n'y avait aucune alternative, et tout le monde le reconnaît. Il en était de même pour la plateforme des prêts rebond pour le compte des régions. Nous avons fait notre travail de développement avec nos développeurs internes pour mettre en ligne cette plateforme PGE, dans des délais record. Les données sont évidemment cryptées avec une clé de cryptage détenue par Bpifrance. On compte deux couches de sécurité : une couche générale sur AWS - pour laquelle la sécurité offerte est la meilleure parmi celles qu'on peut trouver sur le marché - et une deuxième couche « propriétaire de sécurité », avec une clé détenue par Bpifrance. Nous n'aurions pas fait tout cela si la plateforme n'avait pas été audité par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) à partir du moment où nous avons déterminé notre choix dans l'appel d'offres. Notre stratégie est multicloud. Nous sommes par ailleurs actionnaires d'OVH. Nous faisons nos meilleurs efforts pour que son offre devienne une alternative possible. À ce moment-là, des débordements de nos applicatifs s'accompliront.

J'en viens à l'endettement des entreprises françaises depuis 2019. Parmi les chiffres macroéconomiques, on peut s'intéresser aux lignes de crédit confirmé des très grandes entreprises. Quand j'étais directeur financier de Capgemini, on négociait avec un *pool*

de banques une ligne de crédit confirmé, qu'on ne tirait pas, mais qui représente des centaines de millions d'euros. Le total des lignes non tirées des entreprises françaises représente des montants très importants. Comme avec la crise, elles ont négocié des « RCF » (*Revolving Credit Facilities*, crédit renouvelable) très importantes, cette partie-là de l'endettement a augmenté, d'où les déclarations du gouverneur. Pour les PME, l'augmentation de l'endettement est due au PGE. Il n'y pas vraiment, de notre point de vue, d'alerte grave sur le surendettement des PME et ETI françaises. Nous le voyons bien dans notre portefeuille de clients bancaires et de clients fonds propres. On parle de 120 milliards d'euros répartis sur 710 000 entreprises.

J'ai eu une question sur la réorientation de l'épargne française vers le financement des entreprises. Si je peux me permettre de partager une conviction avec vous, je pense que l'économie française est très bien financée aujourd'hui. La politique monétaire européenne, avec le TLTRO (*targeted long term refinancing operations*), incite fortement à faire des prêts aux entreprises. La concurrence bancaire est féroce, les taux sont extrêmement bas pour les belles signatures et très corrects pour des notations de 4 à 5+, les PGE ont été mis en place et les fonds propres sont abondants. Un entrepreneur qui cherche des fonds propres aujourd'hui et dit ne pas en trouver cache sans doute un petit vice dans son projet. On compte également de plus en plus de prêts à taux zéro pour les TPE, il existe un système de garantie financé par l'État qui permet de couvrir de nombreuses situations. Au total, je ne pense pas qu'on ait besoin des 200 milliards de l'épargne des Français pour financer l'économie française. En revanche, les projets nous manquent, et en particulier dans le domaine du climat. Il y en a mais on en aimerait beaucoup plus. Je pense, à titre personnel, que les 200 milliards d'euros stockés par les Français trouveraient un meilleur emploi dans la préparation de la longue vie qui angoisse tellement nos concitoyens. Il existe un très bon instrument pour ça : le plan épargne retraite (PER). On a une chance exceptionnelle et presque historique de gonfler les PER des Français, avec l'épargne dont l'économie française n'a pas absolument besoin pour financer son investissement aujourd'hui.

J'en viens aux outils de Banque du climat. Il s'agit principalement du prêt vert. Il est à 10 ans, avec 3 ans de différé de remboursement, sans garantie, bonifié par l'État. On l'accorde aux entreprises qui se mettent en transition. Je voudrais faire une remarque importante, en tant que nous nous considérons à Bpifrance comme devant être une Banque du climat : nous sommes une banque militante. On est là pour convaincre les entrepreneurs et non pour les punir. Vous, représentation nationale, avez voté pour la neutralité carbone en 2050. Bpifrance se tient donc à cette date. Nous ne sommes pas là pour jouer les bons élèves et le faire en 2030, car cela nous forcerait à punir et à sortir de notre fichier client quantité d'entrepreneurs qui n'ont pas eu le temps de s'y mettre ou qui ne savent pas comment faire. Si je puis me permettre, nous ne sommes pas l'école de l'élite, mais l'école de la République. On va voir tout le monde en porte-à-porte de masse. Cela prendra le temps qu'il faut, d'où nos écoles, nos programmes d'accompagnement, le conseil digital. Dans le cas particulier des prêts verts, nous faisons des diagnostics « Éco-Flux », construits avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Nous en ferons par centaines, car ils permettent à l'entrepreneur de réaliser son plan stratégique de décarbonation. C'est un outil très important.

On compte d'autres outils : certains sont subventionnels, il y a beaucoup de financement de l'innovation dans les *clean techs* et les *green techs*, et beaucoup de capital : nous en investissons énormément chez les développeurs de la transition énergétique (photovoltaïque, éolien). Vous allez trouver de l'argent de Bpifrance et de la Banque des territoires dans une très grosse proportion des projets qui sont menés dans vos territoires.

Quand nous finançons les entrepreneurs, la Banque des territoires finance en capital les infrastructures. Par ailleurs nous finançons en prêts, à ses côtés, les infrastructures. Cela représente plus de 2 milliards d'euros par an, presque 3 milliards. C'est le cœur du plan climat de Bpifrance, et il nous a amenés à nous engager sur 20 milliards d'euros pour les cinq ans s'étalant de 2019 à 2024.

En ce qui concerne le thermalisme, je considère que c'est un sujet pour la Banque des Territoires. C'est essentiellement elle qui finance ce secteur. Je me sens peu pertinent sur le sujet.

Comment les collectivités départementales et régionales peuvent-elles soutenir les entreprises du tourisme qui vont être en difficulté ? La boîte à outils consiste en une présence physique autour du conseil. Je me félicite que les régions financent les accélérateurs de Bpifrance. La boîte à outils consiste aussi en des fonds propres pour les belles entreprises de tourisme qui ont vu les leurs brûler comme une forêt pendant la crise du Covid-19, mais qui restent viables. Les fonds souverains régionaux servent notamment à cela. Sinon, pour les toutes petites entreprises, l'action des fonds Résistance et Résilience a été très appréciée sur le terrain.

J'en viens à la répartition territoriale des crédits et des actions de Bpifrance. Nous sommes en train de faire treize conférences de presse de publication de nos résultats par région. Ces documents sont en ligne et nous vous les adresserons. Il existe donc un rapport par région des actions de Bpifrance. La répartition territoriale des actions de Bpifrance est *grosso modo* indexée sur le PIB, avec une surpondération des régions hors Île-de-France, notamment dans le financement de l'innovation. Nos actions comportent donc une petite dimension d'aménagement du territoire.

Une question portait sur la lourdeur des démarches administratives pour les plans en faveur de l'automobile et de l'aéronautique. Ce sont des subventions sur des régimes d'aide très encadrés par la Commission européenne. On n'y peut pas malheureusement pas grand-chose. Tous ces programmes seront contrôlés, le moment venu, par la Cour des comptes européenne. Les entreprises doivent comprendre qu'il y a un minimum à leur demander quand elles reçoivent de pures subventions. On a essayé de raccourcir au maximum les délais, qui sont de trois mois entre le dépôt de la demande et l'octroi.

En ce qui concerne l'assurance-crédit, toutes les entreprises ont peur de ce qui s'est passé en 2008-2009, c'est-à-dire d'un *crunch* de l'assurance-crédit. Les dispositions prises par Bercy sont importantes : les assureurs-crédit ont bénéficié d'une contre-garantie de l'État à hauteur de 10 milliards d'euros, qui doit assurer la continuité de la garantie. À ce prix-là, je comprendrais mal que ce ne soit pas le cas.

J'en viens aux PME du secteur agricole. Nous finançons l'industrie agroalimentaire, la méthanisation dans les exploitations agricoles, on est parfois au capital de coopératives ou de filiales privées de coopératives agricoles, mais on s'arrête là. Je ne constate pas de sinistralité spécifique à ce secteur.

J'ai eu ensuite une question sur le pessimisme de Patrick Artus face à l'optimisme de Bpifrance. M. Artus a une vision très sombre sur le côté définitif de la désindustrialisation française. Je ne le pense pas, et Bpifrance non plus. J'estime que ce qui a été détruit en quinze ans peut être reconstruit dans les quinze ans pourvu qu'on soit très bon, et qu'on ne fasse pas du zigzag, du *stop-and-go*. Si on est permanent, si on est déterminé durablement sur

quinze ans, on peut y arriver. La baisse des impôts de production est fondamentale : elle représente 20 milliards d'euros de fonds propres. Revenir dessus réduirait les espoirs de réindustrialisation. Il en est de même du plan DeepTech : il est fait pour favoriser la réindustrialisation par le digital et les hautes technologies. C'est la même chose pour la structuration des filières ou l'accompagnement à l'électrification du secteur de l'automobile. Il ne faut pas que la main tremble dans les dix ans qui viennent, c'est certain.

La catapulte suffira-t-elle à nous remettre sur le sentier de croissance perdu au début de l'année 2020 ? Personne ne peut le dire aujourd'hui. C'est la forme de la racine carrée : jusqu'où remonte-t-on avant de revenir à notre plateau ? Il est en tout cas certain que cette remontée sera très forte, ce qui donnera une impression de projection vers l'avant très massive. Mon optimisme est alimenté par mon dialogue avec les directeurs généraux des grands groupes cotés au capital desquels nous sommes. Ils prévoient un rebond mondial post-Covid très puissant. La France serait alors emmenée dans le mouvement.

Madame la présidente, je crois avoir parcouru toutes les questions que j'avais notées.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci beaucoup Monsieur le directeur général, pour ce difficile exercice, pour l'ensemble de vos réponses, et pour le soutien que vous apportez indéniablement à l'économie française par votre présence. J'ai retenu que le marché recelait beaucoup de capital qui avait besoin de projets pour s'investir. Vous l'avez dit à un moment. Vous avez besoin qu'on donne un petit coup dans le dos à l'ensemble de ces entrepreneurs français, grandes entreprises ou PME. J'ai retenu aussi que l'épargne des Français pourrait être redirigée vers d'autres orientations politiques, tant les capitaux sont là, prêts pour notre économie.

Je vous remercie encore d'avoir répondu à l'ensemble de nos questions. Je vous dis à bientôt, puisque nous avons l'opportunité de vous voir une fois par an environ.

La réunion est close à 11 h 00.

Mercredi 7 avril 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 5.

Audition de M. Philippe Baptiste, candidat proposé aux fonctions de président du conseil d'administration du Centre national d'études spatiales (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.

Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination de M. Philippe Baptiste, candidat proposé aux fonctions de président du conseil d'administration du Centre national d'études spatiales (sera publié ultérieurement)

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

Audition de M. Bernard Doroszczuk, président de l'Autorité de sûreté nucléaire (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 12 h 50.

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

Mercredi 24 mars 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30

Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales - Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD)

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le directeur général, nous sommes heureux de vous accueillir aujourd'hui pour parler du projet de loi relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Ce texte, que nous attendions depuis plus de deux ans, devrait arriver au Sénat les 11 et 12 mai. C'est une réelle satisfaction car nous y réfléchissons depuis longtemps !

On ne présente plus l'AFD, notre agence et banque de développement, qui œuvre sur les cinq continents, dotée de moyens en forte augmentation depuis quelques années. Les engagements financiers de l'agence sont ainsi passés de 4 milliards d'euros en 2009 à 14 milliards en 2019 ! Je pense que c'est une situation unique dans la sphère publique, qui montre l'engagement des pouvoirs publics à progresser dans l'aide au développement. L'AFD a également vu ses moyens en dons augmenter récemment, avec 1 milliard d'euros d'autorisations d'engagements supplémentaires en 2019. C'était une demande constante de notre commission.

Cette augmentation des engagements est allée de pair avec un élargissement de ses missions. A la lutte contre la pauvreté et les inégalités mondiales, s'est ajoutée la protection des biens publics mondiaux tels que le climat ou la biodiversité. Cette évolution s'est effectuée en conformité avec les engagements internationaux de notre pays, notamment le programme de développement durable des Nations unies et l'accord de Paris de 2015. L'AFD mobilise désormais tous les types de financements en faveur du développement dans un grand nombre de pays, qui vont, à un bout du spectre, des plus pauvres de la planète, à des nations émergentes en passe de rejoindre les pays développés à l'autre bout.

L'AFD est ainsi l'instrument précieux et efficace de notre politique de développement. Je salue toutes les équipes sur le terrain qui mettent en œuvre ces programmes.

Néanmoins, un certain nombre de problèmes ont été relevés ces dernières années, notamment par notre commission, mais aussi, récemment, par la Cour des comptes. Ils concernent en premier lieu le fait que l'État peine à fixer une stratégie globale qui intègre l'action de l'AFD au sein des autres dimensions de cette politique. En second lieu, l'État a du mal à assurer de manière satisfaisante la tutelle et le pilotage de son opérateur d'aide au développement principal, au niveau central aussi bien que dans les pays de l'aide. À cet égard, l'article 7 du projet de loi vise spécifiquement à renforcer la tutelle de l'agence, tandis que le rapport annexé prévoit la création de conseils de développement dirigés par les ambassadeurs.

Je voudrais rappeler une nouvelle fois l'importance de l'évaluation et du contrôle de l'activité. C'est une priorité ! Il s'agit de sommes colossales, et il est indispensable que les conditions d'une évaluation impartiale soient définies. Nos rapporteurs auront sans doute des propositions à nous faire sur ce point lorsqu'ils nous présenteront leur rapport, dans trois semaines.

Nous avons également maintes fois regretté une insuffisante concentration des financements sur les pays qui en ont le plus besoin, tandis que le volume des prêts vers les pays à revenu intermédiaire a explosé. Nous y reviendrons certainement au cours de la séance. Les causes de ces phénomènes sont multiples mais l'AFD fait partie de l'équation et nous sommes convaincus que certains paramètres peuvent, et doivent changer !

Nous souhaiterions ainsi connaître votre regard sur ce projet de loi, sur les grandes orientations fixées par le rapport annexé et sur la programmation financière, mais aussi sur ces mesures de gouvernance et de pilotage qui concernent plus spécifiquement l'AFD.

Par ailleurs, le projet de loi autorise l'AFD à détenir le capital d'Expertise France, transformée par l'article 8 en Société par actions simplifiée. Pourriez-vous faire le point sur ce rapprochement : où en est-on aujourd'hui et quel est le point d'arrivée de cette réforme ? Je rappelle que nous entendrons également sur ce sujet Jérémie Pellet, directeur général d'Expertise France, en visioconférence, à la suite de la présente audition.

Monsieur le directeur général, je vous laisse vous exprimer sur ces sujets avant de donner la parole aux deux rapporteurs, Hugues Saury et Rachid Temal, puis à l'ensemble de nos collègues.

M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement. –

Je vous remercie pour cette invitation. Je suis à votre disposition pour rendre des comptes sur l'action de l'AFD et débattre sur le projet de loi de programmation et la politique de développement elle-même. Ma lecture d'ensemble de ce texte est extrêmement positive. Il fournit tout d'abord l'occasion d'un débat public devant la représentation nationale sur les enjeux et les spécificités de l'action de développement, son pilotage politique, ses objectifs et ses moyens, le dernier débat ayant eu lieu en 2014. Il est essentiel pour notre agence de recevoir une orientation fixée par la loi.

Je salue l'ensemble des travaux approfondis conduits par les parlementaires depuis de longues années éclairant cette redéfinition de la politique de développement. Je pense notamment aux rapports de MM. Requier, Collin et Canevet, de Mme Keller, de M. Vial, de Mme Perol-Dumont auxquels ont succédé les sénateurs Saury et Temal. Je salue tous les travaux auxquels vous avez contribué, M. le président, avec votre regrettée collègue Marielle de Sarnez. Cette loi de programmation vient consolider ces nombreux travaux et échanges. C'est pour la première fois une loi de programmation budgétaire. Nous sommes heureux de ce signal politique. Les crédits de la mission aide publique au développement connaissent 75 % d'augmentation entre 2016 et 2022, se stabilisant à 0,55% du RNB en 2022. Ils atteignent 0,7% en 2021 compte tenu des annulations de dettes envisagées. C'est très intéressant au moment même où les Britanniques, considérés pendant vingt ans comme les *leaders* de la politique d'aide au développement dans le monde, ont réduit d'un tiers les crédits qui y sont alloués.

Cette loi opère aussi une redéfinition de la politique de développement. Elle mentionne les politiques partenariales, le développement solidaire, les inégalités mondiales, l'approche globale intégrée. La grande nouveauté figure à l'article 3 du projet de loi avec les

objectifs de développement durable des Nations unies comme cadre de référence de cette politique qui est affirmée comme l'un des trois piliers de notre politique étrangère avec la défense et la diplomatie. C'est très important pour nous.

La loi clarifie également les modalités de pilotage de la politique de développement, depuis le conseil présidentiel pour le développement qui s'est réuni la première fois fin 2020, jusqu'au conseil local de développement qui va rassembler toute l'équipe autour de nos ambassadeurs. La loi établit le rôle *leader* du ministère des affaires étrangères. J'ai des réunions périodiques avec Jean-Yves Le Drian, dont je salue l'engagement et l'intérêt portés à ces questions de développement. Ce soutien politique est important, de même que la confiance dans la mise en œuvre de ces orientations.

La loi vient considérablement renforcer l'évaluation et la transparence, ainsi que la communication. Plus les Français sont informés sur cette action, plus ils y adhèrent et la trouvent efficace. La commission indépendante d'évaluation, créée par l'Assemblée nationale, viendra apporter de l'information indépendante et scientifique dans le débat public. Je suis très favorable à ce que l'agence soit soumise à cette analyse.

Ce texte vient en fin de mandature. Nous l'attendions depuis longtemps. Cela n'enlève rien à sa force. Il clarifie et consolide le mouvement et la transformation de cette politique engagée en 2015 et accélérée depuis 2017 dont l'AFD a grandement bénéficié. Il reste des questions à régler. Elles doivent être débattues afin que notre mandat soit plus clair et légitime. Je pense que nous sommes cohérents dans notre action. Les parlementaires qui siègent dans notre Conseil d'administration sont les vigies et les acteurs de cette cohérence et nous seront heureux d'accueillir prochainement vos quatre nouveaux représentants, si le texte reste en l'état ! Ils renforcent le lien politique avec les Français.

Il y a une forte croissance des engagements de l'AFD, qui a eu lieu préalablement à la loi, suscitant des interrogations. Le texte ramène ce montant à 12 milliards d'euros d'engagement annuel. On entre dans une période de consolidation et de rééquilibrage entre les différents produits financiers. Nous avons atteint la taille d'une banque régionale de développement, ce qui nous donne une influence proportionnée à notre pays. La loi confirme les priorités géographiques fixée à l'agence, notamment l'Afrique, et les priorités sectorielles. Je serai très attentif au débat devant la Haute assemblée, cette partie du texte ayant été largement discutée à l'Assemblée nationale, notamment sur les enjeux d'égalité homme/femme et les droits de l'enfant.

Enfin, le texte nous encourage à nous transformer en plateforme au service de toutes les parties prenantes, les collectivités locales, la société civile et les entreprises. Il s'agit de « mettre notre pays en coopération ». C'est sur cette base collective de solidarité que nous pouvons bâtir une coalition internationale. Je pense à l'Alliance pour le Sahel ou au sommet « Finance en Commun ».

C'est un excellent texte qui, j'espère, recevra l'unanimité de vos suffrages, comme à l'Assemblée nationale après un débat intensif. Il y a évidemment dans le texte plusieurs dispositions concernant directement l'AFD sur lesquelles je pourrais revenir. Le renforcement d'Expertise France, auquel le Sénat est très attaché, est prévu par le texte, qui prévoit une gouvernance assurant toute l'autonomie nécessaire à Expertise France et garantit une synergie entre l'aide financière et l'aide humaine. Cela va renforcer notre action et relancer cette expertise, cette dimension humaine dont le nombre d'acteurs s'était beaucoup réduit.

Le 1% mobilité est également un outil très important. Le dispositif en matière d'eau, dite « loi Oudin », a fait ses preuves. Nous avons la réplique dans un autre domaine d'excellence de l'offre française. L'AFD se met en ordre de marche pour aller chercher les collectivités locales qui souhaitent développer leur coopération.

Il y a plusieurs dispositions qui concernent directement l'AFD : Expertise France, le 1% mobilité, la question des biens mal acquis et la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme en zone de crise. Un article a été ajouté pour qu'un rapport soit remis au Parlement sur ces sujets très sensibles, notamment dans le Sahel.

M. Hugues Saury. – Je vous remercie, Monsieur le directeur général, pour vos propos. L'une des ambitions affichées du projet de loi est de renforcer l'exercice de la tutelle de l'État sur l'AFD, au niveau national et au niveau du pays partenaire afin de garantir la bonne utilisation des crédits budgétaires de l'État et de répondre devant le Parlement de l'efficacité de ces dépenses qui vont croissantes. Nous nous félicitons de cette disposition souhaitée à la fois par le Parlement et la Cour des comptes. Toutefois, la valeur ajoutée de ce texte n'apparaît pas aussi nettement qu'annoncé. Les textes sur l'AFD restent en grande partie inchangés même s'ils passent du niveau réglementaire à législatif.

À votre avis, en quoi ce projet de loi favorise-t-il en particulier des axes stratégiques et un meilleur pilotage et quels sont les éléments qui permettent de garantir la bonne utilisation des crédits de l'État ?

Enfin, je souhaiterais évoquer le rapprochement de l'AFD et Expertise France. Comment a évolué l'activité de cette dernière depuis le début de cette union ? A-t-elle dû abandonner certains aspects de son activité ? Ses relations avec les bailleurs ont-elles continué à se développer ? Pourriez-vous nous donner des exemples de ces nouvelles « offres intégrées » dont vous nous aviez parlé lors d'une précédente audition, mises en œuvre par les deux agences ? Enfin, la gouvernance d'Expertise France prévue par le projet de loi vous paraît-elle pertinente ?

M. Rachid Temal. – Avant tout, je voudrais faire une remarque sur ce projet de loi tant attendu. Ce texte, dit de programmation, ne couvre en réalité que l'année 2022, comme le fera la prochaine loi de finances. C'est un des reproches que l'on peut faire à ce texte, je regrette qu'il n'y ait pas d'engagements financiers pour les années 2023 à 2025. C'est un manque dans une loi de programmation. Mais nous aurons l'occasion de déposer des amendements.

Je ne pense pas que ce texte règle beaucoup de choses sur la tutelle politique. Ainsi, le conseil présidentiel vient plutôt complexifier la situation.

Ma question porte sur les engagements financiers de l'AFD, avec d'une part l'augmentation des moyens budgétaires et le réendettement progressif et conséquent d'un certain nombre de pays. Les prêts de l'AFD restent-ils un bon outil ? Allez-vous stabiliser les encours à hauteur de 12 milliards d'euros, comme le demande l'État ? C'est aussi la question du lien entre les prêts et les dons. Maintenant qu'Expertise France rentre dans le groupe AFD, pourrions-nous imaginer que le groupe AFD ait trois pôles : les prêts, les dons et l'expertise ?

Ma seconde question porte sur l'apport véritable de ce texte, le conseil local de développement, qui rassemble, sous l'autorité de l'ambassadeur, tous les acteurs du

développement local. Est-ce que cela va changer vos relations avec les ambassadeurs ? Comment imaginez-vous l'intégration des sociétés civiles locales dans ce conseil ?

M. Rémy Rioux. – Il me semble que la loi permet de progresser sur l'exercice de la tutelle et le pilotage politique de l'agence. Elle élève au niveau de la loi des mécanismes qui n'étaient conçu qu'au niveau de conventions ou de textes réglementaires. Elle leur donne une force supérieure. Elle fait figurer explicitement le rôle du ministre des affaires étrangères dans le pilotage de cette politique et ajoute ce conseil local de développement autour de nos ambassadeurs, qui va apporter des précisions et de la cohérence dans la programmation des actions de développement. C'est une orientation que j'avais donné dès mon arrivée en poste à l'agence en 2016. Il est important d'être proche de l'ambassadeur. L'avis de ce dernier est requis à deux étapes du projet : très en amont lors de son identification et avant l'approbation par l'AFD.

Nous travaillons actuellement sur la déclinaison des nouvelles dispositions législatives dans le fonctionnement quotidien, au niveau de la convention-cadre entre l'État et l'AFD, et sur la gestion des dons dans les pays. L'agence aspire à un pilotage politique, seul gage d'une plus grande ambition.

Concernant les produits financiers et le rapprochement avec Expertise France, nous allons devoir organiser le groupe AFD avec cette nouvelle filiale et construire cette offre intégrée qui comprendra différents produits financiers et des interventions non financières (assistance technique, renforcement de capacités, recherche, formation...). L'idée est d'avoir les instruments d'une politique forte plutôt que de faire la politique de ses instruments, comme on l'a fait trop longtemps, au prix d'une forte réduction des moyens humains de coopération. Nous sommes en train d'inverser cette tendance. Nous avons déséquilibré notre modèle en faveur des prêts faute de moyens budgétaires suffisants. Le rééquilibrage est engagé avec ce milliard d'euros voté en 2019. Maintenant il faut trouver le meilleur instrument financier compte tenu du problème de développement qui nous est présenté. Je ne pense pas qu'il faille séparer la gestion des dons et celle des prêts. En revanche, il est utile d'isoler la partie expertise dans sa capacité à nouer d'autres partenariats. Depuis notre rapprochement avec Expertise France, ce dernier n'a rien abandonné de son champ géographique d'intervention, ni de son champ sectoriel, légèrement différent de celui de l'AFD. Notre autre filiale Proparco n'a pas non plus exactement le même champ d'intervention géographique et sectoriel que l'AFD.

Je tiens à votre disposition des fiches pays où vous pourrez voir la palette des interventions possibles des trois entités de notre groupe, avec les partenaires, les clients publics pour l'AFD, le secteur privé pour Proparco, et la partie humaine et technique pour Expertise France. Dans chaque pays, il faudra voir comment orienter et pondérer l'ensemble de ces instruments.

Il me semble que dans le texte voté par l'Assemblée nationale, l'ambition est bien poussée jusqu'en 2025. L'objectif de 0,7% de notre revenu national brut est expressément mentionné. Il est également prévu un débat dans le deuxième semestre 2022. Je m'en remets au gouvernement sur la durée de validité de la programmation budgétaire.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur de la commission des finances. – Cette loi de programmation était très attendue. La commission des finances est saisie pour avis sur ce texte et donnera son avis sur les sujets budgétaires.

L'article 9 prévoit le rattachement de la commission d'évaluation à la Cour des comptes. En quoi la Cour des comptes est-elle spécialement compétente pour évaluer l'aide publique au développement ?

Comment les personnels de l'AFD et d'Expertise France perçoivent leur rapprochement de structure et de statut ?

M. Rémy Rioux. – Le texte ne prévoit pas de contrôle de la Cour des comptes, en tant que telle, à ce stade. Le texte prévoit juste que cette commission d'évaluation indépendante est hébergée par la Cour des comptes. Il revient au gouvernement de débattre sur sa composition et sa mission. Le rapport de votre collègue Hervé Berville, en date de septembre 2018, précisait qu'il s'agissait bien d'évaluation et non de contrôle. Le contrôle de la gestion de l'AFD est déjà assuré par la Cour des comptes et par les différents corps d'inspection de nos ministères de tutelle, ainsi que par nos dispositifs internes. Il s'agit de mesurer notre impact sur la vie des populations à qui nous apportons notre aide et sur les politiques publiques des pays où nous intervenons. Ce sont des compétences qu'il va falloir aller chercher. La Cour des comptes me semble une institution intéressante à ce titre pour deux raisons : son autorité et sa crédibilité, ainsi que l'hébergement de structures déjà existantes. Le Parlement y a d'ailleurs recours. En tout cas, nous sommes très heureux de cette instance indépendante d'évaluation.

Sur la question des ressources humaines, je pense que les salariés des deux maisons sont très enthousiasmés par ce rapprochement. C'est à l'évidence un projet stratégique. J'ai lancé la révision du statut du personnel de l'AFD. Le statut actuel résulte d'un arrêté du ministre des finances qui date de 1998. Il a vécu et n'a pas encore intégré toutes les évolutions qui ont eu lieu depuis lors. On cherche à maintenir les spécificités des statuts de chaque filiale, liées à leur cadre juridique et à leurs métiers. On cherche les éléments communs afin que la vie sociale et la mobilité au sein du groupe soit plus cohérente. Ce projet de rapprochement donne des perspectives de carrière très appréciées de nos collègues, notamment ceux d'Expertise France.

M. Christian Cambon, président. – Je vous ai entendu dire que le Parlement devait davantage se pencher sur l'évaluation, laissant le contrôle aux corps d'inspection. J'ai beaucoup de respect pour ces derniers mais le Parlement a un aussi rôle de contrôle, d'autant plus qu'il s'agit de sommes importantes, 12 milliards d'euros d'engagements ! Dans le cadre de ses compétences, le Parlement doit pouvoir contrôler l'utilisation de cet argent public en faveur du développement, sachant que les corps d'inspection font également leur travail.

M. Olivier Cigolotti. – Le 25 mai dernier, vous avez lancé, en partenariat avec le ministère des outre-mer, une initiative dénommée « Outre-mer en commun », dotée d'un fonds d'un milliard d'euros, destinée à apporter une réponse à la crise sanitaire et à l'impact économique pour les territoires ultra-marins. La pandémie a touché presque tous les territoires, or, dans le projet de loi ne figure pratiquement aucune disposition particulière sur les territoires ultra-marins. Quel est votre sentiment sur ce sujet ?

M. Jacques Le Nay. – Depuis 2015, votre agence suit une stratégie 100% accords de Paris. Elle ne soutient plus les projets allant à l'encontre de la réduction des émissions des gaz à effet de serre et de l'adaptation aux impacts du dérèglement climatique. Avez-vous pu mesurer l'impact de cette stratégie ? A-t-il été difficile de trancher contre certains projets intéressants mais ne rentrant pas dans les critères écologiques désormais défendus par votre agence ?

Devant les députés, vous avez émis le souhait de faire de nos Outre-mer des plateformes de coopération avec les pays voisins. À quels projets pensez-vous ? Les collectivités territoriales de nos territoires ultra-marins n'ont-elles pas un rôle prééminent à jouer dans le cadre d'une telle coopération ?

M. Philippe Folliot. – Certains pays font en sorte que les aides qu'ils accordent au développement entrent dans une stratégie globale de puissance et d'influence. L'objectif de ce texte est très altruiste et multilatéraliste à certains égards, en accord avec la convention de Paris. Dans votre esprit et au regard de ce texte et de la stratégie de l'AFD, peut-il y avoir un continuum entre l'action que mène la France sur le terrain, notamment au Sahel, et les actions civilo-militaires menées par nos forces armées ? A-t-on une vision à long terme ? Y a-t-il un élément de discrimination positive dans les projets financés par rapport à la défense de la francophonie ?

M. Jean-Marc Todeschini. – Expertise France devient une filiale de l'AFD, son directeur sera nommé par le gouvernement. Quelle sera l'articulation entre l'AFD et Expertise France ? Certaines parties du texte méritent des éclaircissements. Ainsi, à l'article 26, la France fait preuve d'une exigence accrue vis-à-vis des partenaires au développement et promeut une logique de réciprocité. Cela ne va-t-il pas changer la nature même de l'aide ? L'AFD est mandataire pour les actions spécifiques en outre-mer, ce qui n'est pas le cas d'Expertise France. Quelle va être la cohérence des actions menées par la filiale ?

M. Rémy Rioux. – En évoquant les corps d'inspection et la Cour des comptes, je ne visais que l'exécutif. Le contrôle parlementaire est bien évidemment présent. J'avais d'ailleurs cité en introduction les nombreux rapports parlementaires qui sont aussi des actions de contrôle sur l'AFD. Nous sommes en permanence sous votre regard !

S'agissant de l'outre-mer, on a dépassé le milliard d'euros l'année passée. « Outre-mer en commun » était la marque de réorientation de notre plan pour répondre à la crise covid dans sa dimension sanitaire et économique. Le 1,2 milliard d'euros représente une augmentation significative par rapport à 2019 pour répondre à l'urgence, notamment dans le Pacifique. Le texte porte sur la politique de développement, donc plutôt sur notre activité dans les pays étrangers. Il y a une cohérence dans notre action dans les territoires ultra-marins qui sont eux-mêmes en coopération et en lien avec les pays voisins. Nous avons changé l'organisation de l'AFD pour développer une stratégie « Trois océans » dans laquelle nous avons placé les territoires ultra-marins et les pays voisins pour une meilleure intégration régionale. Nous avons un programme sur la biodiversité dans le Pacifique, que nous menons avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Je suis très favorable à ce que vous ameniez cette dimension ultra-marine dans vos débats, de même que l'action de Proparco et d'Expertise France qui n'est pas prévu à ce stade en Outre-mer. Les filiales peuvent tout à fait recevoir des mandats distincts et des orientations différenciées de votre part.

S'agissant de l'alignement 100% accord de Paris, nous avons développé depuis plus de six ans une procédure interne à l'AFD, « l'avis développement durable ». Nous notons chacun des projets selon les différentes dimensions du développement durable, en particulier la dimension climatique et environnementale, comme la biodiversité. En cas de notes négatives, les projets ne sont pas financés. Nous garantissons ainsi que tous les financements de l'AFD aient une contribution positive pour le climat et le développement durable. En 2020, nous avons été les premiers à faire une émission obligataire « durable » sur les marchés financiers, à l'instar des obligations vertes, afin de financer notre propre agence.

Je partage l'avis du sénateur Folliot sur la stratégie globale. Je me suis félicité de notre stratégie en trois D « Défense, Diplomatie, Développement » étroitement articulée. C'est ce que nous cherchons à faire, notamment dans le Sahel, où ces trois composantes de la politique internationale de la France sont très présentes. Nous devons montrer comment nous articulons les actions de développement selon l'approche territoriale intégrée. On fait de la cartographie commune. Nous essayons de programmer nos propres actions en cohérence, en vue d'une programmation conjointe, de façon à être le plus efficace possible.

J'ai eu l'occasion d'intervenir récemment devant la section française de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), où j'ai rappelé que 50% des financements de l'AFD étaient engagées dans un pays membre de l'organisation internationale de la francophonie. J'ai même dit que le français était la langue du développement par la diversité de ses actions. La francophonie est un axe essentiel dans la programmation de nos actions. Nous favorisons également l'enseignement du français. Je serai ravi de poursuivre la discussion sur ce sujet que je considère comme majeur.

Enfin, sur la logique de réciprocité, il s'agit de parler des valeurs de notre aide, des priorités, et d'engager nos partenaires à suivre les mêmes pratiques. Nous y sommes très attentifs.

M. Richard Yung. – Je me félicite des priorisations dans le projet de loi, sur les pays et sur les thèmes. Quelles sont vos relations avec la Caisse des dépôts ? À une époque, on en entendait beaucoup parler, qu'en est-il aujourd'hui ? Et pour la BPI ?

Concernant la gouvernance, je suis inquiet de voir la multiplication de tous ces conseils : un conseil présidentiel, un Comité interministériel du développement et de la coopération internationale (CICID), un Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI) et un conseil pour les collectivités locales. Comment fait-on pour assurer la cohérence et respecter les limites de leurs actions ?

Mme Michelle Gréaume. – L'aide de la France se fait en majorité par des prêts, contrairement à la majorité des autres pays. Ne pensez-vous pas que l'endettement des pays bénéficiant de ces prêts nuise à leur capacité d'investissement et de structuration administrative ? Je regrette enfin qu'aucun travail de fonds n'ait été amorcé sur la taxe sur les transactions financières (TTF) dans ce texte. Qu'en pensez-vous ?

M. Yannick Vaugrenard. – Vous avez évoqué les trois D « Défense, Diplomatie, Développement ». Nos militaires sont au Sahel et, en particulier au Mali, depuis huit ans. La victoire ne sera pas que militaire, si elle l'est, mais également politique. Il est par conséquent nécessaire d'avoir un accompagnement économique, social, voire administratif. Durant les prochaines années, quel développement soutenu va être engagé dans cette zone du Sahel et pouvons-nous espérer une aide plus importante et efficace de nos partenaires européens ?

M. Guillaume Gontard. – Comme vous l'avez rappelé, l'AFD a fait office de pionnier en 2017 en s'engageant à rendre ses activités 100% compatibles avec l'accord de Paris. Une part importante des financements de l'AFD s'effectue via des intermédiaires financiers. Comment est-il possible d'évaluer de manière indépendante les effets de ces financements et leur alignement avec les accords de Paris ? Je voudrais prendre comme exemple un prêt de 60 millions d'euros accordé en 2015 à la First Bank du Nigéria par Proparco, destiné à soutenir le secteur privé nigérien. Or en 2017, il était évalué que 43% des prêts de cette banque étaient dirigés vers des projets d'énergie fossile, pétrole et gaz ! Des prêts

peuvent ainsi financer indirectement des projets de ce type. Comment améliorer la transparence, la traçabilité et l'évaluation de ces prêts aux établissements financiers ainsi que la manière d'évaluer après coup ces projets ?

M. Rémy Rioux. – Notre alliance avec la Caisse des dépôts se poursuit. Nous avons été partenaire en novembre dernier sur les banques publiques de développement et la Caisse des dépôts est venue amener toutes son expérience dans les discussions. Les équipes techniques ont toujours continué à échanger régulièrement compte tenu de la durée de la crise économique pour faire le lien entre les enjeux internationaux. Nous avons créé un fonds d'investissement STOA, pour accompagner les entreprises françaises pour mener des projets significatifs à l'international. La quasi-totalité des fonds est désormais engagée dans des projets sur lesquels nous pouvons vous rendre des comptes.

BPI France est une filiale de la Caisse des dépôts avec laquelle nous venons de signer une nouvelle convention pour donner un mode d'emploi aux entreprises dans leur capacité à interagir avec la banque des PME en France et Proparco à l'étranger.

La France n'est pas la seule à intervenir avec des prêts, l'Allemagne, le Japon, la Banque mondiale interviennent essentiellement avec des prêts à très long terme, à taux faibles, qui permettent d'avoir un effet financier significatif.

Sur la difficulté que rencontrent un certain nombre de pays en développement compte tenu de la situation de leur endettement, il y a de nombreuses discussions sur le plan international, y compris avec les bailleurs émergents comme la Chine, pour leur redonner de l'espace financier. C'est également important d'avoir des subventions pour ne pas surendetter des pays qui seraient en difficulté, comme les Fonds verts pour le climat pour des projets dans l'Océan indien.

Je renvoie le débat sur la TTF au gouvernement, n'étant pas directement concerné.

Je suis d'accord avec le sénateur Vaugrenard sur la nécessité de faire plus de place aux questions de développement, d'éducation, de santé ...

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, je vous propose de mettre un terme à cette audition en raison des problèmes techniques de visioconférence que nous rencontrons, et de demander une réponse écrite aux dernières questions posées.

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 de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales – Audition de M. Jérémie Pellet, directeur général d'Expertise France

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le directeur général, nous sommes heureux de vous auditionner sur le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, que notre commission examinera prochainement. Nous avons déjà eu le plaisir de vous entendre, le 13 mai dernier, sur le contrat d'objectifs et de moyens (COM) d'Expertise France pour la période 2020-2022, et les mesures prises par votre agence pour lutter contre le coronavirus.

Vous connaissez l'attention toute particulière que le Sénat porte à Expertise France, créée en 2014, sous l'impulsion de notre commission, par la fusion de multiples opérateurs d'expertise ministériels. Cette réforme a ainsi mis fin à l'atomisation de l'expertise française, en nous dotant d'un opérateur unique et puissant, capable de projeter nos savoir-faire dans le monde entier, à l'instar de certains de nos voisins.

Depuis sa création, l'activité d'Expertise France connaît une croissance rapide : alors qu'en 2014 les opérateurs d'expertise réalisaient un chiffre d'affaires de 105 millions d'euros seulement, celui de l'agence issue de leur regroupement a atteint 230 millions d'euros, soit plus du double.

Expertise France a d'ailleurs connu une crise de croissance, avec un modèle économique fragile fondé sur l'autofinancement et une situation sociale parfois délicate. Cependant, dans le cadre du nouveau COM, l'État a décidé de contribuer à l'équilibre financier de l'agence, notamment lorsque celle-ci met en œuvre des projets financés par des crédits de l'Union européenne. Nous nous félicitons de cette décision qui va permettre à votre agence de continuer à se développer.

Le projet de loi que nous allons examiner vous concerne à deux égards.

En premier lieu, il définit la stratégie globale, les objectifs et les moyens de notre politique de développement solidaire, à laquelle Expertise France contribue. Pourriez-vous nous expliquer comment votre agence trouve sa place dans ce dispositif, et nous présenter les objectifs spécifiques qui lui sont fixés ainsi que ses grandes priorités ?

En second lieu, les articles 7 et 8 du projet de loi transforment Expertise France en société par actions simplifiée (SAS) et organisent son intégration au sein du groupe de l'Agence française de développement (AFD). Pourquoi avoir choisi le statut juridique de SAS plutôt que celui de groupement d'intérêt public ou de société anonyme ? Cette forme juridique vous permettra-t-elle de poursuivre l'intégralité de vos activités actuelles, notamment en relation avec l'Union européenne, y compris dans le domaine de la sécurité ? L'intégration au sein du groupe AFD est en réalité déjà largement entamée : pourriez-vous nous en dresser le bilan ? Cette opération a-t-elle déjà eu des conséquences sur le volume et la nature de vos activités ?

Je vous donne la parole pour un exposé liminaire, puis les rapporteurs du projet de loi, Hugues Saury et Rachid Temal, et les autres membres de la commission, vous interrogeront.

M. Jérémie Pellet, directeur général d'Expertise France. – Je regrette de ne pas être présent parmi vous ce matin, car je me suis autoconfiné à mon retour de mission en Guinée et en Côte d'Ivoire.

À titre liminaire, je souhaite saluer le travail du Sénat, qui est à l'initiative de la création d'Expertise France, ainsi que l'action des sénateurs Marie-Françoise Pérol-Dumont, Christophe-André Frassa et Isabelle Raimond-Pavero au sein de notre conseil d'administration.

Le projet de loi marque une rupture historique en matière de coopération technique, qui s'inscrit dans le droit-fil des recommandations formulées par le Sénat dans ses rapports sur le sujet. En effet, après des années de réduction des moyens budgétaires qui lui

étaient alloués, cette coopération était devenue le parent pauvre de la politique d'aide publique au développement, marquée par l'arrêt des dispositifs lancés dans les années 1970-1980. Le nombre d'experts s'est lui aussi réduit : alors qu'il existait quelques dizaines de milliers de coopérants par le passé, la France compte aujourd'hui quelque 200 experts techniques internationaux portés par Expertise France pour le compte du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, auxquels s'ajoutent environ 250 experts mobilisés sur projets. D'autres pays – Allemagne, Japon – ont maintenu un effort de coopération technique important, en s'appuyant parfois sur plusieurs milliers d'assistants techniques.

Aussi le dispositif français avait-il besoin d'être rénové et renforcé ; l'ambition affichée par le projet de loi à travers le cadre de partenariat global est donc bienvenue, de même que les décisions prises par le Conseil présidentiel du développement visant, d'une part, à augmenter le nombre d'experts techniques internationaux à travers le doublement de la commande du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et, d'autre part, le renforcement du rôle d'Expertise France pour attirer de nouveaux publics (jeunesse, diasporas) vers la coopération technique.

Pour ce faire, l'État pourra s'appuyer sur Expertise France qui est un acteur solide. Sa taille a doublé en quatre ans, et son chiffre d'affaires devrait être supérieur à 300 millions d'euros cette année. Cette forte croissance traduit le besoin d'une expertise française à travers le monde, à laquelle nous devons pouvoir répondre.

Le contrat d'objectifs et de moyens passé avec l'État a permis de définir un modèle économique durable, grâce notamment au mécanisme de soutien qui nous permet de mobiliser, chaque année, entre 150 et 200 millions d'euros de fonds européens, pour un coût d'environ 6 millions d'euros pour l'État français.

Notre agence est l'opérateur interministériel de la politique française de coopération. Expertise France a su développer des compétences dans les domaines de la santé, de la gouvernance, du développement durable, du développement humain, de la sécurité et de la défense, et prochainement dans celui de la justice avec l'intégration de Justice coopération internationale (JCI) à la fin de l'année. Expertise France est aujourd'hui la deuxième agence européenne dans le domaine de la coopération technique, après la GIZ allemande. Ce projet de loi met en avant une coopération technique plus partenariale, en rationalisant les instruments de cette politique. Il fixe en outre un cadre de partenariat global dont nous partageons les priorités. L'Afrique est la priorité absolue d'Expertise France qui y consacre l'essentiel de son activité. Nous appuyons nos États partenaires dans plusieurs domaines – santé, etc. – définis comme prioritaires par le Quai d'Orsay.

Le traitement des crises et des fragilités représente une autre part importante de l'activité de l'agence. Nous agissons dans des pays ou des régions fragiles tels que le Sahel, le Proche-Orient, la République centrafricaine et la Libye, dont la stabilité est cruciale pour la France et l'Europe. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement nous demande d'y être présents.

La question de la gouvernance est l'une des priorités de l'agence, dans tous ses aspects : gouvernance démocratique, justice, retour de l'État de droit, gouvernance économique et financière.

Le projet de loi rationalise le dispositif de coopération en intégrant Expertise France à l'AFD, sans préjudice de ses spécificités. La décision d'intégration avait été prise par

le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) en février 2018, ce qui nous a laissé du temps pour la préparer. Cette réforme essentielle nous a déjà permis de développer des synergies, et nous permettra d'être efficace et de nous démarquer sur le plan européen. Le renforcement de nos moyens et la complémentarité entre l'assistance technique et les financements, fait de nous un acteur unique en Europe – voire dans le monde –, auquel nos partenaires, de même que les délégations de l'Union européenne, sont attentifs.

Les spécificités d'Expertise France justifient son maintien ainsi que son rattachement au groupe AFD comme filiale, tout en conservant une certaine autonomie. L'agence aura des missions de service public qui sont définies dans le projet de loi et qui pourraient être renforcées. Elle aura le statut de SAS, ce qui est classique pour une filiale d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). La souplesse de ce statut permettra d'organiser une gouvernance avec un rôle important de l'État, la présence de parlementaires – deux sénateurs et deux députés – et d'une représentation de la société civile.

Pour son activité, Expertise France n'est pas dépendante de l'AFD. En effet, l'activité sur financement de l'AFD représente près du quart de notre activité – probablement le tiers l'an prochain –, quand les financements de l'Union européenne représentent plus de la moitié. Nous sommes également un partenaire important des Nations unies, et de fonds comme UNITAID dans le domaine de la santé ; nous conserverons ces relations, parallèlement aux mandats que l'État nous a confiés – gestion des expertises techniques internationaux, initiative 5 % en matière de santé mondiale, commande publique des ministères.

Au sein du groupe AFD, nous serons un levier de mobilisation de l'expertise publique. Nous lui apporterons notre connaissance pour coopérer avec des pays autres que ceux en développement, puisque nous sommes présents au sein même de l'Union européenne, dans des domaines tels que la sécurité et la défense.

Ce projet est aussi fédérateur sur le plan social, et suscite des attentes chez nos salariés.

Le projet de loi conforte Expertise France dans son rôle d'acteur clé de la coopération et du développement. L'amendement du rapporteur à l'Assemblée nationale, Hervé Berville, sur la gouvernance de l'agence et la clarification du rôle de directeur général, était bienvenu car il permet d'assurer la stabilité de cette gouvernance qui a connu des difficultés par le passé. En outre, il est important de conserver l'agilité d'Expertise France en précisant ses missions de service public ; cela est essentiel pour notre positionnement vis-à-vis de nos partenaires dans le monde.

Par ailleurs, nous devons être réactifs et prendre des décisions rapidement. À cet égard, je me réjouis que l'Assemblée nationale ait réduit les délais exécutoires des décisions prises par le conseil d'administration, passant de 15 à 8 jours, même si un délai de 24 ou de 48 heures serait préférable dans certains cas.

Enfin, la filialisation au sein du groupe AFD est l'un des objectifs de ce projet de loi. Ce texte parle toutefois d'un transfert d'Expertise France à l'État, sans mentionner l'AFD ; il serait donc utile d'en préciser les modalités, afin de pouvoir intégrer le groupe AFD dès le 1^{er} juillet prochain.

Ce projet de loi ambitieux est donc nécessaire pour nous permettre d'être présents sur le terrain et renforcer notre politique d'influence, comme l'a indiqué le ministre Jean-Yves Le Drian.

M. Hugues Saury. – Vous avez insisté sur le lien avec l'État par le biais d'un contrat d'objectifs et de moyens. Les missions d'Expertise France sont actuellement décrites avec précision dans l'article 12 de la loi du 27 juillet 2010. Or l'article 8 du projet de loi lui substitue une définition lapidaire, qui n'évoque même plus la notion d'expertise, ni même les liens nécessaires avec les ministères.

N'est-ce pas un problème, d'autant que le rapprochement avec l'AFD pourrait justement avoir pour effet de distendre les liens avec les ministères pourvoyeurs d'expertise ?

En 2020, Expertise France devait renouveler l'accréditation lui permettant de recevoir des délégations de financement de la Commission européenne. Cette accréditation a-t-elle finalement été délivrée ?

M. Rachid Temal. – Les députés ont marqué des hésitations sur la nature de la gouvernance qu'il convenait de mettre en place pour votre établissement. En principe, le statut de société par actions simplifiée (SAS), prévu par le projet de loi, implique l'existence d'un Président de la SAS doté de larges pouvoirs. En même temps, le Gouvernement voulait préserver le lien fort avec l'État en assurant une présence importante au Conseil d'administration. Les députés ont finalement recréé un poste de directeur général à côté de celui de président du Conseil d'administration. Cette configuration vous paraît-elle pertinente ? De manière plus générale, n'y a-t-il pas une contradiction à vouloir en même temps rattacher Expertise France à l'AFD et maintenir un lien fort entre Expertise France et l'État ?

Comment se déroule actuellement le dialogue social au sein d'Expertise France ? Les évolutions de l'équilibre économique, avec un meilleur soutien de l'État, et le rapprochement avec l'AFD, ont-ils permis d'améliorer la situation par rapport aux premières années d'existence de l'organisme ?

M. Jacques Le Nay. – Quelle évolution du rôle de l'Union européenne dans le domaine du développement peut-on constater ? La France peut-elle apprendre des modèles nationaux européens en matière de développement ? Quel rôle jouent aujourd'hui les collectivités territoriales françaises en matière d'aide publique au développement ? Ont-elles une expertise particulière sur des projets de coopération à l'échelle locale ?

M. Jérémie Pellet, directeur général d'Expertise France. – L'Union européenne a repoussé d'un an la ré-accréditation de l'ensemble de ses partenaires à la fin de l'année 2021. Nous avons déjà réalisé l'audit blanc. Nous ne sommes pas inquiets. Sur les statuts et l'article 8 du projet de loi, ce qui relève du niveau législatif est sans doute la précision sur les missions de service public de l'agence, point qui – comme je le disais tout à l'heure – est absolument essentiel. La description des missions fera l'objet de précisions dans nos statuts, comme pour toute société, et il sera très important dans ce cadre-là de rappeler tous les points que vous avez indiqués, notamment notre mandat, notre rôle, les liens avec l'État. Nous y serons évidemment très vigilants.

Le dispositif actuel est le suivant : un président du conseil d'administration délègue ses pouvoirs au directeur général. C'est un bon système. Il assure une gouvernance

saine avec un président – une présidente, en l’espèce Laurence Tubiana – dont le rôle d’animation des travaux du conseil d’administration et des administrateurs se fait de manière extrêmement fluide. C’est un dispositif satisfaisant. Le projet de loi tient compte du fait que la SAS n’a pas en principe de directeur général. Par ailleurs, la mission même d’Expertise France nécessite une proximité très grande de l’opérateur avec l’État, avec l’administration centrale, dans la gestion des outils d’intervention, des experts techniques internationaux, avec les postes diplomatiques. Nous avons mis en place un dispositif pour remplacer une comitologie qui était compliquée, afin de faire en sorte qu’il y ait des discussions stratégiques par grand secteur d’activité de l’État sur les différents aspects de la coopération technique internationale, ce qui nous permet de nourrir ce dialogue avec l’État et de nous assurer que nous sommes bien en lien avec les priorités, en matière de coopération internationale, des ministères. Il n’y a donc pas d’ambiguïté ou de difficulté à être au sein du groupe AFD tout en gardant une relation privilégiée avec l’État. D’autres dispositifs fonctionnent sur ce mode, comme la gestion des garanties publiques sur l’export au sein de BPI France, qui a des relations très étroites avec l’État.

Nous avons beaucoup de choses à apprendre de l’Union européenne. D’abord, comme je le disais en introduction, Expertise France est une agence aussi européenne que française dans son activité. Nous avons donc des relations très fortes avec l’Union européenne. Nous avons aussi un travail à faire en commun avec nos pairs, les autres agences de coopération technique. Je mentionnais la GIZ, il y a d’autres agences, Enabel en Belgique, la FIAP en Espagne, avec lesquelles nous montons des projets. Nous avons un même modèle au sein de l’Europe, un même modèle social, un même modèle de gouvernance, qu’il est important de promouvoir et sur lequel nous avons une expérience à partager au niveau mondial. Cette expérience est aussi le fait des collectivités locales françaises et vous avez tout à fait raison de l’indiquer. Aujourd’hui, les collectivités territoriales françaises sont une source très importante d’expertise pour nous. D’ailleurs, un certain nombre de cadres territoriaux sont extrêmement volontaires pour participer à des actions de coopération internationale. Je l’évoquais avec le président Rousset il y a quelques semaines. C’est évidemment très important, c’est un vivier. Les collectivités territoriales sont des partenaires qui jouent vraiment un rôle de plus en plus central dans les projets que nous menons à travers le monde et nous nous en réjouissons.

M. Christian Cambon, président – La commission va continuer ses travaux sur ce texte. Le rapport sur le projet de loi sera adopté dans trois semaines et nous souhaitons bon vent à Expertise France, en vous redisant l’attachement que notre commission porte à cette institution. Les succès que vous remportez montrent que ce rassemblement des énergies était justifié.

La réunion est close à 11 h 30.

Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Mercredi 7 avril 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de S.E. M. Ihara Junichi, ambassadeur du Japon en France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 10.

La réunion est ouverte à 16 h 45.

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

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 40.

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

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 7 avril 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

-Audition du docteur Sarah Dauchy, présidente du conseil d'orientation stratégique du Centre national des soins palliatifs et de la fin de vie (CNSPFV) sur l'état des lieux des soins palliatifs

Mme Catherine Deroche, présidente. – À la suite de la décision du bureau de notre commission d'examiner l'état des lieux des soins palliatifs dans notre pays à la demande de notre collègue Corinne Imbert, nous entendons ce matin le docteur Sarah Dauchy, présidente du conseil d'orientation stratégique du centre national des soins palliatifs et de la fin de vie.

Nous avons également convié le directeur du centre, M. Brahim Bouselmi qui m'a fait part hier de son indisponibilité et de ses excuses. J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Le centre national des soins palliatifs et de la fin de vie a été créé, auprès du ministre chargé de la santé, par un décret du 5 janvier 2016, initialement pour une durée de 5 ans, avec trois missions principales :

- contribuer à une meilleure connaissance des conditions de la fin de vie et des soins palliatifs, des pratiques d'accompagnement et de leurs évolutions, ainsi que de l'organisation territoriale de la prise en charge des patients et de leur entourage ;
- participer au suivi des politiques publiques relatives aux soins palliatifs et à la fin de vie ;
- informer le grand public et les professionnels afin de contribuer à la diffusion des connaissances sur la démarche palliative et sur la fin de vie.

Le centre national est doté d'un conseil d'orientation stratégique que le Dr Dauchy préside depuis février dernier et qui comprend 18 autres membres : des représentants des ministères, des sociétés savantes, le directeur général de la fondation « Œuvre de la Croix St Simon » et des représentants des usagers. Il définit les orientations du centre national.

Le président est nommé pour cinq ans par arrêté ministériel, tandis que le centre lui-même est créé jusqu'au 31 décembre 2021. Vous pourrez peut-être nous indiquer quelles sont les perspectives au-delà de cette échéance.

Lors de l'examen au Sénat de la proposition de loi sur l'aide active à mourir, le ministre de la Santé a annoncé l'élaboration d'un nouveau plan pour le développement des soins palliatifs dans notre pays, le dernier ayant expiré en 2018.

Dans la perspective de ce nouveau plan, nous attendons de cette audition un état des lieux mais aussi les perspectives qui peuvent être tracées pour le développement des soins palliatifs dans les années à venir.

Dr Dauchy, je vous laisse la parole pour un propos liminaire avant que les commissaires ne vous posent leurs questions.

Dr Sarah Dauchy, présidente du conseil d'orientation stratégique du centre national des soins palliatifs et de la fin de vie. – Je vous remercie de cette invitation. Je puis d'emblée vous indiquer que les perspectives à venir du centre ne sont pas encore très claires pour les équipes, mais nous y reviendrons certainement.

Nos missions consistent, comme vous l'avez rappelé, à augmenter l'information des citoyens sur leurs droits en fin de vie ainsi que celle des décideurs publics.

Concernant les soins palliatifs, je puis vous donner quelques éléments comme présidente du conseil d'orientation stratégique, dont j'ai été membre cinq ans avant d'en exercer la présidence, et comme psychiatre ayant travaillé pendant vingt ans à l'institut Gustave-Roussy sur la mise en place de l'anticipation palliative.

L'application des lois relatives à la fin de vie est insuffisante pour deux raisons : le manque de ressources et le manque de connaissances. Je me permets de vous renvoyer, pour plus de détails, au site du conseil : parlons-fin-de-vie.fr.

Le caractère limité des ressources en soins palliatifs au regard des besoins exprimés se déduit de certains chiffres. Nous ne disposons que de 164 unités de soins palliatifs pour 1 880 lits sur le territoire national, 5 618 lits identifiés de soins palliatifs, 426 équipes mobiles de soins palliatifs. L'ensemble ainsi constitué forme une offre de soins graduée : les unités de soins palliatifs sont réservées aux fins de vie, bien que 20 % des patients qui y sont accueillis meurent à leur domicile ; les lits de soins palliatifs sont des lits situés dans des services de médecine avec un accompagnement renforcé en soins palliatifs, mais ne sont pas pour autant des lits de fin de vie – seul un tiers des patients y meurent ; quant aux équipes mobiles, qui sont rattachées à un établissement de santé, elles sont habilitées à intervenir au sein de cet établissement, mais aussi à l'extérieur pour 20 % de leur activité, et notamment dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Cette offre de soins est en dessous des objectifs fixés par le plan « soins palliatifs 2015-2018 » d'un lit au moins par 100 000 habitants. On dispose aujourd'hui d'en moyenne 2,8 unités de soins palliatifs par 100 000 habitants, chiffre en apparence réjouissant mais qui cache une disparité géographique très importante, allant jusqu'à l'absence totale dans 26 départements. Un autre problème concerne les effectifs médicaux et paramédicaux qui y sont affectés : des ratios de 2,5 postes de médecins et de 10 postes d'aide-soignant pour 10 lits ont été définis par la société française des soins palliatifs (SFSP) et les agences régionales de santé (ARS), et nous observons que ces postes effectifs plafonnent respectivement à 1,5 et à 6,8. Pour vous donner un ordre d'idées, une équipe mobile de soins palliatifs se compose normalement d'un médecin, de personnel infirmier à raison de 1,5 ETP et de bénévoles.

La moitié des décès a aujourd'hui lieu en milieu hospitalier, l'autre moitié advenant au domicile ou en Ehpad. Sur les 552 000 patients morts en 2014, 343 000 auraient pu recevoir des soins palliatifs – je veux dire que leur fin de vie s'est révélée suffisamment

progressive pour que des soins palliatifs aient pu leur être prodigués – et, pourtant, seuls 44 % d’entre eux en ont effectivement reçu. Par ailleurs, seul un Ehpad sur 10 a une infirmière la nuit, ce qui rend particulièrement difficile l’accompagnement du décès dans cette circonstance.

L’autre enjeu est celui de la formation de l’intégralité des acteurs, qui ne se résume pas à la prise en charge des situations complexes, mais aussi de situations non complexes dont des médecins généralistes ou spécialistes formés aux soins palliatifs peuvent se saisir. De cette formation globale, va dépendre la capacité d’anticiper la phase palliative et d’initier la réflexion sur la fin de vie le plus tôt possible. Je souligne que cette capacité est *a priori* peu prise en compte dans les approches « hyper-curatives » de certaines spécialités, notamment la cancérologie – pourtant la première cause de décès. Pourtant, il n’y a pas forcément d’incompatibilité entre elles : l’objectif curatif ne devrait pas empêcher le patient d’exercer le plus tôt possible son droit à l’autonomie et de formuler son souhait en matière de fin de vie ou – plus simplement – de traitement.

Je souhaiterais maintenant aborder le défaut de connaissance des Français de la question des soins palliatifs. D’après un sondage réalisé par le centre en 2021, la notoriété de la loi en la matière reste stable : 60 % des personnes interrogées savent qu’il existe une loi qui régit la fin de vie. 48 % d’entre eux ont entendu parler des directives anticipées ; 72 % connaissent la personne de confiance ; 53 % connaissent la sédation profonde et continue jusqu’au décès.

18 % ont rédigé leurs directives anticipées et 54 % de ceux qui ne l’ont pas fait ne souhaitent pas le faire. 60 % des médecins considèrent que la diffusion de ces connaissances relève de leur compétence ; pourtant 91 % des personnes interrogées n’en ont pas discuté avec leur médecin.

Ces situations de défaut d’information conduisent souvent à ce que l’on appelle des « inconforts décisionnels », c’est-à-dire des cas où le patient est insuffisamment sensibilisé à l’incertitude thérapeutique et davantage soumis au risque médical de « surproposition thérapeutique ». En découlent des situations d’obstination déraisonnable, question sur laquelle le centre a récemment appelé à une plus grande vigilance et à un repérage plus précoce.

Mme Corinne Imbert. – Je vous remercie de ce propos liminaire. Vous avez évoqué le fait que beaucoup de malades ne mouraient pas nécessairement en soins palliatifs, mais à domicile ou en Ehpad. Le décès à l’hôpital est-il selon vous dû à la dispensation exclusive de certains médicaments de soins palliatifs à l’hôpital, et non en ville ?

Serait-il pertinent d’équiper les Ehpad de lits dédiés en soins palliatifs plutôt que de développer des équipes de soins mobiles ?

Par ailleurs, il me semble que la loi prévoit la conservation des directives anticipées dans un registre national, qui à ma connaissance n’existe toujours pas. Le dossier médical partagé (DMP) pourrait-il offrir un support opportun à la collecte de ces directives ?

Le mode de financement hospitalier par la tarification à l’activité (T2A) a-t-il eu des effets pervers sur l’organisation des soins palliatifs ?

Enfin, concernant la gouvernance du centre, une mission de l'IGAS a fait état de tensions internes. Sont-elles liées à des divergences de vues sur l'euthanasie active ou le suicide assisté ?

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Je vous remercie également. Je suis frappée par la proportion de personnes ignorantes de leurs droits en matière de fin de vie – près de 40 % ! Que pourrait-on faire pour y remédier ?

Vous avez, en évoquant les équipes mobiles, précisé qu'elles se composaient d'infirmiers et de bénévoles. Quelle est la part des bénévoles et quelle est leur formation ? J'ai moi-même été infirmière libérale et n'ai connu de formation que « sur le tas ». Nous n'avions pas d'accès à une formation institutionnalisée, à l'exception de quelques stages animés par Marie de Hennezel.

Combien y a-t-il d'endroits dédiés uniquement aux soins palliatifs ? J'ai notamment connaissance du centre « La Maison » situé à Gardanne.

Mme Sarah Dauchy. – Les lits identifiés de soins palliatifs se trouvent par définition uniquement dans des établissements médicaux. En plus des équipes mobiles de soins palliatifs, peuvent intervenir au sein des Ehpad, comme à domicile, des infirmiers libéraux et des médecins généralistes. Il faudrait donc revaloriser le temps nécessaire à l'accompagnement de la fin de vie consacré par ces professionnels de santé. L'explosion de la demande qu'on observe dans les Ehpad n'est compensée ni par la formation ni par la valorisation du temps consacré par les professionnels en dehors des équipes mobiles.

Il faut améliorer l'accès aux directives anticipées lorsque celles-ci ont été rédigées. Le DMP peut être un outil utile mais tous les Français n'en disposent pas, pour diverses raisons. La création d'un registre national pourrait donc être envisagée, mais il faudrait s'assurer de la possibilité de l'actualiser en permanence.

Lorsque la personne n'est plus en état de s'exprimer, le législateur a prévu le rôle de la personne de confiance. Certaines personnes préfèrent d'ailleurs se confier à l'oral à un proche de confiance.

Rédiger des directives anticipées de manière abstraite et sans lien avec un médecin est très difficile. À la demande de la DGS, le centre national a initié un travail d'aide au remplissage des directives, dans le prolongement de ce qui a été fait par la haute autorité de santé.

La T2A a pu avoir des effets pervers en ne prenant pas suffisamment en compte les temps de coordination et d'échange. Je précise qu'il s'agit là d'un avis personnel, le centre national ne s'étant pas prononcé sur ce point. En revanche, la T2A valorise ce temps dans le cadre des lits identifiés de soins palliatifs, dont le nombre a augmenté.

Lorsque je travaillais à l'Institut Gustave Roussy, j'avais contribué à l'ouverture d'une unité d'expertise onco-palliative afin de permettre à des patients encore sous traitement mais dont l'espérance de vie ne dépassait pas quelques mois d'être hospitalisés quelques jours afin d'avoir le temps de réfléchir et le cas échéant de décider de la poursuite des traitements.

Je me permettrai de garder une certaine réserve sur la gouvernance du centre national.

L'information de la population constitue une question majeure pour le centre, dont c'est une des missions majeures. IL s'agit d'un des axes du cadre du plan soins palliatifs qui doit être publié prochainement. Toutefois, les campagnes à destination du grand public ont leurs limites. Des outils plus ciblés peuvent être pertinents.

Il faut aussi davantage impliquer les citoyens dans les travaux du centre, afin de favoriser le développement d'une culture globale dans laquelle parler de la fin de vie serait plus accepté.

Les bénévoles qui interviennent dans les unités de soins palliatifs bénéficient de formations et d'un soutien par les deux principales associations. En moyenne, l'intervention de ces bénévoles représente 8 demi-journées par mois pour les unités de soins palliatifs et 4 demi-journées par semaine pour les équipes mobiles. Cette moyenne est nettement dépassée dans certains centres hospitaliers.

La fin de vie est très souvent un moment difficile et la mort peut ne pas être « douce » quel que soit le lieu et l'accompagnement. L'objectif est de faire le maximum pour qu'elle soit paisible, tant pour le patient que pour ses proches.

Il y a 164 unités de soins palliatifs sur le territoire, soit environ 1 880 lits, à raison d'une moyenne de 10 à 12 lits par unité. Ces lieux sont conçus pour permettre une fin de vie paisible, y compris en permettant aux proches d'y être associés.

Enfin, je pense qu'un décès peut se passer dans de bonnes conditions même s'il n'a pas lieu dans une unité de soins palliatifs, c'est une question de formation, d'anticipation et d'équipement. La mise à disposition du Midazolam à domicile pourrait y contribuer.

Mme Florence Lassarade. – Le meilleur endroit pour mourir reste selon moi le domicile. Encore faut-il anticiper suffisamment afin de bénéficier de l'accompagnement d'une unité de soins palliatifs, comme on anticipe son décès en réglant par avance les modalités de sa succession avec son notaire. Les notaires pourraient d'ailleurs peut-être constituer un vecteur de transmission de l'information sur la fin de vie.

Je suis régulièrement alertée par des personnes dont un proche souffre ou a souffert d'une sclérose latérale amyotrophique, ou maladie de Charcot. Face à cette maladie, les soins palliatifs à domicile trouvent leurs limites.

Enfin, quelles sont les modalités d'information sur les soins palliatifs des parents d'enfants souffrant de maladies en phase terminale ?

M. Daniel Chasseing. – La priorité doit être de soigner quand c'est possible et d'accompagner lorsque cela ne l'est plus. La loi Leonetti de 2004 puis la loi Claeys-Leonetti de 2016 ont permis des avancées importantes. Il est aujourd'hui possible de rédiger des directives anticipées, d'éviter l'obstination déraisonnable et d'avoir recours à la sédation profonde et continue même lorsque celle-ci conduit à accélérer le décès.

Lorsque des équipes de soins palliatifs sont disponibles, les choses se passent relativement bien.

Les demandes tendant à légaliser l'euthanasie ne proviennent-elles pas d'une ignorance de ce que permet aujourd'hui la loi ou du manque d'unités de soins palliatifs ?

M. Dominique Théophile. – L’atlas national des soins palliatifs et de la fin de vie indique que la France était dotée en 2019 de 8,4 lits identifiés de soins palliatifs pour 100 000 habitants en moyenne. Ce chiffre est inférieur à 4 en Guadeloupe.

Comment réduire les disparités, qui touchent notamment les départements d’outre-mer ?

Mme Chantal Deseyne. – Une partie importante des personnes de plus de 50 ans ne souhaitent pas rédiger de directives anticipées. Quels sont les freins ? S’agit-il du manque d’information ? de la difficulté à appréhender sa propre mort ? du manque de médecins spécialisés ?

Où se situe la limite entre soins palliatifs et aide active à mourir ?

Mme Sarah Dauchy. – L’anticipation des soins palliatifs dès le début de la maladie n’est pas chose facile, car il y a plusieurs trajectoires de fin de vie, qui rendent la dégradation de l’état de santé plus ou moins prévisible. Il y a donc surtout un travail de recherche à faire, auquel s’attèlera le CNSPFV dans les prochains mois, afin de mieux repérer les pathologies nécessitant une anticipation.

Le notaire, pourquoi pas ? L’appropriation de la fin de vie par la société civile est clairement une piste pour mieux anticiper. L’obstacle majeur réside dans le fait qu’il est difficile d’anticiper sa fin de vie, d’autant plus, à l’évidence, lorsqu’on se trouve dans une situation angoissante. Y penser très tôt, avant de se sentir concerné, peut donc être un moyen de faciliter les choses, ou du moins d’en parler avec la liberté que donne la tranquillité d’esprit. C’est d’ailleurs ce que nous faisons déjà pour la plupart des risques, que nous anticipons avant d’y être directement confronté. Passer par le notaire, en effet, peut être une idée. Des facteurs culturels entrent aussi en ligne de compte. Aux Pays-Bas, dès qu’une maladie risque de ne pas guérir, les médecins commencent à anticiper la possibilité de soins palliatifs. C’est faisable en pratique : on choisira alors tel médecin généraliste en lien avec un réseau de soins palliatifs à domicile, qui interviendra lorsque ce sera nécessaire.

La sclérose latérale amyotrophique, ou maladie de Charcot, place dans une situation très difficile. Pour rappel, elle est responsable de près de 1 000 décès par an, et tous les malades en meurent. Un groupe de travail composé de généralistes, de neurologues, de palliatologues et de non-médecins, qui réfléchit à cette question depuis fin 2019, rendra bientôt ses conclusions au CNSPFV. L’objectif était de documenter les situations dans lesquelles le décès se passe mal. Cette maladie provoque une perte d’autonomie progressive, douloureuse, que l’on soit ou non en fin de vie.

Madame Lassarade, je ne saurais répondre directement à votre question sur l’information des parents, mais je peux vous indiquer qu’une société de soins palliatifs pédiatriques a récemment été créée. Le CNSPFV n’a pas travaillé spécifiquement sur la pédiatrie ; elle n’a été qu’évoquée dans ses travaux sur l’obstination déraisonnable, par exemple, qui ont mobilisé des réanimateurs pédiatriques et des néonatalogues. Là encore, le problème est d’anticiper et d’entendre que la médecine a des limites dans des situations où, par hypothèse, le patient a normalement toute sa vie devant lui.

Monsieur Chasseing, le CNSPFV n’a pas travaillé spécifiquement sur la relation existant entre l’ignorance de la loi ou le défaut de soins palliatifs et la demande d’euthanasie. Les travaux de recherche sur le contexte des demandes d’euthanasie existent en France, mais

ils sont encore insuffisants. Dans les pays où la chose est mieux documentée, ne sont étudiées que les demandes ayant effectivement donné lieu à une euthanasie. Celles que les soins ou le changement d'avis du patient ont rendues caduques ne sont pas prises en compte. Or ces demandes sont très équivoques, ce qui explique d'ailleurs que les pays ayant autorisé l'aide active à mourir exigent la réitération de la demande, imposent le respect de certains délais, et prévoient l'évaluation de la situation par plusieurs médecins. Les services cliniques l'observent : certaines demandes s'éteignent avec la mobilisation de soins efficaces, palliatifs, physiques ou psychiques. La demande d'aide à mourir fait ainsi partie des symptômes de la dépression – ce qui ne veut évidemment pas dire que toutes les demandes d'aide à mourir témoignent de dépressions. Nous avons quoi qu'il en soit besoin de travaux supplémentaires, qui étudieraient les demandes de manière plus globale.

La Guadeloupe est un exemple criant des inégalités territoriales en matière de soins palliatifs. Une politique de santé requiert des moyens, sans quoi la loi établissant le droit d'accès aux soins palliatifs – qui date de 1999... – ne sert à rien. Indiquer précisément les raisons du sous-équipement de la Guadeloupe excède toutefois mon champ de compétences. Notez que ce n'est pas le seul territoire dans ce cas ; la région Centre-Pays-de-Loire est aussi une région relativement défavorisée en la matière.

D'après ce qu'ont montré les travaux du CNSPFV – en l'espèce les groupes de travail sur les directives anticipées et sur l'aide à la rédaction de ces directives –, la rédaction des directives anticipées se heurte d'abord, nous l'avons dit, à la difficulté d'une telle anticipation. Il faudrait marteler le message que l'autonomie décisionnelle en matière de fin de vie passe par l'anticipation. Plus celle-ci sera précoce, mieux on pourra structurer une réponse tenant compte de la complexité médicale et des positions des proches. D'autres freins sont plus structurels : les directives anticipées doivent être assez précises. Refuser l'acharnement thérapeutique est inopérant puisque l'obstination déraisonnable – terme qui l'a remplacé – s'apprécie subjectivement. L'objectif de l'*advance care planning* que j'ai évoqué est de remplir les directives anticipées et de discuter avec le médecin de ce que la pathologie permet d'envisager ou d'écarter – ventilation non invasive, trachéotomie, sonde de gastrostomie, transfert en réanimation en cas d'accident infectieux aigu... Tout cela requiert un peu d'innovation organisationnelle, pour contourner d'éventuels freins psychologiques. Un tel acte de soin relatif à l'*advance care planning*, retracé quelque part et dont il serait tenu compte, pourrait renforcer la notion d'anticipation et se traduire par davantage d'autonomie pour le patient.

Sur la frontière entre les soins palliatifs et l'aide active à mourir, il est difficile de vous répondre au nom du conseil d'orientation stratégique du CNSPFV, qui regroupe des interlocuteurs d'horizons variés ayant chacun sur ce point une appréciation différente. Il faudrait sans doute distinguer les acteurs d'une part et la réalisation des soins palliatifs d'autre part. Ceux-ci font partie de l'exercice du travail de tout médecin, qui consiste à prendre en charge une vie du début à la fin. Dans ce cadre, la loi s'applique au médecin, comme elle s'applique au citoyen. L'implication des acteurs spécifiquement identifiés dans le soin palliatif est une autre question, qu'il faudrait poser à la société française d'accompagnement et de soins palliatifs.

Mme Michelle Meunier. – Je retrouve bien dans vos propos, madame Dauchy, ce que vous nous disiez il y a un peu plus d'un mois, en amont de l'examen de la proposition de loi relative à la fin de vie. Le Sénat a voté, par 19 voix d'écart seulement, la suppression de l'article relatif à l'aide active à mourir par l'euthanasie ou l'assistance au suicide. Le débat aura lieu à l'Assemblée nationale... Je vous rejoins sur la méconnaissance de la loi ou sa

mauvaise utilisation, et la défense du *statu quo* me consterne. Vous avez à juste titre insisté sur la formation des professionnels, la collégialité et les questions de moyens car, là comme dans les autres services publics, nous gérons la pénurie. Ce matin, une dépêche AFP relatait le cas de ce monsieur en soins palliatifs depuis trente-cinq ans : est-ce acceptable dans la France de 2021 ? Tandis que nous débattions, l'Espagne, elle, a autorisé l'euthanasie ! Chez nous, les choses stagnent de manière incompréhensible.

Je retiens néanmoins deux choses positives de la période récente. D'une part, nous avons appris que le midazolam serait par décret autorisé à domicile d'ici la fin du mois d'avril. D'autre part, l'annonce du plan national de développement des soins palliatifs, dont la mouture précédente avait pris fin en 2018. Que savez-vous de la mise en œuvre de ce nouveau plan ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Pour ma part, je n'ai pas entendu lors de nos débats que tout allait bien. La solution proposée par le texte a certes inspiré des réactions variables, mais nous avons tous dénoncé la faiblesse des moyens alloués aux soins palliatifs.

Mme Laurence Garnier. – La France a pris ces trente ou quarante dernières années un retard important en matière de soins palliatifs, que nous ne nous attachons à rattraper que depuis une bonne décennie environ. Comment se situe-t-on désormais par rapport à nos voisins européens ?

Nous sommes toujours sur une ligne de crête sur les soins palliatifs, comme sur l'aide active à mourir – ou euthanasie, terme qui fait peur à nos concitoyens au point qu'il ne figure pas dans le texte discuté à l'Assemblée nationale. Sans doute beaucoup d'entre nous se disent-ils en outre que les soins palliatifs ne suffisent pas, ne vont pas assez loin, quand l'euthanasie, elle, va trop loin. Je reviens par là à la comparaison avec nos voisins : observe-t-on chez eux une corrélation entre le niveau de développement des soins palliatifs et leur position légale sur l'euthanasie et que peut-on en dire : que l'effort en termes de soins palliatifs dispense de se positionner sur l'aide active à mourir, ou au contraire qu'il finit par rencontrer des limites conduisant à y réfléchir ?

Mme Élisabeth Doineau. – Je vous remercie de ces échanges très éclairants quelques semaines après la discussion de la proposition de loi au Sénat, sur ce débat de société qui continue d'évoluer.

Au regard de la crise sanitaire, quel état des lieux faites-vous de la capacité sur le terrain à accompagner les malades et leurs familles ? Pendant cette période, les décès ont été vécus de manière insupportable par les familles qui ne pouvaient pas être auprès de leurs proches. Nous avons totalement manqué d'anticipation. Quelle analyse en faites-vous ?

M. Jean Sol. – Les moyens, notamment en termes de ressources humaines, affectés à nos hôpitaux nous conduisent légitimement à nous interroger sur ceux dédiés aux soins palliatifs. Que faire face au constat des inégalités territoriales ? Comment développer l'accompagnement de la fin de vie à domicile, en tenant compte notamment des évolutions démographiques et épidémiologiques ?

L'évolution de la prise en charge en soins palliatifs passe par une large information, une sensibilisation, des moyens humains et matériels, de la formation, mais aussi une évaluation sur la base d'indicateurs partagés. Elle passe également selon moi par un travail en direction des aidants qui sont de plus en plus nombreux et souvent dans une

situation de détresse importante pour accompagner les leurs et comprendre les prises en charge médicales et soignantes. Les unités et équipes mobiles en soins palliatifs sont en nombre insuffisant, ce qui reporte les prises en charge sur des équipes soignantes déjà épuisées dans les services hospitaliers, alors que cet accompagnement requiert beaucoup de temps, d'énergie et de disponibilité. Cette situation est insatisfaisante pour tous.

Mme Pascale Gruny. – Merci madame la présidente pour vos propos très intéressants mais également apaisants et bienveillants sur ce sujet complexe et intime.

Quelle est la place des associations dans le parcours en soins palliatifs ? Je pense notamment à l'association JALMALV, Jusqu'à la mort accompagner la vie, qui assure la formation et un accompagnement psychologique de ses intervenants. Je constate qu'elle apporte beaucoup quand elle est présente.

Mme Nadia Sollogoub. – Si vous aviez été à notre place dans l'hémicycle lors de l'examen de la proposition de loi de notre collègue Marie-Paule de la Gontrie, qu'auriez-vous voté ?

Mme Catherine Deroche. – Vos propos sur l'anticipation de la fin de vie et des complications douloureuses possibles de la maladie rejoignent un peu le sujet de l'annonce de la maladie. Nous vous avons entendu dans le cadre du groupe d'études Cancer sur votre expérience à l'Institut Gustave Roussy. L'obligation de donner une information complète ne laisse parfois aucune place à l'espoir. Or, certaines personnes préfèrent ne pas savoir. Avec les dernières générations de praticiens qui normalement ont été formés à cette annonce, celle-ci demeure parfois brutale. Il faut être vigilant dans la manière d'annoncer qu'il n'y a plus rien à faire.

Mme Sarah Dauchy. – Vous avez raison : il est difficile d'entendre des messages trop rapides, trop brutaux et surtout inadaptés aux attentes. La bonne information est celle qui est adaptée. Elle ne correspond pas forcément à l'intégralité de la vérité scientifique du jour, toujours susceptible d'évoluer. Nous avons probablement formé à l'idée de la vérité et pas à celle de l'incertitude. Or, c'est dans l'incertitude que vont se nicher l'espoir et la progression de la réponse thérapeutique. Dire qu'il n'y a « plus rien à faire » conduit à établir une vérité scientifique, alors que cela n'a pas de réalité dans une grande partie de la médecine. Il faut redonner de la valeur à cette zone grise, à la connaissance de ces limites, inhérentes à l'exercice de la médecine. En cancérologie, le discours pendant de nombreuses années a été combattant, ce qui a accompagné un effort majeur de recherche. Mais le discours entre humains, l'échange entre deux subjectivités, ne se situe pas au même niveau.

Il n'y aurait pas de plan soins palliatifs si tout allait bien. Je fais partie du comité de pilotage de ce plan en préparation et nous conduisons un travail en étroite synergie avec le centre. L'un des axes du plan est d'améliorer la connaissance des droits, ce qui s'inscrit en cohérence avec les missions du centre. La lutte contre les inégalités territoriales constitue un autre axe stratégique. Cela est notamment relié au développement de formations médicales et paramédicales, largement insuffisantes au regard de l'ampleur des enjeux. Un autre axe est d'améliorer la prise en charge coordonnée et adaptée aux souhaits des patients.

Vous évoquez une personne suivie depuis 35 ans en soins palliatifs. Nous ne pouvons pas tirer d'exemple de ces situations singulières, qui dépendent de l'interaction entre un patient, son médecin, sa maladie et son contexte. La notion d'obstination déraisonnable a

un caractère intersubjectif. Toutefois, nous ne pouvons nier le fait que certaines situations se passent mal.

Sur l'éventuelle corrélation entre développement des soins palliatifs et accès à l'euthanasie, le centre vient de mettre en ligne un panorama des législations sur l'aide active à mourir dans le monde et publiera début mai un panorama sur le développement international des soins palliatifs, ce qui permettra d'établir des comparaisons.

En matière de développement des soins palliatifs, la France se situerait au 10^e rang mondial sur la base d'un panel de 20 indicateurs quantitatifs et qualitatifs, au 5^e rang pour la qualité des soins et au 22^e rang pour l'accès aux soins.

Sur les difficultés de l'anticipation, la crise de la covid-19 offre un très bon exemple de notre difficulté à travailler dans un contexte d'incertitude. Le centre publiera prochainement une documentation sur la thématique « fin de vie et covid ». Cette crise a poussé notre dispositif dans ses retranchements : les manques en termes de directives anticipées ou d'échanges avec la personne de confiance se sont faits cruellement ressentir.

Le vieillissement de la population nécessite de déployer des moyens pour que, mathématiquement, la loi puisse être applicable, par le développement d'équipes mobiles ou en valorisant le travail fait à domicile par les médecins généralistes.

Des indicateurs sont en effet nécessaires. Le prochain plan en comportera, à commencer par la création d'un acte médical correspondant aux sédations profondes, qui ne sont pas codées aujourd'hui.

Nous avons un grand travail à faire en direction des aidants, y compris des jeunes aidants. Le centre a publié un guide à leur attention, sur leurs droits et les possibilités d'aides. Il ne faut pas uniquement les considérer comme des auxiliaires du soin. Tous ne peuvent pas ou ne souhaitent pas aider, pour préserver la qualité d'une autre relation avec leur proche. Nous devons aborder toutes ces situations sans jugement. Plus généralement, sur les situations de la fin de vie qui peuvent vite nous plonger dans des clivages, nous devons aborder les demandes des patients sans jugement, et entendre une demande d'aide à mourir comme une demande d'aide.

J'userai de mon joker sur votre question concernant mon vote sur la proposition de loi. Il ne m'appartient pas de me prononcer. Quelle que soit l'évolution souhaitée pour l'avenir, nous constatons, y compris ces derniers mois, une inadéquation des réponses pour que les patients accèdent à leurs droits actuels.

Les associations ont un rôle majeur à jouer dans l'information et l'accompagnement, car elles représentent la société civile. Pour le patient, elles portent la parole du « même », de celui qui lui ressemble à la différence du soignant.

Le centre a prévu des travaux sur l'accès à des populations spécifiques, parmi lesquelles les personnes âgées qui nécessitent une information adaptée.

Mme Catherine Deroche. – Nous vous remercions de vos paroles pleines d’humanité et de sensibilité, en lancement de nos travaux sur les soins palliatifs souhaités par Corinne Imbert.

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

Proposition de loi d’expérimentation visant à favoriser le retour à l’emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous poursuivons nos travaux avec l’examen du rapport de notre collègue Daniel Chasseing sur la proposition de loi d’expérimentation, déposée par Claude Malhuret et les membres du groupe Les Indépendants-République et Territoires, visant à favoriser le retour à l’emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – La présente proposition de loi vise à mettre en œuvre, à titre expérimental, un dispositif d’incitation au retour à l’emploi ciblé sur les bénéficiaires du revenu de solidarité active afin de favoriser leur insertion sur le marché du travail.

Il me revient d’abord de vous proposer un périmètre pour l’application des irrecevabilités au titre de l’article 45 de la Constitution. Je considère que ce périmètre comprend des dispositions relatives à la mise en place et aux modalités d’une expérimentation visant à permettre le cumul du RSA et de revenus professionnels, ainsi qu’aux conditions d’emploi et aux règles d’attribution de la prime d’activité aux bénéficiaires de ladite expérimentation. En revanche, ne présenteraient pas de lien avec le texte des amendements relatifs aux règles générales d’attribution, de calcul, de service et de financement du RSA et de la prime d’activité, aux autres dispositifs d’insertion sociale et professionnelle, aux aides sociales, à l’action sociale, ou à l’indemnisation du chômage.

J’en viens à mon rapport sur la proposition de loi.

Depuis 2008, les réformes de notre système de minima sociaux ont visé à éliminer les désincitations à l’emploi et à faire en sorte que le travail paie davantage que l’inactivité. Le revenu de solidarité active a succédé le 1^{er} juin 2009 au revenu minimum d’insertion (RMI) et à l’allocation de parent isolé (API) afin, notamment, d’en corriger les effets désincitatifs. Il comportait deux volets : un volet « minimum social » ou « socle », qui est le seul à subsister aujourd’hui ; un volet « activité » tendant à intéresser financièrement les bénéficiaires à la reprise d’un emploi. Le RSA « socle », financé par les départements, est une allocation différentielle qui complète les ressources initiales du foyer pour qu’elles atteignent le seuil d’un revenu garanti, ou montant forfaitaire, dont le barème varie selon la composition du foyer. Le RSA est versé tant que les revenus du foyer sont inférieurs à ce montant et décroît à mesure que les ressources de l’allocataire augmentent. Au 1^{er} avril 2021, celui-ci est fixé à 565,34 euros pour une personne seule sans enfant. 1,99 million de foyers bénéficiaient du RSA fin juin 2020, selon la CNAF.

En 2016, le RSA « activité » a été fusionné avec la prime pour l’emploi et remplacé par la prime d’activité. Sa formule de calcul, complexe, tient compte de la situation

d'emploi de chacun des membres du foyer afin d'offrir un complément de revenus d'activité aux travailleurs modestes. Son montant est progressif jusqu'à un niveau de revenus qui dépend de la situation familiale, et dégressif au-delà.

La bonification individuelle de la prime d'activité a fait l'objet, au 1^{er} janvier 2019, d'une revalorisation exceptionnelle de 90 euros, qui a élargi mécaniquement le public éligible en rehaussant le plafond de ressources pour y prétendre, mais aussi amélioré le taux de recours à la prestation. À la fin de 2019, quelque 4,5 millions de foyers bénéficiaient de la prime d'activité, occasionnant une dépense annuelle de 9,6 milliards d'euros pour l'État.

En pratique, un allocataire reprenant une activité professionnelle cumule pendant les trois premiers mois RSA et rémunération professionnelle, mais il ne perçoit pas encore la prime d'activité. Les trois mois suivants, son RSA est diminué à concurrence du niveau de sa rémunération. En revanche, il perçoit la prime d'activité qui vient compenser une partie de la baisse du RSA. L'articulation du RSA et de la prime d'activité se veut vertueuse et incitative.

Si ces réformes ont éliminé l'essentiel des « trappes à inactivité », l'objectif incitatif du RSA n'a pas été totalement atteint. Les bénéficiaires du RSA sont majoritairement sans emploi, et la plupart ont plus d'un an d'ancienneté en tant qu'allocataires. Plus cette ancienneté est élevée, moins ils ont de chances d'en sortir. Fin 2019, près de 61 % des bénéficiaires du RSA étaient allocataires depuis au moins deux ans, 37 % depuis au moins cinq ans et 16 % depuis au moins dix ans.

La présente proposition de loi tend à mieux soutenir la transition des allocataires du RSA vers l'emploi. Elle comprend deux articles, l'article 2 visant à gager financièrement le dispositif. Inspirée d'une initiative portée par le département de l'Allier, elle procède du constat d'un paradoxe : d'un côté, les entreprises peinent à trouver les compétences qu'elles recherchent quand, de l'autre, de nombreux chômeurs ne trouvent pas d'emploi. En particulier, les bénéficiaires de minima sociaux qui pourraient travailler ne parviennent pas à reprendre une activité en raison d'un ensemble de freins monétaires et non monétaires. Plus leur ancienneté dans les minima sociaux est élevée, moins ils ont de chances d'en sortir d'une année sur l'autre.

L'article 1^{er} prévoit la mise en place, pour une durée de quatre ans, dans des départements volontaires, d'une expérimentation visant à soutenir financièrement le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA. Cette expérimentation s'adresse aux bénéficiaires du RSA « privés d'emploi depuis au moins un an » et résidant dans le département. Elle permettrait aux personnes concernées d'être embauchées par des entreprises tout en conservant le bénéfice de leur allocation pendant une durée d'un an, dans la limite d'un plafond fixé par décret. Ce maintien en tout ou partie du RSA pourrait être cumulé avec la prime d'activité.

Le coût du dispositif pour le département ferait l'objet d'une compensation financière par l'État dans les conditions applicables au financement du RSA. En effet, la loi permet déjà à un département de décider de conditions plus favorables que le droit commun, à condition qu'il en assume les conséquences financières. Le principal apport de la proposition de loi est donc d'étendre à cette expérimentation le principe de la compensation financière versée par l'État *via* la dotation globale de fonctionnement (DGF) – laquelle ne couvre que de manière incomplète le coût réel du RSA, comme le déplore régulièrement l'Assemblée des départements de France (ADF). L'expérimentation ferait l'objet d'une évaluation au plus tard un an avant son terme, sur la base de rapports établis par les départements expérimentateurs.

En matière d'insertion dans l'emploi des chômeurs de longue durée, il n'existe pas de solution miracle. Le dispositif proposé s'inscrirait dans un paysage déjà dense incluant les structures d'insertion par l'activité économique, en faveur desquelles le Gouvernement a renforcé son appui dans le cadre du plan de relance, les parcours emploi compétences (PEC) – la nouvelle génération de contrats aidés –, ou des expérimentations comme « Territoires zéro chômeur de longue durée ». Il viendrait compléter les dispositifs existants et présenterait l'intérêt de permettre à des chômeurs de longue durée de bénéficier, au-delà d'un soutien monétaire, de l'accompagnement des allocataires du RSA tout en s'intégrant progressivement dans l'entreprise. Il se fonde sur le potentiel des personnes en les aidant à franchir la distance qui les sépare de l'emploi durable. Il vise tout autant à responsabiliser les entreprises pour qu'elles soient, comme elles le souhaitent, des acteurs de cette démarche d'insertion.

La philosophie de cette expérimentation est bien distincte de celle des solutions du type du revenu universel, lesquelles, outre leur coût colossal pour les finances publiques, présentent le risque de laisser les bénéficiaires livrés à eux-mêmes. Il me paraît cependant souhaitable d'apporter des modifications au dispositif afin de lui permettre d'atteindre sa cible et ses objectifs. Tous les amendements que je vais vous présenter ont recueilli l'approbation de l'auteur de la proposition de loi.

Je vous suggérerai d'abord d'introduire, en lieu et place de la condition de privation d'emploi, notion équivoque, une condition d'ancienneté minimale d'un an dans le RSA, afin de cibler un public réellement en difficulté. Les bénéficiaires devraient en outre être inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi pour un suivi garanti. Je vous présenterai aussi un amendement prévoyant la possibilité de déroger à la durée hebdomadaire minimale de travail de droit commun pour un contrat à temps partiel, qui est de 24 heures. Conformément au projet initial des promoteurs de l'expérimentation, les bénéficiaires pourraient être embauchés, pendant la première année, pour une durée de 15 heures hebdomadaires minimum, ce qui favoriserait, à moindre coût pour l'employeur, la réadaptation professionnelle des personnes durablement éloignées de l'emploi.

Afin de limiter les éventuelles distorsions introduites par le dispositif tout en garantissant un gain au travail pour les bénéficiaires, il est préférable que ceux-ci ne puissent pas percevoir la prime d'activité pendant la période de maintien du RSA. Cette mesure ne modifierait pas leurs ressources, toujours plus élevées que s'ils étaient soumis au droit commun, mais elle permettrait au dispositif de mieux s'insérer dans le paysage des minima sociaux, tout en entraînant une économie pour l'État, qui finance la prime d'activité.

Le maintien du RSA, dont les modalités ne sont pas précisées, pourrait être assuré par l'exclusion des revenus professionnels perçus dans le cadre d'un contrat à durée déterminée (CDD) d'un an ou d'un contrat à durée indéterminée (CDI), jusqu'à un plafond fixé par décret, dans les ressources prises en compte pour l'attribution et le calcul de l'allocation.

Outre ces modifications réécrivant le cœur de la proposition de loi, je vous proposerai des amendements précisant les conditions de financement, d'évaluation et d'application du dispositif. Je vous soumettrai ainsi un amendement visant à lever toute ambiguïté sur l'application de la compensation par l'État des dépenses occasionnées par l'expérimentation. Par ailleurs, il convient d'encadrer le contenu des rapports qui devront être établis par les départements expérimentateurs et le Gouvernement, en vue de dresser le bilan de l'expérimentation au regard de ses objectifs initiaux et d'envisager les conditions d'une éventuelle généralisation. En effet, une expérimentation n'est utile que si elle s'accompagne

d'une évaluation rigoureuse. Devront être pris en considération l'évolution de la situation des bénéficiaires ainsi que les effets du dispositif sur le nombre de bénéficiaires du RSA, sur l'appariement entre l'offre et la demande de travail et sur les finances publiques. Enfin, un dernier amendement précisera les conditions d'application du dispositif, en faisant débiter l'expérimentation à la date de parution du décret, afin de garantir que cette période dure effectivement quatre ans, et en confiant au ministre chargé de l'action sociale la responsabilité d'établir la liste des départements retenus pour l'expérimentation.

Ce projet a obtenu le soutien de très nombreux employeurs de l'Allier, ainsi que des départements de la Manche ou de La Réunion que nous avons auditionnés. Ce dispositif ne s'adresse évidemment pas à tous les publics, mais l'insertion par l'activité économique reste pertinente pour aider les personnes les plus éloignées de l'emploi. En outre, il ne peut fonctionner que si l'accompagnement par le département et le service public de l'emploi est une réalité. Telle est bien l'intention du conseil départemental de l'Allier, qui prévoit un accompagnement spécifique de trois mois au démarrage, renouvelable une fois, afin de sécuriser toutes les parties prenantes. Le dispositif pourrait s'articuler vertueusement avec l'« accompagnement global » déployé dans le cadre de la stratégie pauvreté et avec le futur service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE).

Pour toutes ces raisons, je demande à la commission de bien vouloir adopter cette proposition de loi.

Mme Pascale Gruny. – Je remercie Daniel Chasseing pour son rapport, mais en tant qu'élue d'un des départements les plus pauvres où l'on constate un taux de chômage quatre à cinq fois supérieur à la moyenne nationale, et un nombre très élevé de bénéficiaires du RSA, je puis vous dire que ces sujets ont déjà été largement évoqués. Des expérimentations ont même eu lieu. Nous avons notamment mis en place une plateforme entre les entreprises et les bénéficiaires du RSA, mais sans prendre en charge une augmentation de leur rémunération.

Le dispositif que vous proposez, nous l'utilisons pour les saisonniers lors des vendanges, car, monsieur Savary, nous avons également du champagne dans l'Aisne ! C'est la durée d'un an qui suscite ma perplexité. Il faudrait peut-être la réduire, et encore... Moi qui étais directeur des ressources humaines il y a peu, je puis vous dire que la coexistence de travailleurs au SMIC et de ceux qui cumuleront pendant un an leur salaire avec le RSA risque de dégrader le climat social. Et la différence du nombre d'heures travaillées ne fera qu'accentuer ce phénomène.

Pour ce qui est de l'accompagnement financier de l'État, il nous manque 40 % pour que le coût du RSA soit compensé. Dès lors, je doute fort de l'efficacité du dispositif. La situation est la même pour les PEC, qui fonctionnent moins bien que les contrats aidés, car trop coûteux pour les collectivités territoriales.

Le travail est socialement important et permet à chacun de retrouver sa dignité. Les chantiers d'insertion sont intéressants, car ils comportent un volet formation insuffisamment évoqué dans le texte. Soyons vigilants : quand le travail manque dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), on entend que les travailleurs en parcours d'insertion, comme les auto-entrepreneurs, font de la concurrence aux artisans. La proposition de loi suscite de nombreuses questions. C'est pourquoi je n'y suis pas favorable.

Mme Frédérique Puissat. – Je remercie à mon tour Daniel Chasseing pour sa présentation et je tiens à lui dire tout le bien que je pense de cette proposition de loi, et ce pour trois raisons. Premièrement, elle émane des territoires. L’audition des représentants de l’Allier à laquelle j’ai assisté a conforté mon sentiment : il existe une vraie dynamique locale dans ce département, et le Sénat est à même de répondre à cette attente de décentralisation. Deuxièmement, un amendement en ce sens avait été déposé lors de l’examen de la proposition de loi relative au renforcement de l’inclusion dans l’emploi par l’activité économique et à l’expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée ». Cet amendement avait été frappé d’irrecevabilité en application de l’article 40 de la Constitution, mais j’avais pris la parole dans l’hémicycle pour le soutenir. Troisièmement, cette proposition de loi offre un panel supplémentaire de perspectives dont peuvent se saisir un certain nombre de départements.

Nous devons porter une attention particulière sur notre capacité à évaluer cette expérimentation, et ce d’autant que nous nous sommes heurtés, lors de la prolongation de l’expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée », à une controverse relative à son coût pour les finances publiques. C’est pourquoi il faut apporter une précision sur ce que l’on veut expérimenter et évaluer. Le pouvoir de contrôle du Parlement doit ensuite nous permettre de savoir si l’on peut généraliser l’expérimentation.

M. René-Paul Savary. – J’aurai une position intermédiaire et je vous confirme qu’il y a bien du champagne dans l’Aisne ! On a déjà expérimenté depuis des années un certain nombre de dispositifs sur le terrain, mais les freins sont toujours d’ordre financier. Dans le département que j’ai présidé pendant quinze ans, je me suis acharné à favoriser le retour à l’emploi des bénéficiaires du RSA. Au début, le dispositif nous coûtait 42 millions d’euros ; en 2007, il atteignait 96 millions d’euros. La compensation par l’État était toujours à l’euro près, soit 42 millions, à charge pour les départements de financer le reste. Nous étions tellement ponctionnés que les actions d’insertion, qui s’élevaient au départ à 11 millions d’euros, ont progressivement diminué à 3 millions ou 4 millions d’euros.

En quinze ans, les choses n’ont pas beaucoup évolué. Les bénéficiaires du RSA étaient divisés en trois catégories, avec une certaine fongibilité : ceux qui étaient victimes de la conjoncture, du fait des mutations industrielles ou des crises économiques, et se sont retrouvés dans le système des minima sociaux ; ceux qui étaient dans le dispositif depuis un certain temps et dont la sortie nécessitait des actions d’insertion professionnelle ; enfin, pour les accidentés de la vie qui étaient hors du système depuis très longtemps, il fallait avant tout des actions sociales. Le curseur pouvait varier d’un dispositif à l’autre.

Je suis préoccupé par la condition pour les bénéficiaires du RSA d’être privés d’emploi depuis au moins un an. J’opterai plutôt pour ceux qui se trouvent dans le dispositif depuis seulement quelques mois, car leur insertion est plus facile – ou plutôt moins difficile vu le contexte économique – et supposera un accompagnement social plus léger. Je suis prêt à déposer un amendement pour que nous puissions en discuter.

Par ailleurs, la durée d’un an du cumul du RSA et du salaire va poser des problèmes au sein de l’entreprise : avoir, à nombre d’heures égales, une rémunération supplémentaire peut poser question. De plus, si la personne est bien dans l’emploi, elle n’a plus besoin d’insertion et profite alors d’un effet d’aubaine. La situation est tout autre pour ceux qui ne sont toujours pas dans l’emploi et qui ont absolument besoin de ces aides. Il faudrait proposer une solution différente, sous peine de distorsions compliquées.

Pourquoi ne pas garder la prime d'activité et diminuer le RSA ? Il n'y a pas de raison que l'État bénéficie de l'économie plutôt que le département. Pourquoi ne pas diminuer le RSA, allocation différentielle et subsidiaire, avec laquelle on peut faire jouer la dégressivité ?

Néanmoins, mon département serait partant pour tester cette expérimentation. Aucun dispositif ne doit être exclu. Il faut beaucoup d'humilité dans l'approche de l'insertion ; tout ce qui est novateur à ce sujet mérite d'être essayé.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci pour toutes ces explications. On sent le vécu du président de département...

M. Philippe Mouiller. – Je salue ce texte qui porte un certain nombre de messages positifs. Comme nous l'avons déjà identifié, la peur de perdre les aides – notamment le RSA – rend plus difficile le retour à l'emploi. La question de l'incitation est aussi décisive.

Il y a donc ces deux délais d'un an qui s'appliquent : il faut bénéficier du RSA depuis au moins un an pour pouvoir cumuler l'allocation et des revenus d'activité pendant un an. Ne faudrait-il pas fonctionner avec des maximums et des minimums ? Cela donnerait de la souplesse et laisserait à chaque département la possibilité d'adapter le dispositif en fonction de la situation et de la typologie des demandeurs d'emploi.

Je partage l'inquiétude sur la compensation financière de l'État. Je comprends la mécanique du raisonnement – la prime d'activité et le RSA n'ont pas la même vocation –, mais on pourrait trouver un moyen de participation.

L'expérimentation est prévue pour une durée de quatre ans. On peut imaginer que, durant cette période, l'État aura la volonté d'avancer sur le revenu universel d'activité (RUA). Peut-on envisager une coordination ?

L'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi est nécessaire. Les initiatives et les expérimentations sont nombreuses dans ce domaine. Se pose, une nouvelle fois, la question de la coordination de tous ces outils.

M. Laurent Burgoa. – Toutes les expérimentations venant du terrain sont une bonne chose. Le sujet nous prépare aux débats concernant la future loi « 4D », avec un parfait exemple de différenciation. Il serait d'ailleurs intéressant que cette proposition de loi soit associée aux débats, dans la mesure où, comme vous le savez, le Gouvernement propose de renationaliser le RSA.

Une fois de plus, M. Malhuret est précurseur, visionnaire, provocateur. Je ne suis ni pour ni contre, mais, encore une fois, tout ce qui vient du terrain mérite d'être débattu. Cette expérimentation ne doit-elle pas être limitée à un nombre déterminé de départements ?

Je suis également très dubitatif sur l'accompagnement financier de l'État. Cette problématique du RSA est, d'un point de vue financier, insupportable pour nos départements.

Mme Élisabeth Doineau. – Je suis favorable à cette proposition de loi, mais cela ne m'empêche pas de trouver pertinentes les questions posées par mes collègues.

Deux mots me viennent à l'esprit : inspiration et exploration. L'inspiration nous vient des territoires, et les initiatives locales doivent recevoir un regard bienveillant du Sénat. En matière d'insertion professionnelle, l'exploration est de mise, tous les outils peuvent être importants.

La question de l'accompagnement des demandeurs d'emploi relève du département. Je verrais bien, adapté à l'emploi, le même type de dispositif mis en place pour le logement avec l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL). Cette mission serait réalisée par les professionnels de l'insertion dans les départements, et l'on pourrait également envisager une forme de tutorat ou de compagnonnage dans les entreprises.

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – Pour répondre à Pascale Gruny, la durée d'un an correspond à la double volonté d'intégrer les volontaires dans l'emploi durable et de distinguer le dispositif de celui qui s'applique aux emplois saisonniers.

Actuellement, les allocataires qui reprennent un emploi bénéficient encore du RSA, auquel s'ajoute un salaire, pendant trois mois ; ils reçoivent ensuite la prime d'activité, mais n'ont plus droit au RSA.

La formation est une condition de réussite du dispositif. Une sorte de tutorat, dans l'entreprise, est une piste intéressante. En tout cas, les entreprises sont intéressées.

Dans le cadre d'un contrat de 15 heures, le revenu reste suffisamment éloigné de celui d'une personne à temps plein percevant la prime d'activité. Sous réserve de l'adoption de mon amendement qui suspend la prime d'activité, la différence de revenu entre la personne bénéficiaire de l'expérimentation et celle qui travaille 35 heures pour le salaire minimum resterait importante – 1 025 euros pour la première, 1 400 euros pour la seconde.

Ceux qui le peuvent ont la possibilité de reprendre un emploi à temps plein, même rémunéré au SMIC. Nous avons proposé de fixer un plafond – autour de 800 euros – pour conserver le RSA. Au-dessus de ce plafond, le RSA baisserait, ce qui permettrait de rester en dessous du SMIC.

Madame Puissat, l'expérimentation ouvre effectivement de nouvelles possibilités. Je présente un amendement afin de préciser ses modalités d'évaluation.

Pour répondre à René-Paul Savary, l'un des objectifs est bien de lever l'obstacle financier pour mener l'expérimentation en prévoyant une participation de l'État. En revanche, la compensation du RSA par l'État dépasse le cadre du texte.

Afin d'éviter les effets d'aubaine, l'expérimentation doit inciter à la reprise de l'emploi tout en conservant le RSA. Il s'agit d'accompagner des personnes qui ne sont pas encore complètement éloignées de l'emploi.

La durée peut se discuter. Le pari de cette proposition de loi est d'arriver à diminuer, à l'issue de l'expérimentation, le nombre de bénéficiaires du RSA.

Pour répondre à Philippe Mouiller, la prime d'activité est un dispositif hybride, entre la lutte contre la pauvreté et le revenu supplémentaire pour les travailleurs modestes. Le but n'est pas que l'État fasse des économies. Au bout d'un an, les bénéficiaires du dispositif pourront de nouveau toucher la prime d'activité. Je propose de retirer

temporairement la prime d'activité afin que la personne travaillant 15 ou 20 heures ne perçoive pas un revenu supérieur au SMIC.

Il faudrait adapter le dispositif dans le cadre du RUA. Mais cette réforme, pour l'instant, n'est pas à l'ordre du jour.

Monsieur Burgoa, la recentralisation du RSA dépasse le cadre du texte. À La Réunion, où cette recentralisation a déjà eu lieu, le conseil départemental expérimente une aide locale afin d'intéresser les bénéficiaires du RSA qui reprennent un travail en complément de la prime d'activité. Elle est prise en charge par le département, mais cela fonctionne car le RSA y est totalement pris en charge par l'État.

Madame Doineau, les structures d'insertion par l'activité économique (IAE) mènent des expériences intéressantes en matière d'accompagnement des employeurs. Il n'est pas facile d'encadrer des chômeurs de longue durée dans une démarche de retour à l'emploi. Cette question doit être prise en compte par les départements volontaires.

Quand le contrat dure trois mois, les personnes s'inquiètent de ne plus bénéficier du RSA. En le perdant, elles craignent de perdre également des droits connexes : la Complémentaire santé solidaire, l'aide pour les transports, une partie de la prise en charge du téléphone ou de l'aide personnalisée au logement (APL). Conserver le RSA pendant un an représente une sécurité.

M. Olivier Henno. – Je salue le mérite de ce texte qui, bien sûr, concerne le pays tout entier, mais, peut-être plus spécifiquement encore, un certain nombre de départements. Dans le Nord, 8 % des foyers bénéficient du RSA ; dans certains secteurs, comme à Roubaix, plus du tiers des foyers est concerné.

Au-delà de la question financière, l'important pour les personnes est d'avoir l'assurance de retrouver le RSA. Sur ce point, la proposition de loi est à améliorer.

J'ai un doute sur la suspension de la prime d'activité financée par l'État. Cela pourrait créer une distorsion de coût par rapport aux départements. Le débat, c'est le reste à charge – et non la renationalisation.

Ma question concerne l'accompagnement. Quel type de partenariat peut-on envisager avec Pôle emploi ?

Mme Monique Lubin. – Sur le principe, je suis favorable à ce texte, mais je me pose également beaucoup de questions. Concernant la durée hebdomadaire, je crains l'effet d'aubaine. Il sera facile pour certains employeurs, dans certains domaines, de ne plus proposer que des contrats de très courte durée, en se disant que les gens continueront à bénéficier du RSA.

Je m'interroge également sur la durée du contrat. Quand on devient bénéficiaire du RSA, on a déjà rencontré beaucoup de difficultés ; on a connu le chômage, puis la fin des droits ; on est éloigné de l'emploi depuis un moment déjà. Exiger un contrat de travail d'une durée d'un an me paraît excessif. Si l'on veut inciter les personnes à revenir vers l'emploi, il faut leur permettre d'accéder à des contrats de plus courte durée.

Je ne comprends pas l'idée du CDI. Quand on est en CDI, on est déjà inséré. Il n'y a aucune raison de continuer à bénéficier du RSA, d'autant que la prime d'activité existe.

Les départements qui expérimentent déjà sont assez nombreux. Dans mon département, nous donnons la possibilité aux bénéficiaires du RSA de pouvoir « cumuler » avec des emplois saisonniers. Ces départements devront-ils s'inscrire également dans l'expérimentation de la proposition de loi ? Si tel est le cas, cela risque d'être très contraignant.

Concernant la durée limite d'inscription, pourquoi réserver cette expérimentation à des personnes dans le dispositif depuis obligatoirement un an ?

Cette proposition de loi prouve que les dispositifs actuels ne sont pas satisfaisants. Peut-être faudrait-il réfléchir à une véritable loi dans laquelle nous remettrions tous ces dispositifs à plat.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il est clair que les dispositifs s'empilent...

Mme Victoire Jasmin. – J'ai compris que cette proposition de loi n'intéressait que les entreprises. Depuis trois ans, dans le cadre de l'économie sociale et solidaire (ESS), des associations forment des personnes bénéficiaires du RSA. Le dispositif s'adresse également à des personnes à la retraite ou vivant de minima sociaux. Le secteur associatif offre de véritables opportunités pour former les personnes et les accompagner vers l'emploi.

Mme Annick Jacquemet. – Je suis favorable à l'idée de soutenir les expérimentations de terrain. Je partage les réserves de mes collègues sur les bénéficiaires du RSA cumulant des revenus pendant un an, par rapport aux salariés travaillant dans la même entreprise.

Les départements ont, me semble-t-il, davantage besoin de faire des économies que l'État.

Que fait-on des bénéficiaires du RSA ne suivant pas le dispositif jusqu'à son terme ? On s'engage sur une période d'un an, mais si, après quinze jours ou deux mois, pour diverses raisons, le bénéficiaire ne vient plus à son travail, que se passe-t-il ? Des sanctions sont-elles prévues ? Les effets d'aubaine marchent dans les deux sens...

Mme Viviane Malet. – Le département de La Réunion a mis en place le dispositif expérimental R+, dans le cadre duquel un volet s'adresse aux créateurs d'entreprises. Dans cette proposition de loi, les porteurs de projets et les créateurs de petites entreprises sont-ils également concernés ?

À La Réunion, la prime donnée par le département aux créateurs d'activités est recalculée tous les six mois. Un contrat d'engagement réciproque spécifique entre le département et le bénéficiaire fait l'objet d'un suivi trimestriel. Ces possibilités sont-elles envisagées ?

M. Martin Lévrier. – En travaillant 15 heures tout en percevant le RSA, on n'est pas très loin de toucher le même salaire que ceux qui travaillent 35 heures et sont au SMIC. Comment appréhendez-vous la relation dans l'entreprise entre la personne aidée et le salarié « normal » ?

Comment envisage-t-on la sortie du dispositif ? Les personnes doivent-elles passer à temps plein ? Accepter une baisse de revenus avec la perte du RSA ?

Enfin, comme certains de mes collègues, j'émetts une réserve sur l'empilement des dispositifs, qui peut s'avérer contre-productif.

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – Le texte garantit que les bénéficiaires restent dans le RSA et n'auront pas à réaliser de nouvelles démarches pour l'obtenir.

Je répète que la suspension de la prime d'activité, afin d'éviter les effets d'aubaine, est temporaire. L'expérimentation vise à réduire les dépenses liées au RSA dans les départements, de manière à leur redonner des marges de manœuvre en matière d'accompagnement.

Il serait intéressant d'envisager une articulation du dispositif avec le binôme formé par le travailleur social et le conseiller pour l'emploi dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et d'action contre la pauvreté.

Monique Lubin, vous estimez que la durée hebdomadaire de 15 heures va susciter des effets d'aubaine du côté des employeurs ; je ne le pense pas. Les employeurs doivent être motivés pour accompagner la personne dans le cadre d'un tutorat ou d'une formation, en lien avec le personnel de Pôle emploi ou du conseil départemental.

La durée de contrat à durée déterminée d'un an distingue le dispositif de l'emploi saisonnier. L'objectif est une insertion à long terme.

Un travail d'unification est sans doute nécessaire pour répondre à l'empilement des dispositifs. Cette proposition de loi apporte un plus : son originalité concerne le maintien du RSA. Les personnes bénéficiaires n'auront plus l'angoisse de ne pas retrouver le RSA après un contrat de trois mois.

Madame Jasmin, lors de nos auditions, nous avons constaté que beaucoup d'entreprises sont intéressées. Tous les départements que j'ai auditionnés partagent le constat du caractère insuffisamment incitatif de l'articulation entre le RSA et la prime d'activité. De nombreux employeurs font part de leur difficulté à recruter. Entre 2019 et 2020, le nombre de personnes bénéficiaires du RSA a augmenté de 7,5 %. Le secteur associatif offre effectivement des opportunités.

Madame Jacquemet, le soutien offert par l'expérimentation doit produire des effets concrets sur l'insertion des bénéficiaires dans le monde du travail. Il est vrai que les échecs sont nombreux et que les dispositifs ne fonctionnent pas toujours, mais, à ce stade, il n'est pas nécessaire d'envisager des sanctions. Je crois à la synergie entre les travailleurs sociaux et les entreprises pour intégrer des personnes restées longtemps éloignées de l'emploi.

Madame Malet, les créateurs d'entreprises ne sont pas inclus dans le dispositif. Quant à la proposition d'un contrat d'engagement réciproque, l'expérimentation doit s'inscrire dans les contrats existants entre le bénéficiaire, le département et Pôle emploi.

Monsieur Lévrier, c'est justement pour éviter toute distorsion que nous ne conservons pas la prime d'activité. Sinon, nous arriverions à 1 300 euros, soit 100 euros de moins que le SMIC. Notre amendement vise donc à suspendre le versement de la prime d'activité lorsque le RSA est maintenu, avec un accompagnement en contrepartie. Quoi qu'il en soit, le total restera toujours inférieur au revenu d'un salarié travaillant 35 heures.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Ce texte vise à répondre aux nombreuses questions des départements qui doivent s’engager dans cette expérimentation, mais des interrogations demeurent.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – L’amendement COM-1 vise à faire débiter la période prévue pour l’expérimentation à la date de la parution du décret d’application, et non à la date de l’entrée en vigueur de la loi, afin de garantir que cette période dure effectivement quatre ans. Il confie par ailleurs au ministre chargé de l’action sociale la responsabilité d’établir la liste des départements retenus pour l’expérimentation.

L’amendement COM-1 est adopté.

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – L’amendement COM-2 réécrit le cœur du dispositif de l’expérimentation de manière à le rendre plus opérationnel. Il définit une condition d’ancienneté minimale d’un an dans le RSA afin de cibler un public réellement en difficulté. Les bénéficiaires devraient en outre être inscrits sur la liste des demandeurs d’emploi pour que leur suivi soit garanti par le service public de Pôle emploi. Cet amendement introduit par ailleurs deux éléments très importants qui consolident les apports de la proposition de loi : la possibilité de déroger à la durée hebdomadaire minimale du travail à temps partiel, qui est de 24 heures, par des contrats de 15 heures hebdomadaires minimum ; la suspension du bénéfice de la prime d’activité pendant la période de maintien du RSA.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous avons bien compris que la durée d’un an était problématique.

M. René-Paul Savary. – Les 15 heures aussi !

Mme Pascale Gruny. – Tout à fait.

M. René-Paul Savary. – Si j’ai bien compris le dispositif, pour un CDI de 15 heures, le bénéficiaire percevra un revenu total de 1 025 euros. Au bout d’un an, il ne touchera plus que 700 euros.

Mme Pascale Gruny. – Non, car il ne pourra plus travailler 15 heures.

Mme Monique Lubin. – Il devra passer à 24 heures.

M. René-Paul Savary. – Il faut articuler les deux régimes.

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – L’objectif est que les bénéficiaires du RSA se rapprochent au bout d’un an d’un travail à temps plein. Entre leur salaire et la prime d’activité, nous espérons qu’ils percevront au minimum l’équivalent du SMIC.

M. René-Paul Savary. – Il faudrait préciser cette période de transition dans l’expérimentation et amender le texte en conséquence. C’est pourquoi je m’abstiens sur ces propositions.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Des amendements seront sûrement déposés sur ce texte à cette fin.

M. René-Paul Savary. – On ne peut pas laisser certains de nos concitoyens dans la précarité !

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – L'objectif est qu'ils soient de nouveau soumis au droit commun après avoir été accompagnés durant un an.

M. René-Paul Savary. – Ils vont irrémédiablement revenir à la case départ ! Si l'entreprise veut employer le bénéficiaire pour 24 heures hebdomadaires ou dans le cadre d'un CDI, elle n'a aucun intérêt à attendre. Il faut trouver une articulation satisfaisante.

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – Il ne s'agit pas de faire en sorte qu'ils reviennent à la case départ. Le contrat de 15 heures hebdomadaires s'achève de toute façon au bout d'un an, avec le retour au droit commun. Les bénéficiaires se verront peut-être proposer un contrat plus long et retrouveront la prime d'activité, l'objectif étant qu'ils puissent, à terme, travailler à plein temps.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Certains points devront être précisés.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à garantir que le financement de l'expérimentation est bien compensé par l'État *via* la DGF.

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Daniel Chasseing, rapporteur. – L'amendement COM-4 précise que l'évaluation devra prendre en compte l'évolution de la situation des bénéficiaires, mais aussi, plus généralement, les effets du dispositif sur le nombre de bénéficiaires du RSA, sur l'évolution des postes non pourvus et sur les finances publiques.

L'amendement COM-4 est adopté.

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

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

M. Philippe Mouiller. – Au nom du groupe Les Républicains, je soutiens cette initiative, car le principe d'une expérimentation volontaire de la part des départements est positif. Toutefois, nous appelons de nos vœux des amendements sur les points en suspens.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous sommes sensibles aux souhaits des départements. Nous avons maintenant une ébauche d'expérimentation ; il nous reviendra de clarifier la situation face à la multiplication des dispositifs.

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

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Expérimentation visant à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active			
M. CHASSEING, rapporteur	1	Mesures d'application et durée de l'expérimentation	Adopté
M. CHASSEING, rapporteur	2	Réécriture du dispositif de l'expérimentation	Adopté
M. CHASSEING, rapporteur	3	Compensation du financement de l'expérimentation	Adopté
M. CHASSEING, rapporteur	4	Modalités de l'évaluation	Adopté

Communication

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, la semaine dernière, je vous faisais part des décisions du Bureau pour ce qui concerne les compléments au programme de travail de la commission.

Je vous propose aujourd'hui de désigner nos rapporteurs.

La commission désigne :

- sur la psychiatrie, M. Jean Sol et Mme Victoire Jasmin ;

- sur la situation des soins palliatifs, Mmes Corinne Imbert et Christine Bonfanti-Dossat ;

- sur l'actualisation des travaux sur l'accès précoce à l'innovation avant le prochain CSIS, Mmes Annie Delmont-Koropoulis et Véronique Guillotin.

La réunion est close à 12 h 15.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 24 mars 2021

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de Mme Laure de la Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous sommes heureux d'accueillir Laure de la Raudière, nouvelle présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep).

Quelques semaines après le début de votre mandat à la tête du régulateur des télécoms, permettez-moi tout d'abord de vous féliciter pour cette nomination. Nous formulons le vœu que vous puissiez avancer avec volontarisme sur les sujets qui nous préoccupent : la couverture numérique du territoire et la réduction de l'empreinte environnementale du numérique.

Ces dernières années, votre prédécesseur M. Sébastien Soriano nous avait tenus informés de l'avancée des programmes de déploiement. Il l'avait reconnu devant nous : l'Arcep s'était beaucoup appuyé sur nos travaux pour élaborer le *New deal* mobile. C'est peu dire que l'Arcep et notre commission ont noué des relations particulières au fil du temps. Nous espérons que ce dialogue se poursuivra sous les meilleurs auspices.

Dans un premier temps, je souhaiterais que nous abordions les sujets liés à la couverture numérique du territoire, en commençant par les réseaux fixes. Pouvez-vous nous en dire davantage sur les rythmes de déploiement pour l'année 2020 et les perspectives pour 2021 ? Il semblerait que la crise sanitaire n'ait jusqu'ici provoqué qu'un ralentissement modéré des travaux de déploiement.

Je rappelle également que la fin de l'année 2020 a été marquée par des échéances importantes. La première est l'objectif de couverture intégrale des zones d'appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) par Orange et SFR. Sébastien Soriano avait affirmé que SFR pourrait enregistrer un semestre de retard sur cet objectif. En ce qui concerne Orange, le retard pourrait s'élever à une année. Confirmez-vous ce diagnostic ? L'Arcep se réserve-t-elle la possibilité d'activer son pouvoir de sanction ?

La deuxième échéance concernait la couverture intégrale du territoire en « bon » haut débit pour tous. Notre rapporteur pour avis sur les crédits relatifs à l'aménagement numérique du territoire, Jean-Michel Houllégatte, avait déploré, lors du débat sur le dernier projet de loi de finances, le manque de visibilité de ce volet du plan France Très Haut Débit.

Les derniers chiffres dont nous disposons remontent à septembre 2019. 95 % des Français étaient alors éligibles au « bon » haut débit. Disposez-vous d'éléments chiffrés actualisés ? Vous êtes-vous dotés d'outils dédiés au suivi de cet objectif ?

De manière plus générale, les rythmes de déploiement actuel permettront-ils d'atteindre les objectifs d'une couverture intégrale du territoire en très haut débit d'ici à 2022 et en fibre optique d'ici à 2025 ?

Madame la Présidente, je vous laisse la parole pour répondre à ces premières questions.

Mme Laure de la Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep). – Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Sénateurs, je vous remercie de m'accueillir au sein de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La crise sanitaire a montré à quel point l'accès à un Internet fixe et mobile de qualité était indispensable pour assurer la résilience de notre pays, que ce soit pour le télétravail, la télé-éducation, les consultations en matière de santé....

Je souhaite tout d'abord rappeler les objectifs du *New deal* mobile, car ils participent à la couverture généralisée du territoire :

- l'amélioration de la couverture des axes de transport ;
- l'amélioration de la couverture mobile à l'intérieur des bâtiments : le dispositif du *Voice over Wifi* permet d'émettre et de recevoir des appels voix et des SMS *via* un réseau wifi ;
- la généralisation du très haut débit mobile 4G sur l'ensemble des sites mobiles existant d'ici à la fin 2020 ;
- le dispositif de couverture ciblée.

Globalement, les opérateurs ont généralisé la 4G sur leurs antennes. Nous pouvons donc affirmer que les objectifs ont été atteints sur ce volet du *New deal*. Pour les sites déployés dans le cadre du programme « zones blanches – centres bourgs », l'objectif était fixé à 75 % de couverture ; or, près de 80 % de ces sites sont aujourd'hui couverts.

En ce qui concerne le dispositif de couverture ciblée, 600 zones ont été identifiées dans les arrêtés en 2018, 700 en 2019 et 800 en 2020. Dans la majorité de ces zones, les pylônes et les équipements actifs sont mutualisés. Ainsi, les zones qui étaient très mal couvertes peuvent désormais proposer une offre de grande qualité.

Les sites sont mis en service progressivement. Les opérateurs disposent de deux ans pour le faire à compter de la publication des arrêtés. Quelques dizaines de sites identifiés par le premier arrêté de 2018 accusent du retard, malgré le report de trois mois et demi accordé afin de tenir compte des décalages liés à la crise sanitaire, qui sont très souvent dus à des difficultés de raccordement électrique.

S'agissant des sites en retard, l'Arcep mène des enquêtes auprès des opérateurs pour déterminer les causes du retard. À ce jour, la quasi-totalité des cas correspond à des blocages liés aux collectivités, pour diverses raisons : l'absence d'accord sur le choix d'implantation de l'antenne, le refus de la population, *etc.*

Dans le dispositif de couverture ciblée, un comité de pilotage a été mis en place au niveau du département pour assurer le pilotage du *New deal*. Celui-ci doit associer à la fois les opérateurs et des représentants des collectivités. Il est pour nous très utile de bénéficier de ce relais de proximité, afin de pouvoir recouper les informations qui nous sont rapportées par les opérateurs à propos des difficultés rencontrées.

Les axes routiers prioritaires à couvrir ont été recensés par les opérateurs dans le cadre du *New deal*. Au premier semestre 2021, l'Arcep va s'employer à vérifier les informations des opérateurs par une campagne de mesures. En janvier 2022, des objectifs de couverture à l'intérieur des véhicules seront fixés à Orange et SFR.

L'année 2021 a été marquée par la préparation des enchères 5G en métropole. Nous saluons la manière dont certaines mairies ont conduit les travaux avec les opérateurs pour avancer sur l'installation des antennes. À ce jour, 9 000 communes sont couvertes en 5 G.

Les stratégies diffèrent selon les opérateurs. Free a ouvert le plus grand nombre de sites 5G, mais a choisi de les ouvrir majoritairement en bande 700 mégahertz, alors que les concurrents utilisent les autres bandes de fréquence à leur disposition.

Selon les bandes de fréquence utilisées, le service 5G n'est pas le même en matière de débit. L'Arcep intervient pour rappeler les enjeux de transparence dans la communication sur le service 5G proposé au consommateur. L'Arcep contrôlera le respect des obligations prises au titre des fréquences de 5G.

Les objectifs de déploiement de la 5G incluent bien des objectifs de couverture des territoires ruraux, et des objectifs de couverture des territoires d'industrie, hors des principales agglomérations. En effet, l'un des enjeux de la 5G consiste à apporter de nouveaux services, grâce à sa faible latence qui permettra de nouveaux usages dans le domaine industriel.

Je vous propose à présent de réaliser un point d'étape sur le déploiement des réseaux fixes. La croissance des abonnements de très haut débit est portée par la fibre. L'année 2020 a été une année record en termes de déploiement des lignes fibres. Les opérateurs ont déployé 5,8 millions de lignes en 2020.

Les zones très denses sont couvertes à 92 % en très haut débit à environ 85 % en fibre. Dans les zones moins denses d'initiative privée, la couverture en très haut débit s'élève à 86 % ; la progression correspond à celle de la fibre, qui s'élève à 80 %. Dans les zones moins denses d'initiative publique, la moitié de la population est couverte en très haut débit ; la couverture fibre s'élève à un peu moins d'un tiers.

Dans les zones AMII, les opérateurs ont opéré un déploiement massif, avec près de 3,5 millions de lignes fibres en 2020. Orange ne répond pas à ses objectifs en zones AMII : 80 % des zones sur lesquelles Orange s'était engagé étaient couvertes fin 2020, alors que l'opérateur devait atteindre un taux de couverture de 92 % à cette date. Quant à SFR, il atteint presque son objectif.

Je rappelle que les zones AMII correspondent à des engagements volontaires des opérateurs contractualisés avec le Gouvernement. Dans les négociations, une discussion

à trois doit s'opérer, car les engagements ont été souscrits non auprès de l'Arcep, mais avec le Gouvernement. Nous souhaitons donc que ce soit le gouvernement qui nous saisisse.

Nous sommes passés d'une version bêta à la mise en ligne d'une version opérationnelle du site « *Ma connexion internet*. » Celui-ci vous permet de déterminer, pour chaque adresse, quelle est la meilleure technologie disponible.

En France, 60 % des locaux sont éligibles à la fibre ; 4 % sont éligibles au câble, mais pas à la fibre ; 7 % sont éligibles à un très haut débit sur le cuivre, mais pas au câble ni à la fibre.

Certaines collectivités ont déployé le Très Haut Débit (THD) radio, qui n'est pas une connectivité filaire. Celui-ci permet d'obtenir un débit supérieur à 30 mégabits par seconde. 2 % de la population n'est pas connectée par une technologie filaire au très haut débit, mais dispose du THD radio.

Toutes les habitations qui ne disposent pas de technologie de très haut débit peuvent obtenir le « bon » haut débit par le cuivre (16 %) et la 4G fixe (9 %). 2 % sont inéligibles au « bon » haut débit.

La qualité de service du réseau cuivre représente une de mes préoccupations majeures, au même titre que les enjeux de couverture numérique du territoire en très haut débit fixe et mobile. Elle le restera encore pendant quelques années, en attendant la fermeture du cuivre.

Sur certains territoires, il s'agit d'un réel calvaire pour les populations ; cette situation n'est pas acceptable. Le sujet reste difficile à appréhender avec les outils juridiques dont dispose l'Arcep.

Monsieur le Président, vous m'avez interrogée sur les enjeux environnementaux du numérique. Je souhaite tout d'abord féliciter le Sénat pour ses travaux. L'Arcep a initié une réflexion sur cet enjeu dans le cadre prospectif du sentier « *Réseaux du futur* » à partir d'octobre 2019.

L'Arcep a travaillé sur ces sujets tout au long de l'année 2020, notamment en mettant en place une plate-forme de travail, « *Pour un numérique soutenable* », avec 130 contributeurs. Ce travail a fait l'objet d'un rapport d'étape fin 2020.

Nos propositions s'orientent sur trois volets :

- mieux connaître et surveiller l'empreinte écologique des acteurs du numérique ;
- intégrer l'enjeu environnemental dans les choix de régulation ;
- accroître les incitations économiques, notamment pour les équipementiers et les utilisateurs.

Je souhaite à présent laisser le temps aux échanges. Je vous remercie.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Lors de sa dernière audition, votre prédécesseur nous avait fait part de ses inquiétudes quant au rythme de déploiement de la fibre dans certaines zones très denses.

Malgré le niveau de couverture moyen de 92 % que vous avez évoqué, certaines zones, telles que la Seine-Saint-Denis, restent mal couvertes par les opérateurs. Disposez-vous de chiffres sur les « zones blanches » à l'intérieur des zones très denses ? Dans notre rapport budgétaire de novembre dernier, nous avons estimé que si ces difficultés venaient à persister, il faudrait organiser de nouveaux AMII au sein des zones très denses pour stimuler les opérateurs. Ces AMII pourraient faire l'objet d'engagements contraignants. Cette piste vous semble-t-elle envisageable ?

Nous avons également évoqué le mode STOC, qui permet aux grands opérateurs de sous-traiter le raccordement final de la fibre jusqu'à l'abonné. Un nombre croissant de collectivités territoriales pointent la qualité déplorable du raccordement opéré par ces sous-traitants. Des mesures correctives ont-elles été prises à cet effet ?

Enfin, pouvez-vous confirmer que dans le cadre du *New deal* mobile, ce sont bien les 55 000 kilomètres de route qui sont couverts, avec un taux de 98 % ? Ce point mériterait vérification. Le *New deal* prévoit également que les 23 000 kilomètres de lignes du réseau ferré doivent être couverts en 2025. Avez-vous des informations complémentaires à nous communiquer sur ce point ?

M. Guillaume Chevrollier. – Je souhaite aborder la question de l'empreinte environnementale du numérique, qui a fait l'objet d'une proposition de loi adoptée à la quasi-unanimité par le Sénat en janvier dernier.

Je vais aborder divers articles de notre proposition de loi afin de vous faire réagir, notamment l'article 14 *bis*. Cet article renforce l'information du consommateur concernant les offres subventionnées, qui associent l'achat d'un *smartphone* à la souscription d'un forfait mobile, pour une période d'engagement allant souvent jusqu'à 24 mois.

Je souhaite également vous faire réagir sur l'article 16, qui prévoit la création d'un référentiel général de l'écoconception, auquel devront se conformer les fournisseurs dont les services numériques excèdent un certain seuil de trafic.

L'article 23 prévoit que les opérateurs souscrivent à des engagements environnementaux auprès de l'Arcep, au plus tard en 2023. Les opérateurs devraient notamment s'engager dans ce cadre à réduire les impacts environnementaux associés à la fabrication et à l'utilisation des *box* mises à la disposition de leurs abonnés.

L'article 23 *bis* doit permettre à l'Arcep de récolter les données qui lui seront nécessaires à la régulation environnementale des réseaux et des services numériques prévus par la proposition de loi.

Enfin, l'article 24 prévoit d'ajouter les impératifs de préservation de l'environnement parmi les éléments dont doit tenir compte l'Arcep dans l'attribution des licences mobiles, à l'instar des besoins d'aménagement du territoire.

Telles sont mes questions sur l'empreinte environnementale du numérique. En complément des propos de M. Houllegatte, je souhaite relayer les interpellations récentes d'élus locaux sur la qualité du réseau cuivre et sur le déploiement de la fibre. Le régulateur doit exercer une vigilance et un contrôle accrus sur les sous-traitants.

Vous avez fait état de la disponibilité de l'Arcep pour les parlementaires. Or j'ai été saisi par des collègues qui ont écrit à l'Arcep il y a quelques mois et qui n'ont pas obtenu de réponse. Je vous remercie de faire diligence pour leur répondre.

Mme Laure de la Raudière. – Parfois, les réponses prennent du temps, car nous devons effectuer des recherches. D'autres fois, une réponse orale est plus justifiée qu'une réponse écrite.

Il est avéré qu'une partie des zones très denses n'est pas couverte. Étant donné qu'il n'existe pas d'obligation de complétude, l'Arcep ne dispose pas de réel moyen d'agir. La solution réside certainement dans le champ politique ; c'est vous qui avez la possibilité d'agir dans ce domaine.

Le mode STOC a été mis en place à la demande des opérateurs des réseaux d'initiative publique (RIP) et de certains opérateurs commerciaux. Des modes de fonctionnement ont été établis entre l'opérateur d'infrastructure et l'opérateur commercial.

Depuis l'année dernière, l'Arcep anime un groupe de travail entre les opérateurs pour résoudre les problèmes de procédure. En revanche, il incombe aux opérateurs de contrôler leurs sous-traitants. De plus, nous estimons qu'il relève de l'opérateur d'infrastructure d'éventuellement bloquer l'accès de son réseau à l'opérateur commercial.

De nouvelles conventions entre opérateurs ont été mises en place. La plupart des conventions entre les opérateurs d'infrastructures et les opérateurs commerciaux ont été signées.

Nous allons à présent suivre les indicateurs de taux de raccordement défaillant sur l'ensemble du réseau fibre. Nous rendrons ces résultats publics afin d'identifier les problèmes, de focaliser l'action sur les difficultés posées et de déterminer si certains opérateurs fonctionnent mieux que d'autres.

Nous nous trouvons dans une phase de déploiement de grande ampleur. Les opérateurs ont déployé près de 6 millions de lignes l'année dernière. Néanmoins, le taux d'échec en raccordement que nous rencontrons aujourd'hui n'est pas acceptable.

Nous allons explorer une piste de pré-branchement, c'est-à-dire le fait que le raccordement soit déjà préparé chez le client avant la vente. Nous examinons avec attention cette pratique qui a déjà été mise en place dans certains territoires.

S'agissant de la couverture des axes routiers et de la SNCF, l'Arcep a prévu une campagne pour vérifier la réalité des chiffres. J'aurai plaisir à revenir pour vous en présenter les résultats.

Concernant la proposition de loi du Sénat dont vous êtes les rapporteurs, MM. Chevrollier et Houllegatte, certaines dispositions sont reprises dans les objectifs de la feuille de route « Numérique et environnement » du Gouvernement. Nous sommes donc très favorables à la progression de cette disposition législative.

Dans la feuille de route, nous devons étudier les modalités de mise en place d'obligations environnementales dans le cadre de l'attribution des fréquences 5G de 26 Gigahertz.

Concernant les terminaux, le Gouvernement nous a demandé d'étudier les pratiques commerciales des opérateurs et des distributeurs et leur impact sur la durée de vie des terminaux. Mon point de vue n'est pas arrêté sur le sujet.

Le subventionnement est régulièrement pointé du doigt, car il impliquerait un renouvellement plus fréquent des terminaux en France. Nous allons mener une étude afin de documenter l'impact de ces pratiques commerciales sur la durée de vie des terminaux.

Mme Cécile Dubarry, directrice générale de l'Arcep. – Le taux de la zone très dense s'établit à 92 %. L'hétérogénéité est toutefois très importante selon les territoires. Dès qu'ils seront disponibles, je vous enverrai les liens vers les publications correspondantes.

M. Bruno Rojouan. – Je représente le département de l'Allier, qui compte beaucoup sur ces réseaux pour compenser sa faible densité de population.

Dans des départements tels que le mien, un retard important a été pris concernant la fibre.

Parmi les indicateurs, j'identifie ce que je nomme les « *faux pourcentages de couverture* ». En général, un habitant *lambda* souscrit un abonnement chez un opérateur, et lorsqu'il se déplace dans un autre département, il se rend compte que cet opérateur ne couvre pas la totalité du territoire. Il faudrait prendre des abonnements chez divers opérateurs pour obtenir une couverture à 90 %.

Les taux qui nous sont présentés semblent tout à fait favorables, mais dans la réalité, il faut appliquer la notion de *RAN-Sharing*, c'est-à-dire l'obligation pour un opérateur d'obtenir la couverture des autres opérateurs. Ainsi, l'ensemble de la ruralité pourrait être couvert.

L'autre indicateur que je considère comme défaillant est celui de la pénétration à l'intérieur des bâtiments. Une fois encore, des taux de couverture tout à fait satisfaisants sont annoncés, alors que dans la réalité nous ne parvenons pas à établir de contact à l'intérieur des bâtiments fréquentés par nos populations.

Mme Patricia Demas. – J'ai une question à poser à propos des appuis aériens dans le cadre du déploiement de la fibre. À l'heure où les collectivités sont de plus en plus enclines à effacer ces appuis, le déploiement de la fibre doit suivre le parcours des réseaux cuivre.

Or, il arrive bien souvent que les appuis aériens soient ajoutés, car les opérateurs ne peuvent effectuer les branchements sur les existants. Il en résulte un problème important du point de vue de l'intégration paysagère, car les poteaux prolifèrent.

Je souhaiterais connaître les solutions réglementaires qui pourraient être envisagées pour soutenir la démarche d'effacement de ces poteaux par les collectivités.

Ma deuxième question concerne le déploiement de la 5G. Je suis sénatrice des Alpes-Maritimes. La ville de Nice a été la première à opérer le déploiement de la 5G sur son territoire. De nombreuses questions intéressent les risques sanitaires et les conséquences de ce déploiement au niveau environnemental.

Je souhaite savoir si vous avez connaissance des premières conclusions de l'étude qui est actuellement menée par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

Enfin, ma dernière question est liée à la dépose du cuivre. Il y a un mois, l'Arcep a indiqué qu'un groupe de travail allait être créé entre l'Arcep et l'opérateur Orange pour cadrer cette dépose. Quel est l'état d'avancée de cette procédure ?

M. Pierre Médevielle. – Lors d'une audition des opérateurs Orange et SFR, il y a quelques années, nous avons assisté à un numéro d'autosatisfaction. Il nous avait été indiqué que plus de 92 % de la population était couverte par le déploiement de la 3G et de la 4G. Votre prédécesseur avait alors tempéré ces résultats.

Je représente la Haute-Garonne, qui est un département déséquilibré, caractérisé par une métropole et des zones montagneuses. L'Arcep avait fait remarquer que ces 92 % de couverture de la population ne correspondaient en réalité qu'à 56 % de couverture du territoire.

Avec la 5G, allons-nous subir les mêmes inégalités ? Ne pourrions-nous pas intégrer un critère de couverture du territoire ? Depuis la crise de la Covid, nous mesurons l'importance de la couverture du territoire, avec la généralisation du télétravail.

De quelle manière attirer des entreprises et de nouveaux habitants, dans ces zones qui se dépeuplent, si l'on ne peut pas y passer un appel téléphonique correctement ? Ne pouvons-nous pas inclure dans le plan de relance ces ambitions de couverture ?

Mme Denise Saint-Pé. – L'Arcep vient de mener une consultation sur le modèle proposé par La Poste pour actualiser la méthode de sélection des points de son réseau accessible, au motif que les évolutions démographiques et économiques des territoires rendraient celle-ci obsolète.

Je suppose qu'il est un peu tôt pour vous demander la synthèse de cette consultation. Néanmoins, avez-vous une position par rapport à cette demande ? À titre personnel, je crains que La Poste ne profite de cette démarche pour poursuivre son désengagement dans les territoires ruraux, où les élus peinent à conserver leur bureau de plein exercice.

De quels moyens disposez-vous pour faire en sorte que La Poste respecte ses obligations dans le cadre de sa mission d'aménagement du territoire ?

M. Stéphane Demilly. – Madame la Présidente, je souhaite vous poser trois questions simples. La ligne ferroviaire Amiens-Paris est l'une des plus importantes de France en termes de fréquentation. Or, on ne peut pas travailler dans le train, car il est impossible de s'y connecter à Orange.

Mon deuxième point concerne le fait que nous avons été amenés, pendant la crise sanitaire, à travailler de plus en plus à domicile. Or, 13 millions de nos concitoyens ne sont pas bien connectés à Internet. Avez-vous prévu un calendrier précis pour satisfaire les demandes légitimes de nos concitoyens d'ici à 2022 ?

Ma troisième question est liée à l'environnement. Dans cette commission, nous avons reçu Apple et Google, qui ont été interrogés sur les efforts de verdissement qu'ils

entreprennent et les objectifs fixés dans ce domaine : atteindre la neutralité carbone d'ici à 2020 pour Apple ; alimenter l'ensemble des centres de données par de l'électricité 100 % « *décarbonée* » d'ici à 2030 par Google.

Nous craignons toutefois que ces bonnes intentions affichées s'apparentent à des opérations de communication qu'on pourrait qualifier de *green washing*. Avez-vous réfléchi à des outils de mesure pour vous assurer que ces engagements environnementaux des GAFA seront bel et bien tenus ?

M. Hervé Gillé. – Madame la Présidente, entre les données collectées *via* les opérateurs et la perception du terrain, les écarts s'avèrent parfois importants.

Une enquête est-elle menée auprès des collectivités locales et territoriales pour évaluer la réalité de la perception sur le terrain ? Si ce n'est pas le cas, avez-vous l'intention d'en mener une de manière régulière, ce qui permettrait de confronter une analyse de terrain avec les données ?

Les opérateurs téléphoniques et numériques seront les grands gagnants des effets économiques de la pandémie. Pensez-vous qu'il faudrait réviser leurs engagements pour tenter d'améliorer l'accessibilité des déploiements du numérique dans notre pays ?

M. Joël Bigot. – Je souhaite pour ma part vous interroger sur le déploiement de la 5G. De nombreuses communes ont demandé un moratoire, car ce sujet pose quelques questions.

Vous avez indiqué que 9 000 communes étaient couvertes par la 5G à l'heure actuelle. Disposez-vous d'une cartographie précise des communes couvertes ? Il serait intéressant que les collectivités locales puissent en être informées.

S'agissant des usages de la 5G, l'Arcep prévoit-elle de mener des évaluations sur les premiers retours d'expérience en termes de services et d'usages de la 5G ? Êtes-vous favorable à une régulation, ou du moins à une priorisation de certains usages, notamment la télémédecine et le télétravail ?

Vous avez également indiqué que les zones denses étaient parfois peu couvertes. Une priorisation des usages n'aiderait-elle pas à la mise en place d'un maillage plus rationnel du territoire ?

Mme Laure de la Raudière. – Je vais revenir sur les questions liées aux indicateurs, aux cartes de couverture et aux taux de couverture, qui constituent pour moi des sujets de préoccupation majeure.

En ce qui concerne sa carte de couverture, intitulée « *monreseaumobile.fr* », l'Arcep a pris en compte un premier niveau d'attentes, en prévoyant deux couleurs de couverture distinctes pour la 2G et la 3G : la bonne couverture et la très bonne couverture. La très bonne couverture peut correspondre à une qualité *indoor*, la bonne couverture correspondant plutôt à de l'*outdoor*.

Cette carte est plus difficile à établir pour la 4G. Doit-on mesurer la qualité *indoor/outdoor*, le débit, *etc.* ? J'ai demandé aux services de l'Arcep de prévoir plusieurs niveaux de couverture 4G (intérieur et extérieur), afin de faire preuve de transparence

vis-à-vis des utilisateurs. Au cours de l'année 2021, nous allons envisager l'articulation des notions de bonne et de très bonne couverture, y compris pour la 4G.

S'agissant des appuis aériens, il est vrai que le déploiement d'un réseau coûte beaucoup moins cher en aérien qu'en génie civil. Vos propos sont aussi vrais pour les RIP que pour les zones AMII. La totalité des déploiements effectués en zones AMII utilise les appuis aériens. Les opérateurs sont parfois amenés à planter de nouveaux poteaux. Nous devons étudier les moyens d'assurer certains effacements ; ce sujet relève d'un partenariat entre les collectivités et les opérateurs. Aucun outil réglementaire n'existe dans ce domaine.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué les problèmes engendrés par le déploiement de la 5G vis-à-vis de la population. Concernant les risques sanitaires, vous m'avez interrogée sur le rapport de l'Anses. Je ne dispose pas de ce rapport, qui est attendu dans le courant du mois. L'Arcep l'examinera avec un grand intérêt.

À ce jour, aucune corrélation n'existe entre la puissance d'émission des antennes dans le cadre réglementaire appliqué en France et un quelconque risque sanitaire ; des milliers d'études ont été réalisées sur le sujet par le passé, et nous disposons d'une trentaine d'années de recul.

Les enjeux de couverture ont également été évoqués, notamment la possibilité de prendre en compte des taux de couverture du territoire au lieu des taux de couverture de la population. Nous pouvons le faire *via* le suivi des indicateurs. Dans l'objectif d'aménagement numérique du territoire, l'option retenue par le *New deal* consiste à arrêter de fixer des objectifs de couverture de la population et du territoire.

Dans le cadre du dispositif de couverture ciblée, laissons aux collectivités le soin de choisir les zones retenues, en concertation avec l'État. Les taux de couverture de territoire et de population constituent des indicateurs de suivi intéressants, qui ne s'imposent néanmoins pas aux opérateurs dans le cadre de l'aménagement numérique du territoire.

J'ai également été interrogée sur l'axe Amiens-Paris. Je vérifierai que cet objectif a bien été fixé par la SNCF. J'espère que c'est le cas et que la situation va s'améliorer prochainement.

La question de l'obtention d'un calendrier précis rejoint celle de l'intégration des prévisions de couverture dans les cartes de couverture et dans l'information donnée aux citoyens. En travaillant hier avec les équipes à « *Ma connexion internet* », nous avons échangé sur l'intégration de prévisions de déploiement. L'Arcep l'a bien compris comme étant une préoccupation de la population et des élus.

S'agissant du verdissement d'Apple et de Google, nous ne disposons pas des données et nous n'avons aucun moyen juridique de les collecter. Nous attendons d'obtenir ce pouvoir législatif pour pouvoir les interroger et mettre en place un baromètre complet de l'empreinte environnementale du secteur numérique.

Pour assurer la fiabilité de nos cartes de couverture, nous avons augmenté le degré de fiabilité : nous réalisons des campagnes de mesure pour vérifier la qualité des cartes de couverture que nous transmettent les opérateurs. La fiabilité est passée de 95 à 98 %.

En 2020, nous avons ouvert nos cartes de couverture aux données des collectivités. Ainsi, les campagnes de mesures réalisées par les collectivités répondent aux

mêmes critères de mesures techniques que celles de l'Arcep, et les données sont ainsi comparables sur une même carte.

En ce qui concerne les 9 000 communes couvertes par la 5G, nous pouvons obtenir l'information et vous la transmettre. Un grand nombre de ces communes sont couvertes en 700 mégahertz. Enfin, La Poste compte 17 000 points de présence prévus par la loi. Pour compléter les bureaux de poste, elle a mis en place des points de contact La Poste et des agences postales communales.

Les 17 000 points de présence de La Poste sont garantis par la loi. L'Arcep n'a toutefois aucune compétence sur ce contrôle.

Mme Martine Filleul. – Je suis membre de la commission supérieure du numérique et des postes. Je participe, année après année, aux auditions de l'Arcep. J'ai vu évoluer progressivement la mesure de cette mission de service public.

La Poste se débat avec des difficultés très importantes : les exigences des élus locaux, les économies demandées par le Gouvernement, l'évolution de ses missions et la déperdition de certaines de ses recettes.

Face à la mission de service public de La Poste, qui est sous-compensée de 200 millions d'euros chaque année, de quelle manière envisagez-vous son évolution ?

J'ai formulé des suggestions au Gouvernement afin que La Poste soit reconnue pour ses vertus de médiation sociale et numérique. Malheureusement, je n'ai jamais été entendue.

M. Bruno Belin. – Je souhaite vous faire part de ma grande insatisfaction. Je fais partie des parlementaires qui, lorsqu'ils envoient un courrier, souhaiteraient obtenir une réponse écrite.

En écoutant mes collègues, je me rends compte que l'État crée une inégalité au droit à l'accès aux réseaux de communication dans ce pays. J'attends une ambition au service de tous les habitants de ce pays, y compris en territoire rural. Or nous observons une vraie fracture en France.

Il a été question de la 5G ce matin. Je suis élu d'un territoire au sein duquel nous serions déjà heureux d'obtenir la 2,5G.

Vous avez parlé de la fibre. Avec mon collègue sénateur M. Favreau, nous avons été présidents de conseils départementaux. Heureusement que nous n'avons pas attendu d'aides extérieures. Si les collectivités n'avaient pas pris l'initiative d'installer la fibre partout, comme nous l'avons fait en quelques années, jamais elle n'aurait été mise en place.

Quant à la situation de la téléphonie mobile, elle s'avère dramatique. Celle-ci existe depuis 26 ans sous la forme que nous connaissons à l'heure actuelle. Or nous accusons un retard important dans ce domaine.

Le Gouvernement avait annoncé la mise en place de 5 000 pylônes en janvier 2019. Or combien sont aujourd'hui posés et en état de fonctionnement ? J'attends qu'une réponse soit donnée à ce sujet devant notre commission. L'autorisation de pose d'un pylône prend deux ans en France.

J'ai été quelque peu choqué que vous placiez la responsabilité sur les communes rurales. Je peux vous assurer que les maires qui se trouvent en zone de non-accès au droit font tout pour trouver des solutions.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Le comité de projet de la Sarthe avait prévu 70 pylônes pour couvrir entièrement le territoire. Or, à chaque demande effectuée, c'est un nombre de pylônes inférieur qui est livré. De nombreux territoires restent non couverts.

Le besoin doit réellement se concevoir par départements, car l'ensemble de l'organisation est départementale. Il faut savoir où sont répartis ces 5 000 pylônes, et déterminer les besoins pour les années à venir.

La crise de la Covid montre à quel point il s'avère indispensable de disposer d'une excellente couverture, que ce soit en fibre ou en téléphonie mobile. Je souhaite également attirer votre attention sur l'inquiétude des élus concernant le lien entre les pylônes proposés dans le cadre du *New deal* et les pylônes privés des opérateurs.

Il apparaît parfois que deux pylônes sont implantés à 50 mètres l'un de l'autre. Or lorsqu'on demande que la pose soit regroupée sur un même pylône, pour des questions environnementales et esthétiques, on nous répond que ce n'est pas possible.

Il règne actuellement une forme d'anarchie totale, dont nous ignorons qui la contrôle. Est-ce l'Agence nationale de la cohésion des territoires ou les comités de projet ? Ce contrôle s'opère-t-il au niveau régional, départemental, *etc.* ? Il serait vraiment nécessaire de faire preuve de clarté, d'organisation et de transparence dans l'action des opérateurs et de l'État au cours des prochains mois.

M. Didier Mandelli. – Je relaie deux questions de M. Patrick Chaize, président du groupe d'études Numérique, qui n'est pas membre de cette commission.

La première question, à laquelle vous avez partiellement répondu, porte sur la dépose du réseau cuivre. Un seul abonné continue de consommer dans un répartiteur 70 % de l'énergie du répartiteur plein. Par conséquent, pour un seul abonné, on continue à consommer énormément.

Le fait de déployer la fibre permettra-t-il d'imposer rapidement l'extinction du réseau dans un certain nombre de cas ? L'échéancier prévu me paraît quelque peu lointain.

Ma deuxième question concerne la mise en place des pylônes. Plus de 30 000 pylônes devraient être posés, pour 20 000 existants. Dans certains secteurs, nous sommes confrontés à l'absence de mutualisation des pylônes. Des chartes sont signées ici et là, par des élus locaux et des opérateurs.

Je reste convaincu que la mutualisation peut s'accroître, malgré les barrières techniques. Chaque pylône donne lieu à une consommation d'énergie importante. L'absence de mutualisation occasionne 30 à 50 % de déperdition énergétique supplémentaire.

Je vais vous transmettre dans les 24 heures une proposition de loi que j'ai préparée. Dans une commune du littoral très fréquentée l'été, les opérateurs souhaitent installer 11 pylônes supplémentaires l'été prochain, sans aucune concertation. Je pense que cela n'est plus possible aujourd'hui.

Je souhaiterais que l'Arcep soit partie prenante de cette réflexion.

M. Jean-Claude Anglars. – Madame la Présidente, je souhaite vous interroger au sujet de l'entretien du réseau cuivre téléphonique d'Orange. Avec le sénateur du Massif central, nous avons interrogé la ministre de l'aménagement du territoire sur ce sujet.

Depuis la fin de la convention entre Orange et l'État, le 27 novembre 2020, nous attendons toujours de savoir de quelle manière l'entretien du réseau cuivre d'Orange sera assuré, en attendant le déploiement total de la fibre.

Mme Christine Herzog. – Nous avons été sensibilisés par un courrier sur un projet de suppression des services de proximité de La Poste dès 2024.

Madame la Présidente, vous souhaitez amender le contrat de présence postale territoriale. Grâce aux actifs florissants de 2,2 milliards d'euros engrangés en 2020, vous pourrez ainsi procéder en 2024 à des acquisitions massives à l'étranger et ouvrir à l'international ses activités, qui ne manqueront pas d'échapper à tout contrôle.

Je vous interroge sur les garanties d'une telle décision. Quel est votre pouvoir sur ce projet ?

M. Éric Gold. – Une étape importante a été franchie le 3 décembre dernier, avec la loi DDADUE, qui a transposé le service universel dans le droit français, élargissant ainsi son périmètre à l'accès au haut débit internet.

L'Arcep doit jouer un rôle majeur, d'abord à travers sa mission de déploiement du réseau. En outre, elle doit garantir un service à un coût abordable, y compris pour les ménages à faibles revenus, ce qui participe à la réduction de la fracture sociale.

L'inclusion numérique, problématique centrale aujourd'hui, est plus large que la notion d'accès au réseau à un coût acceptable.

Je souhaite vous demander si la mission de l'Arcep vous permet d'intervenir ou d'émettre des pistes d'évolution dans ces secteurs de l'inclusion autrement que par le seul déploiement, et si oui de quelle manière.

Mme Nassimah Dindar. – J'interviens dans le contexte de la consultation initiée par l'Arcep sur les modalités d'attribution des fréquences dans la bande 700 Mégahertz et la bande 3,5 Gigahertz, à La Réunion et à Mayotte.

Je souhaite attirer votre attention sur la situation de l'opérateur réunionnais Zeop. Parmi les quatre opérateurs de France, Zeop est le seul à ne pas disposer de fréquence basse.

La procédure d'attribution actuellement prévue par vos services va certainement aboutir à un marché très largement dominé par les trois grands opérateurs, puisqu'ils vont obtenir la moitié des fréquences de 700 Mégahertz.

De plus, leur assise capitalistique leur permettra d'acquérir sans difficulté l'autre moitié des fréquences mises aux enchères. Ils disposeront *in fine* de 90 % du marché de l'ensemble des fréquences basses.

Le paramétrage de cette procédure empêche l'opérateur local d'avoir accès au domaine public hertzien, et dès lors lui interdit de pouvoir jouer à armes égales avec ses concurrents nationaux.

Est-il envisageable de modifier cette consultation en abaissant le seuil de détention maximal de fréquence basse ?

Pouvons-nous envisager un moratoire pour les DOM séparant la 4G de la 5G, principalement en ce qui concerne le déploiement des pylônes ? Un déploiement anarchique d'antennes est en effet à craindre.

M. Jean Bacci. – Je souhaite revenir sur les critères de définition de la couverture des territoires. Je vais prendre deux exemples.

Les Gorges du Verdon représentent un territoire très peu peuplé tout au long de l'année, mais sur-fréquenté l'été. Or, les touristes qui rencontrent un quelconque problème dans les Gorges ne peuvent pas utiliser leur téléphone portable, car il n'existe aucune couverture.

De la même façon, nos villes ont accès à Internet l'hiver. Toutefois, l'été, lorsque la population est multipliée par 10 ou 15, il est impossible de se connecter.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Madame la Présidente, je souhaite revenir sur le sujet de la mutualisation. Dans certains secteurs, nous assistons à des aberrations, avec le déploiement de deux réseaux, là où un seul pourrait suffire. Pensez-vous que nous pouvons aller plus loin sur la question de la mutualisation des infrastructures entre opérateurs ?

Il existe peu d'outils d'organisation et de planification liés aux infrastructures. Pensez-vous qu'il serait opportun de mettre en place de nouveaux outils de planification ?

Par ailleurs, la 5G est amenée à faire apparaître de nouveaux services, tels que les véhicules autonomes. Ces services impliquent une consommation énergétique, et donc des conséquences sur le climat. Une étude d'impact a-t-elle été réalisée en lien avec le déploiement de la 5G ?

M. Gilbert Favreau. – Madame la Présidente, vous avez évoqué la fin du réseau cuivre en 2030 ou 2032. Qu'en sera-t-il des réseaux d'alarme sur les ascenseurs et des abonnements de télé-sécurité concernant les particuliers qui risquent de ne plus avoir de solution à ce moment-là ?

Mme Laure de la Raudière. – Je vous remercie pour toutes ces questions. Je vais commencer par répondre à celles qui concernent La Poste.

La question de l'évolution des missions de service public renvoie aux deux missions actuellement en cours : celle de M. Launay, à l'Assemblée nationale, celle de M. Chaize, au Sénat. L'Arcep s'intéressera de près à ces deux études, n'ayant pas directement réalisé de travaux sur les évolutions des missions de service public au sein de La Poste.

Il revient au Parlement d'effectuer les choix politiques d'évolution des missions de service public que vous souhaitez voir se développer pour La Poste, en fonction des évolutions de son secteur d'activité et de la baisse du courrier. Il n'incombe pas à l'Arcep de faire ces choix.

S'agissant d'une consultation publique liée à La Poste, l'Arcep ne dispose d'aucun pouvoir sur le sujet des services de proximité, mais uniquement celui d'évaluer les coûts de l'aménagement du territoire.

La consultation consiste simplement pour nous à répartir au sein d'un modèle les points de présence entre les réseaux du service universel et les réseaux de l'aménagement du territoire. Cela ne modifie en rien le nombre de points de présence postale, qui est fixé par la loi.

Les autres questions ont trait à l'aménagement numérique. En ce qui concerne l'outre-mer, l'Arcep souhaite lancer en 2021 l'attribution des fréquences pour la bande 700 Mégahertz et la bande 3,5 Gigahertz.

Nous avons réalisé une analyse juridique précise qui ne nous permet malheureusement pas de diminuer le seuil maximal de fréquence pour chaque opérateur dans les bandes basses.

S'agissant des objectifs de couverture du territoire, 579 antennes avaient été mises en service au titre du *New deal* au 31 décembre 2020 sur les sites qui avaient fait l'objet d'arrêtés. Il faut utiliser les dispositifs de couverture ciblée pour prioriser les zones que vous souhaitez couvrir en priorité.

Le dispositif du *New deal* est une révolution par rapport à ce qui existait. Auparavant, l'État avait décidé de maximiser sa recette financière au moment de l'attribution de fréquences.

Les objectifs fixés aux opérateurs ont été cadencés : 600 sites la première année en 2018, 700 en 2019, 800 en 2020 et 800 en 2021. D'autres arrêtés identifieront des zones à couvrir. Je suis convaincue que le *New deal* sera certainement insuffisant. Travaillons donc dès à présent ensemble à la couverture complémentaire nécessaire.

J'étais élue locale en Eure-et-Loir et je connais les mêmes insatisfactions que vous. Il faut prendre en compte les mesures qui ont déjà été prises, qui permettent d'améliorer la situation, pour envisager ensuite une étape qui sera satisfaisante pour l'ensemble des citoyens. Je me tiens à votre disposition pour travailler sur les futurs mécanismes si nécessaire.

Certaines questions ont porté sur l'extension du réseau cuivre. Ce projet incombe à Orange, car il est propriétaire de ce réseau. Orange a annoncé un décommissionnement du cuivre d'ici à la fin 2030.

L'Arcep est garante du bon déroulement de cette opération, à un rythme soutenu, en fonction du déploiement de la fibre, que ce soit pour des enjeux économiques ou écologiques. Plus les citoyens disposeront rapidement d'un réseau proposant une qualité de service à très haut débit, meilleur sera le développement numérique de notre pays.

De nombreuses questions ont porté sur le déploiement en milieu rural et la multiplication du nombre de pylônes. Nous avons voté des dispositifs liés aux obligations de mutualisation. Dans le cadre du *New deal*, lorsqu'un site est arrêté pour les quatre opérateurs, la mutualisation des pylônes est obligatoire.

À chaque fois que nous le pourrons, nous utiliserons ce moyen. Les règles d'urbanisme devraient peut-être être revues pour éviter certains cas rencontrés dans les territoires, avec des pylônes installés à 200 mètres les uns des autres.

Nous sommes concernés par le sujet de l'inclusion numérique, car il s'agit d'un enjeu de société majeur. Néanmoins, l'Arcep n'a pas de compétence particulière dans ce domaine.

S'agissant du projet de fermeture du cuivre, une expérimentation est en cours dans une petite commune de 1 800 habitants située dans la vallée de Chevreuse. D'ici à la fin mars, celle-ci aura fait basculer la totalité de ses clients cuivre vers la fibre. Il s'agit d'une zone 100 % fibrée ; les quatre opérateurs y sont présents. Des expérimentations sont bien prévues avant la fermeture du réseau cuivre pour régler les problèmes opérationnels de lignes téléphoniques d'ascenseurs et de téléalarmes. L'annonce a été réalisée en amont par Orange pour prévenir l'ensemble des structures en charge de ces systèmes.

M. Jean-François Longeot, président. — Je vous remercie, Madame la Présidente, pour cet échange particulièrement fructueux.

J'ai bien noté votre disponibilité ; nous n'hésiterons donc pas à vous saisir sur des sujets émanant de nos territoires et à vous rencontrer régulièrement pour faire le point sur l'avancement de ces dossiers.

Je vous remercie pour vos réponses et pour votre engagement.

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 45.

Mardi 6 avril 2021

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

La réunion est ouverte à 17 heures.

**Audition de M. Jean-Christophe Niel, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)
(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.

Vote sur la proposition de nomination de M. Jean-Christophe Niel, aux fonctions de directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

M. Jean-François Longeot, président. – Nous avons procédé à l'audition de M. Jean-Christophe Niel, dont la nomination est envisagée par le Président de la République pour exercer les fonctions de directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

Chers collègues, je vous rappelle qu'en application 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.

Le scrutin sera dépouillé demain matin et les résultats vous seront communiqués à l'issue du dépouillement, après l'audition de M. Niel par la commission de l'Assemblée nationale.

Il est procédé au vote.

La réunion est close à 18 h 35.

Mercredi 7 avril 2021

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

& &Audition des représentants des inspections de l'État auteurs du rapport relatif aux dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires& &

La réunion est ouverte à 9 heures.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous poursuivons notre cycle d'auditions sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire avec une table ronde consacrée au thème du zonage de nos territoires.

Nous sommes très heureux d'entendre les représentants des corps d'inspection de l'État, auteurs du rapport relatif aux dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires.

Les zonages, c'est-à-dire les avantages fiscaux et les allègements de charges ciblés sur les territoires, ont fait couler beaucoup d'encre avec des rapports qui se sont accumulés. Celui que vous avez publié en juillet 2020 est particulièrement impressionnant non seulement par sa taille, mais aussi par la liste des personnes qui l'ont établi et qui se rattachent à nos quatre grands corps d'inspection – finances, environnement, administration et affaires sociales. Le Gouvernement a résumé votre message en quelques mots : faible efficacité des zonages en termes de créations d'emplois ou d'activité, et faible lisibilité. Toutefois, il a fait adopter, en loi de finances pour 2021, un amendement de prorogation des principaux dispositifs de zonage jusqu'au 31 décembre 2022, en reconnaissant, je cite, leur « dimension symbolique et financière pour les territoires ».

« Symbolique » : ce mot me fait réagir et je formulerai une observation pour lancer le débat. Quel est le grand message du Conseil d'État dans ses rapports sur la lisibilité et la simplification des normes ? Réponse : il hiérarchise à juste titre les problèmes en disant que la pire pathologie, plus encore que la complexité, c'est l'instabilité, car elle crée « un climat d'incertitude qui mine la confiance envers la loi, la justice et nos institutions ». Cela figure dans sa remarquable étude annuelle 2016. Que nous disent les grands capitaines d'industrie ? Exactement la même chose, en allant encore plus loin. Je me souviens d'une intervention de Louis Schweitzer, issu, comme vous, des grands corps de l'État, mais qui, sur la base de son expérience à la tête de Renault, soulignait que la prévisibilité est tellement importante pour un investisseur qu'à la limite il vaut mieux conserver un dispositif imparfait que de le modifier.

Ne voyez, dans ce propos liminaire, qu'un début de réponse à cette allusion du Gouvernement à la « symbolique » du zonage. Soyons sérieux : si l'on veut réindustrialiser et relocaliser l'emploi dans nos territoires, il faut beaucoup de réalisme et de pragmatisme. Nous souhaitons tous ici la simplicité et le législateur démontre tous les jours sa volonté de perfectionner les normes, mais nous tenons également compte du monde réel, surtout au Sénat. On recense 17 000 sous-traitants pour nos grands constructeurs automobiles et 5 000 pour les fabricants de vaccins. Pourtant, bien gérée, la complexité n'apparaît pas au consommateur ou à l'utilisateur quand on peut la lui résumer de façon simple. L'essentiel, c'est la stabilité et l'efficacité.

Mme Noémie Angel, inspectrice générale de l'administration. — Je vais vous présenter succinctement la mission réalisée au printemps dernier par le conseil général du développement et de l'environnement durable (CGEDD), l'inspection générale de l'administration (IGA), que je représente, l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur les dispositifs zonés d'exonérations fiscales et sociales à destination des entreprises. Ces dispositifs bénéficient à des quartiers en difficultés de communes urbaines – quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), zones franches urbaines et territoires entrepreneurs (ZFU-TE) –, à des zones rurales – zones de revitalisation rurale (ZRR) et zones de développement prioritaire (ZDP) – et à des territoires en reconversion économique – bassins d'emploi à redynamiser (BER), bassins urbains à dynamiser (BUD), zones de restructuration de la défense (ZRD).

Notre mission a constaté leur faible efficacité en matière de création d'entreprises et d'emplois. Pourquoi ? D'abord, les zonages se sont multipliés, voire superposés sur les territoires, avec à chaque fois des critères particuliers de définition et d'accès aux exonérations, ce qui a créé des règles complexes pour les entreprises. Au total, alors que plus de la moitié des communes sont concernées par un ou plusieurs zonages nationaux, seules 2,3 % des entreprises bénéficient des exonérations. En ZRR, seulement 7 % des entreprises éligibles aux exonérations d'impôt sur le revenu (IR) et d'impôts sur les sociétés (IS) y ont eu recours. Ensuite, notre mission a constaté la forte attractivité des exonérations pour les activités libérales, facilement relocalisables et peu créatrices d'emploi. Notre constat de faible efficacité sur la création d'entreprises et sur l'emploi a, du reste, été souligné par l'ensemble des études économiques fines réalisées ces dernières années.

Deuxième constat : les exonérations zonées sont trop souvent un levier d'action que les acteurs utilisent par défaut, faute d'une alternative plus efficiente ; elles n'exercent guère d'effet d'entraînement sur les stratégies territoriales de développement économique.

Pour les entreprises, la fiscalité n'est pas le facteur déterminant d'installation : elle s'intègre dans une offre globale de services aux acteurs économiques proposée par les collectivités publiques d'un territoire. Pour les collectivités locales, ce zonage marque la reconnaissance de leur vulnérabilité, mais il est très rarement utilisé comme cadre de référence pour les actions des régions, voire des départements et des intercommunalités, en faveur des territoires vulnérables – d'autant que les régions et les départements ont leurs propres outils et découpages territoriaux. Pour l'État, si les ZRR servent à l'allocation de certaines aides publiques ou au calcul de dotations, les zonages ne sont pas articulés aux programmes d'intervention de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ni, pour la plupart, aux contrats territoriaux, comme les contrats de ruralité.

À partir de ces constats, notre mission a identifié les conditions préalables à toute réforme. Premièrement, il est nécessaire d'adopter une approche plus dynamique et moins figée des territoires vulnérables, s'inscrivant dans une dimension non seulement curative, mais aussi préventive, et intégrant les enjeux de la transition écologique et de la cohésion européenne.

Deuxièmement, les dispositifs zonés d'exonération sociale et fiscale doivent s'intégrer dans une offre de services aux entreprises et prendre part aux stratégies de développement local portées par les collectivités

Troisième condition de réussite : il n'y a pas de réforme possible sans mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux publics et privés avec une gouvernance structurée. Pour fédérer les acteurs, les exonérations zonées doivent intégrer les contrats territoriaux existants.

Plus globalement, toute réforme nécessite une concertation avec les acteurs des territoires. C'est pourquoi la mission a recommandé de prolonger au minimum d'un an le dispositif des exonérations pour prendre le temps de construire cette réforme avec les forces vives du territoire.

Pour l'avenir, la mission propose trois scénarios de réforme qui pourront servir de base à une concertation avec les territoires. Dans les trois cas, les demandes nouvelles d'exonérations zonées de cotisations sociales ne seraient plus satisfaites et les mesures résiduelles s'éteindraient progressivement, ce qui est justifié par les baisses générales consenties aux entreprises en contrepartie de l'abandon du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Le premier scénario est celui de la rationalisation des dispositifs actuels, en particulier des ZRR. Il consiste à réduire le nombre de zonages tout en maintenant le triptyque « territoires ruraux, territoires urbains, territoires en reconversion industrielle », et à concentrer l'effort financier sur les territoires ruraux les plus vulnérables. Deux niveaux d'intervention seraient ainsi définis : un premier niveau, ZRR 1, reprenant le périmètre actuel et conservant l'ensemble des aides spécifiques au milieu rural existantes. Un second niveau plus concentré, ZRR 2, ouvrirait droit, en supplément, aux exonérations fiscales. Le zonage en ZRR 2 serait établi en ajoutant aux critères existants un critère d'accès aux services.

Dans tous les cas, la mission préconise de faire des ZRR un véritable levier de l'agenda rural en développant des mesures ciblées en faveur des territoires ruraux les plus vulnérables. De plus, ce scénario propose des simplifications pour les entreprises afin

d'accroître le taux de recours aux exonérations : critères d'accès simplifié, accompagnement d'une durée adaptée.

Le scénario 2 intègre les dispositifs d'exonérations zonés dans une stratégie de développement économique transversale adaptée à chaque territoire et co-construite avec l'ensemble des acteurs intéressés. À l'échelle nationale, l'enjeu est de mettre fin à l'approche sectorielle et géographique du zonage pour adopter une notion unifiée de territoire vulnérable, en écartant les spécialisations géographiques et sectorielles actuelles. Pour ce faire, la mission propose de définir, dans le cadre d'une concertation avec les collectivités locales et les partenaires économiques et sociaux, deux séries de paramètres : d'une part, des critères permettant d'arrêter les listes régionales des territoires vulnérables éligibles à l'exonération fiscale d'État (directe ou compensée aux collectivités), et, d'autre part, la liste des indicateurs optionnels permettant une adaptation territoriale de la géographie prioritaire hors fiscalité des régimes d'aide.

À l'échelon régional, la mission propose qu'un accord entre le préfet de région et le conseil régional définisse la carte régionale des territoires vulnérables, en concertation avec les autres acteurs locaux ; puis, sur la base de l'ensemble des indicateurs retenus, ils élaboreraient une stratégie commune d'intervention dans ces territoires vulnérables. Cette stratégie donnerait lieu à des contrats d'échelle intercommunale, lesquels serviraient de cadre pour mobiliser l'ensemble des leviers d'aide économique à l'échelle intercommunale qu'il s'agisse de fonds européens, de dotations, voire de leviers réglementaires de l'État – à travers les pouvoirs de dérogation du préfet – mais également des politiques des collectivités locales, ce qui inclut les délégations de compétences.

Le principal avantage de ce scénario est de conjuguer les outils de développement économique des territoires vulnérables dont disposent l'État et les collectivités territoriales pour créer un effet de synergie territoriale. Le contrat doit permettre de développer une stratégie locale différenciée en fonction des réalités économiques du territoire concerné.

Enfin, le scénario 3 supprime les zonages nationaux et les exonérations au profit de pactes régionaux de relance et d'aides directes aux entreprises. Pourquoi supprimer les zonages ? Outre leur effet stigmatisant, ils reposent sur un postulat d'équivalence entre inégalités sociales et territoriales ; surtout, ils ne reflètent pas les dynamiques entre territoires et, comme le souligne le géographe Daniel Béhar, l'échelle des problèmes diffère souvent de celle des solutions.

Dans cette perspective, le scénario 3 propose, tout d'abord, un diagnostic approfondi des territoires vulnérables dans chaque région, associant tous les acteurs du développement local et notamment les milieux économiques ; puis la formalisation, sur le fondement de ce diagnostic, des objectifs de développement et des engagements de chaque acteur dans un pacte régional de développement des territoires. Ce troisième scénario prévoit également la mobilisation d'un fonds d'appui régional aux entreprises, relais financier des priorités économiques identifiées localement, auquel l'État apporterait un montant global équivalent aux exonérations supprimées et qui pourrait être abondé par les collectivités et l'Union européenne. Enfin, le pacte régional serait décliné à l'échelle des EPCI, selon les objectifs spécifiques du territoire dans des contrats territoriaux uniques regroupant l'ensemble des contrats préexistants.

Je précise que notre mission a rendu son rapport début juillet 2020, donc avant le lancement des contrats de relance et de transition écologique.

Je souligne qu'aucun dispositif, y compris celui des exonérations fiscales et sociales, ne peut régler à lui seul les problèmes complexes liés au développement économique et à l'emploi que connaissent les territoires vulnérables. Ces territoires en souffrance, dont on peut prévoir qu'ils seront plus nombreux à l'issue de la crise économique et sociale que nous traversons, nécessitent une approche à la fois agile, souple et différenciée selon les enjeux locaux.

Mme Patricia Demas. – Les zonages relèvent d'une certaine méconnaissance de la réalité des territoires et de leur articulation. Qu'elle vous paraît la meilleure gouvernance souhaitable dans chacun des trois scénarios pour prendre en charge cette coordination des aides et des zonages ?

Mme Martine Filleul. – Tout le monde s'accorde sur la faible efficacité des exonérations zonées : elles sont, vous l'avez dit, utilisées par défaut et n'exercent pas de réel effet d'entraînement sur l'activité économique ; il s'agit plutôt, la plupart du temps, d'effets d'aubaine. Ensuite, si ce zonage permet de mettre en avant des vulnérabilités territoriales et d'attirer des aides de l'État, il est trop souvent mal relayé par les politiques des collectivités territoriales, et le processus manque de synergie. C'est pourquoi je suis *a priori* favorable au scénario 3 qui fait disparaître les zonages nationaux et abonde les régions d'une enveloppe équivalente aux aides actuellement zonées : ce sera autant de moyens qui peuvent venir en soutien des politiques de développement conduites par les collectivités avec les acteurs économiques et l'Union européenne. Cependant, un tel changement présente l'inconvénient de changer encore les règles, contre l'impératif de stabilité : avez-vous réfléchi au phasage d'une telle réforme et aux modalités de passage à des politiques non-zonées ?

M. Bruno Rojouan. – Je crois qu'il nous faut avant tout revenir sur les fondamentaux de l'aménagement du territoire. Dans le monde rural, on trouve généralement une métropole, qui rayonne sur le territoire alentour, et deux types de communes : les bourgs-centres, qu'on a définis comme des pôles de services intermédiaires, et les villages qui composent la ruralité profonde. Depuis des années, on a vidé la substance de vie des plus petites communes au profit de l'agglomération principale, la métropole, et je crois que l'enjeu, aujourd'hui, c'est de maintenir coûte que coûte l'offre de services dans les pôles intermédiaires, car ce sont eux qui permettent de tenir le choc dans la ruralité plus profonde et qui jouent à ce titre une fonction d'équilibre. Si l'on échoue à maintenir ces pôles intermédiaires, c'est l'aménagement du territoire dans son ensemble que l'on compromet.

Ensuite, le classement des territoires est fondé sur le constat de leurs faiblesses et de leurs difficultés : cela revient toujours à les considérer par défaut. Je crois, au contraire, qu'il vaudrait mieux partir de leurs forces, pour structurer à partir de leurs atouts un projet fondé sur la recherche de la vitalité – c'est dans une telle dynamique que je vois un prolongement possible des ZRR qui ne soit pas un renoncement à l'aménagement du territoire.

Mme Noémie Angel. – Je fais observer que notre mission d'inspection n'a pas considéré les territoires par défaut ; nous nous sommes rapprochés des forces vives et des acteurs économiques, en particulier des chambres consulaires, pour examiner comment valoriser leurs atouts. Nous avons constaté combien les outils d'exonération étaient méconnus et déconnectés des initiatives des autres acteurs, d'où notre proposition de rapprocher des territoires la définition des zonages, pour mettre en synergie et articuler les différentes politiques de développement à l'œuvre. Le très faible niveau de recours aux exonérations

témoigne de la méconnaissance qu'en ont les acteurs économiques et de la faible articulation avec les autres politiques locales de développement.

La mission propose-t-elle un phasage plus précis de la réforme ? Nous sommes plutôt partis de l'hypothèse de l'extinction des dispositifs, puisque toute nouvelle demande serait refusée, et nous avons travaillé sur le flux, sur les nouveaux entrants, et en fait sur les perspectives – le phasage précis et le passage d'un système à l'autre requièrent des simulations plus précises par territoire.

Sur la gouvernance, il nous semble que le niveau régional est incontournable, ce qui implique un dialogue étroit entre le préfet et la région, élargi aux départements et aux intercommunalités ; mais nous soulignons aussi que ce dialogue ne peut se limiter aux acteurs publics et qu'il faut y associer les agents économiques, à tout le moins les chambres consulaires.

M. François Noisette, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts au conseil général du développement et de l'environnement durable (CGEDD). – La mise en œuvre des aides pourrait être conditionnée par une inscription dans le contrat territorial, à proposer à l'ensemble des acteurs économiques du territoire, comme on le fait pour la politique de la ville. On sait que les exonérations fiscales actuelles manquent d'efficacité à elles seules, même si on mesure mal comment les choses se passent très concrètement pour les entreprises : nous manquons d'études de cas. En réalité, dès lors que les avantages fiscaux ne sont pas connectés à la stratégie de l'entreprise, ils prennent trop de temps à obtenir, ils demandent de mobiliser trop d'énergie et les chefs d'entreprises ne vont pas chercher cet argent, alors même qu'ils en ont besoin.

M. Jean-François Longeot, président. – C'est d'autant plus vrai que les dispositifs changent souvent. Pour avoir participé à l'installation d'une boulangerie dans mon département, je peux vous confirmer qu'il faut avoir bien du courage pour passer avec succès toutes les étapes administratives, qu'elles soient d'ordre communal, avec le permis de construire, ou qu'elles impliquent les autres collectivités et l'État, avec des aides qui exigent chacune son dossier, tous différents les uns des autres bien entendu... Les industriels le disent, il faut une continuité des politiques fiscales et plus de souplesse administrative, tout en maintenant un niveau de contrôle satisfaisant.

Mme Patricia Demas. – Les constats de la mission renvoient aussi aux insuffisances dans la communication et l'information des entreprises sur l'existence même des aides : le Gouvernement ne s'est pas suffisamment attelé à cette tâche.

Mme Angèle Préville. – Il y a également un travail important à faire sur le diagnostic approfondi des territoires vulnérables : comment l'envisagez-vous ? Vous parlez des régions, mais elles sont devenues très vastes, et dans certains cantons, on peut se sentir loin de l'administration régionale. On a vu que des territoires ne candidatent pas à des dispositifs européens pour la simple raison qu'ils ne disposent pas de moyens suffisants. Comment prévoyez-vous de mieux prendre en compte ces difficultés bien réelles pour les surmonter ?

M. François Noisette. – La mobilisation des outils varie fortement selon les territoires. L'exemple des Ardennes le montre bien : dans la vallée de la Meuse, les acteurs mobilisent les aides zonées, parce que le zonage est intégré dans une stratégie d'ensemble qui se rattache à la fermeture des unités sidérurgiques. En revanche, dans le bassin minier, les

exonérations zonées sont moins utilisées, faute d'avoir trouvé leur place dans une stratégie plus large. En réalité, les outils existent, ils sont accessibles, et en général les diagnostics sont faits, mais il manque des équipes d'animation opérationnelles à la bonne échelle et capables de mobiliser les outils autour d'un projet partagé. Ces équipes n'ont pas à être pléthoriques : deux ou trois personnes suffisent dans les Ardennes, mais elles sont décisives pour accompagner la définition de projets locaux et pour mobiliser les bons outils.

Mme Noémie Angel. – Le constat est très largement partagé, les diagnostics existent, mais il reste en général à se mettre d'accord sur une stratégie et à y associer les différentes strates. Par exemple, la Bretagne a élaboré sa propre cartographie des territoires vulnérables, avec des indicateurs qui sont débattus entre échelons locaux et qui donnent lieu à des contrats signés par la région. Ces diagnostics doivent s'appuyer sur les documents existants et mieux associer les acteurs économiques à la compréhension du territoire pour faire mieux ressortir tout ce qui participe au décrochage de territoires et sortir de la dichotomie entre l'urbain et le rural. En effet, les écarts se creusent dans tous les territoires et il y a des évolutions contrastées partout, ce qui demande une approche fine, au moins à l'échelon de l'EPCI.

M. François Noisette. – Le diagnostic n'est cependant jamais complet puisqu'il ne comprend quasiment pas de volet fiscal et il ne renseigne pas, par exemple, le taux de recours aux aides fiscales.

Mme Noémie Angel. – Nous n'avons pas analysé les recours aux fonds européens, car ils n'entraient pas dans notre lettre de mission, mais nous avons examiné les aides à finalité régionale ; leur cartographie est en cours de révision et il faut la faire coïncider avec une réflexion sur la vulnérabilité. Nous avons aussi constaté un besoin de cohérence, car les zonages se cumulent trop souvent : ainsi, plus de 3 200 communes cumulent deux zonages, certains territoires en cumulent quatre, et cela ne facilite pas la compréhension ni le recours aux aides.

M. Bernard de Courrèges d'Ustou, inspecteur général des finances. – Les montants mobilisés par les fonds européens sont beaucoup plus importants : nous parlons de 690 millions d'euros sur cinq ans pour le programme européen Leader, qui vise précisément les zones rurales, à comparer aux 290 millions d'euros pour les ZRR ; on imagine mal qu'une telle mobilisation de moyens se passe sans coordination.

Mme Noémie Angel. – Le lien entre les différentes aides en direction d'un territoire est bien établi dans la politique de la ville.

Mme Évelyne Perrot. – C'est aussi le cas pour le parc naturel que je connais bien : les liens opérationnels ont été établis et une équipe a pris en charge des fonctions qu'une petite commune, comme il y en a sur le territoire, ne peut assumer seule, avec, en définitive des retombées bénéfiques pour le territoire tout entier.

M. Pascal Martin. – Je crois tout de même que les comptables connaissent les aides mobilisables et que le problème de développement économique tient bien davantage à ce que ceux qui sont à l'initiative de projets ne sont pas assez présents dans les territoires fragiles. Et s'ils n'y sont pas, c'est aussi parce que ceux qui avaient des projets sont partis dans les territoires favorisés, au moins pour faire leurs études, et qu'après leurs études il faut s'efforcer de les faire revenir. C'est pourquoi je crois que nous avons tout un travail à faire en allant solliciter les universités ou autres organismes d'enseignement supérieur technologique,

pour les inciter à s'installer dans les territoires fragiles en leur offrant un accompagnement fiscal et technique. C'est ce qui paraît fonctionner le mieux pour les « déserts médicaux » : les aides à l'installation sont prises en compte par les médecins lorsqu'ils décident de s'installer et les étudiants en médecine connaissent très bien leur existence.

M. Laurent Caussat, inspecteur général des affaires sociales. – Notre rapport identifie bien la place particulière du soutien à l'installation des médecins libéraux. Dans le scénario 3, il faudrait effectivement redéfinir des outils pour continuer de soutenir cette installation.

M. Joël Bigot. – Notre pays comprend des territoires très contrastés et une administration complexe : nous sommes bien placés pour le savoir. Je rappelle que le Sénat a publié un rapport d'information sur les ZRR, rédigé par Rémy Pointereau, Frédérique Espagnac et Bernard Delcros : qu'en avez-vous retenu, en particulier de sa proposition d'instituer trois types de ZRR ? L'État, ensuite, vient d'installer une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) : comment voyez-vous l'articulation avec ce nouvel outil ?

Mme Noémie Angel. – Nous avons lu avec attention les travaux du Sénat et nous avons auditionné Bernard Delcros sur le rapport que vous citez ; nous l'avons d'ailleurs suivi pour intégrer dans le scénario 1, parmi les critères de la vulnérabilité des territoires, la notion d'accès aux services, un critère qui fait défaut aujourd'hui. S'agissant de la proposition d'instituer trois zonages, telle qu'elle figure dans ce rapport sénatorial, nous avons préféré concentrer le montant financier des exonérations sur une seule catégorie de ZRR, au bénéfice de ces territoires les plus fragiles.

M. François Noisette. – L'ANCT coordonne les moyens d'appui de l'État, et ce dont les territoires ont besoin, ce sont des agents de développement en ingénierie qui agissent depuis le territoire. Ce sont les élus, et pas le préfet, qui vont convaincre les porteurs de projets de s'implanter dans le territoire, de revenir au pays. L'ANCT peut aider à structurer l'ingénierie et l'intervention de l'État, mais cette fonction ne remplace pas le besoin de développeurs.

Nous avons aussi fait la liste de mécanismes et contraintes qui rendent plus difficiles l'installation dans les territoires fragiles ou l'accès à certains dispositifs d'aides. Par exemple, la restriction à l'établissement principal, à l'exclusion de toute filiale est conçue comme un garde-fou contre la création de filiales « boîtes à lettres », mais elle empêche des développements et qu'il serait possible d'assouplir dès lors que l'instruction relève d'un échelon proche du territoire et à même de savoir ce qu'il s'y passe.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci de cet échange fructueux : nous voyons l'ampleur des difficultés à surmonter. Ces dispositifs étant trop souvent méconnus, il faut plus de clarté et de continuité ; cependant, je rappelle que l'entrée en vigueur de la dernière réforme des ZRR est tombée comme un couperet pour de nombreuses collectivités. Je sais, pour l'avoir observé concrètement dans une communauté de communes qui a perdu le bénéfice de ce zonage en se raccrochant de manière forcée à une autre communauté de communes, combien ce type de changement peut être vécu brutalement : il faut donc de la souplesse. Et pour avoir présidé la commission spéciale sur le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), je sais aussi que la simplification est une des tâches les plus complexes qui soient.

Vote sur la proposition de nomination de M. Jean-Christophe Niel, aux fonctions de directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) – Résultat du scrutin

M. Jean-François Longeot, président. – Voici le résultat du scrutin :

- nombre de votants : 13
- nombre de bulletins blancs ou nuls : 0
- nombre de suffrages exprimés : 13
- pour : 13
- contre : 0

La commission donne un avis favorable à la nomination de M. Jean-Christophe Niel aux fonctions de directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

« La réforme de la géographie prioritaire de la ruralité : quels critères et quels outils de politique à mobiliser pour répondre aux fragilités et à la diversité des territoires ruraux ? » - Audition de représentants d'associations d'élus locaux (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.

Désignation d'un rapporteur

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues,

Nous devons procéder à la désignation d'un rapporteur sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances.

Ce projet de loi contient de nombreuses dispositions relatives notamment aux transports (aviation civile, transports terrestres et maritimes), à la prévention des risques mais également à la protection et à l'information environnementales

La Conférence des Présidents a acté l'inscription de ce texte à l'ordre du jour du Sénat le 19 mai 2021, sous réserve de son dépôt en Conseil des ministres qui devrait intervenir le 14 avril. Nous devrions examiner le rapport et le texte en commission le 12 mai prochain, ce qui est un calendrier très resserré.

En 2015, notre commission avait déjà examiné un projet de loi portant des dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des

risques. Récemment, en novembre dernier, le Sénat a examiné un « Ddadue » en matière économique et financière. C'est à présent à notre commission qu'il reviendra d'examiner le Ddadue qui vient prochainement à l'ordre du jour du Sénat compte tenu des thèmes qui y sont traités et qui entrent dans le champ de ses compétences.

La commission désigne M. Cyril Pellevat en qualité de rapporteur pour le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, sous réserve de son dépôt.

Questions diverses - Publication du rapport d'information sur la stratégie nationale portuaire

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable autorise la publication du rapport.

La séance est close à 11 h 45.

La séance est ouverte à 16 h 30.

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

Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de juristes

M. Jean-François Longeot, président. – Après l'aménagement du territoire ce matin, nous consacrons notre ordre du jour de cet après-midi à un sujet particulièrement important, qui s'inscrit au cœur des préoccupations de notre commission : l'insertion de dispositions relatives à l'environnement et au climat dans notre texte constitutionnel.

Notre commission s'est saisie pour avis de ce projet de révision de notre Constitution, dont le rapporteur est notre collègue Guillaume Chevrollier. Nous avons déjà entendu le garde des Sceaux, en commun avec la commission des lois, nous présenter l'objectif recherché par l'ajout de cette nouvelle phrase à l'article 1^{er} de la Constitution : « Elle [la France] garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique. »

Toutes les questions que nous nous posons n'ont cependant pas trouvé de réponses satisfaisantes et nous n'avons pas été pleinement convaincus par les explications du ministre. C'est pourquoi nous poursuivons nos auditions, afin que l'indispensable analyse des juristes et des spécialistes du droit de l'environnement éclaire nos travaux parlementaires. Débattre des conséquences de l'insertion dans la Constitution de dispositions environnementales et climatiques me paraît indispensable : si cette phrase figure à l'article 1^{er} de notre texte fondamental, elle irriguera tout notre droit, et il importe que nous soyons bien conscients des effets qu'elle produira sur la hiérarchie des normes et sur l'office du législateur en matière environnementale.

J'ai le plaisir d'accueillir M. Michel Prieur, professeur émérite, président du Centre international de droit comparé de l'environnement ; Mme Marta Torre-Schaub,

directrice de recherche au CNRS à l'Institut des sciences philosophique et juridique de la Sorbonne, enseignante à Paris 1 et à Sciences Po Paris, directrice du réseau Droit et Climat, ClimaLex ; Me Christian Huglo, avocat à la cour, docteur en droit, spécialiste du droit de l'environnement, co-directeur du JurisClasseur Environnement ; Me Arnaud Gossement, avocat à la cour, docteur en droit, professeur associé en droit à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne ; M. Philippe Billet, directeur de l'Institut de droit de l'environnement à l'Université Jean Moulin Lyon 3, président d'honneur de la Société française pour le droit de l'environnement ; et Mme Carole Hernandez-Zakine, docteure en droit.

Avant que vous nous exposiez vos analyses, nous devons vous faire part de nos interrogations quant à la rédaction proposée. Vous paraît-il opportun de modifier la Constitution pour y ajouter cette phrase, alors que la Charte de l'environnement, pleinement intégrée au bloc de constitutionnalité, fait partie des instruments de contrôle du Conseil constitutionnel en matière environnementale ? Le libellé proposé vous paraît-il équilibré et à sa juste place à l'article 1^{er} ? Le verbe « garantir » implique, comme l'a fait ressortir le Conseil d'État dans son avis, une quasi-obligation de résultat pesant sur les pouvoirs publics : n'est-ce pas une source intarissable de contentieux, qui paralyserait l'action politique et contraindrait l'appréciation du législateur ? Le Conseil d'État évoque des conséquences « lourdes et imprévisibles » sur l'action et la responsabilité des pouvoirs publics. Les deux verbes d'action de cette phrase, lutter et garantir, introduisent-ils une rupture d'équilibre entre les différents principes constitutionnels et remettent-ils en cause leur conciliation, au fondement même du droit constitutionnel et de son contrôle par le juge constitutionnel ?

Nous aimerions enfin que vous traciez à grandes lignes l'évolution récente des contentieux constitutionnels environnementaux, notamment en ce qui concerne l'invocation de la Charte de l'environnement, à la fois par les requérants et par le juge constitutionnel.

Me Christian Huglo, avocat à la cour, spécialiste du droit de l'environnement. – À mon sens, il est nécessaire d'adopter un texte, pour plusieurs raisons. Premièrement, il y a dans le code de l'environnement des dispositions très négatives pour s'adapter aux nécessités de la lutte contre le changement climatique. L'article 229-1 de ce code dispose ainsi que la lutte contre l'intensification de l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique sont reconnues priorités nationales. Résultat : un arrêt de 1997 de la cour administrative d'appel de Nancy en déduit qu'il s'agit d'une invitation, et non d'une règle. Il y a donc un vide législatif sur le sujet. Doit-il être comblé par un texte constitutionnel ? Oui, car ce qui touche à la question du climat se trouve uniquement dans le préambule. Certes, par sa décision du 31 janvier 2020, le Conseil constitutionnel donne une valeur juridique à ce préambule, mais, pour les spécialistes de la procédure constitutionnelle, la reconnaissance par le Conseil constitutionnel ne va pas au-delà du statut d'objectif de valeur constitutionnelle (OVC), qui ne comporte aucune obligation de résultat.

Je considère également que la charte est insuffisante. En effet, la jurisprudence du Conseil constitutionnel fluctue, selon la matière traitée. Quant à l'avis du Conseil d'État, il traduit un certain agacement d'avoir été consulté pour la quatrième fois, et il invite à relire ses avis précédents ! Il nous met en garde, à tort selon moi, sur le mot « garantir ». S'il donne un commandement et établit une règle de droit, ce verbe, contrairement à ce qu'énonce le Conseil d'État, ne fonde pas une obligation de résultat, compte tenu de la matière. Si je prends un billet d'avion Paris-Francfort, j'ai un horaire déterminé ; là, il s'agit de faire le tour du monde... Il ne peut donc pas y avoir d'obligation concrète de résultat. Mais il y a une obligation intégrale et intensive de mobiliser tous les moyens. Le Conseil d'État a une

préférence très nette pour le verbe « préserver » : mais c'est un synonyme du verbe « garantir » !

Quelles seraient les conséquences de l'adoption d'un tel texte ? Dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il n'y aurait pas de bouleversement, contrairement à ce qu'on entend parfois. Il sera amené à interpréter cette nouvelle phrase, certainement, et l'on assistera à une ouverture facilitée à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Mais il n'y aura en aucune façon de dérèglement contentieux. Je suis bien placé pour le savoir, puisque je suis à l'origine, avec Corinne Lepage, de l'arrêt de Grande-Synthe du Conseil d'État rendu le 19 novembre dernier. Et il y a eu le jugement du tribunal administratif de Paris de février 2021 « Affaire du siècle » : la responsabilité de l'État a déjà été reconnue en dehors de ce texte. Pourquoi donc agiter un chiffon rouge et brandir la menace d'une apocalypse contentieuse ?

L'intérêt de ce texte constitutionnel est qu'il permettra de guider les assemblées parlementaires : le bouleversement portera sur les contours des études d'impact qui devront en tenir lorsqu'un projet de loi est déposé sur le bureau d'une assemblée. C'est là que son effet sera le plus fort.

Le contentieux international climatique s'est considérablement développé. Il y a dans le monde 146 États, dont le droit constitutionnel traite d'environnement. La nouveauté, c'est la lutte contre le changement climatique : sur ce sujet, il n'y a plus que quatre ou cinq États ayant intégré des dispositions constitutionnelles. Si nous voulons être cohérents avec l'accord de Paris, qu'appliquent le Conseil d'État et les grandes juridictions, y compris hors de France, nous devons nous doter du matériel juridique adéquat. La vraie difficulté, dans tous les contentieux climatiques en France, est de déterminer l'obligation d'agir. Est-ce une règle de droit international ? Faut-il passer par le droit communautaire, puisque l'Union européenne a ratifié le traité de Paris ? Il existe une façon autonome pour les pouvoirs publics d'assurer l'exécution de l'accord de Paris.

Me Arnaud Gossement, avocat à la cour, docteur en droit, professeur associé en droit à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. – J'ai lu avec intérêt les comptes rendus des premières auditions auxquelles la commission des lois a procédé, notamment celle des professeurs Bertrand Mathieu et Jessica Makowiak. Je vois deux questions supplémentaires, par rapport à celles que vous nous avez posées. La première porte sur l'incidence de cette réforme pour l'article 34 de la Constitution ; elle figure d'ailleurs au point 11 de l'avis du 14 janvier 2021 du Conseil d'État. La seconde, qui a suscité des débats importants en commission, porte sur une éventuelle hiérarchisation des normes constitutionnelles à la suite de cette révision.

Il est rarement question dans les débats du point 11 de l'avis du Conseil d'État. Celui-ci s'est inquiété de savoir si, en fractionnant la notion d'environnement avec cette phrase, qui distingue l'environnement, la diversité biologique et le dérèglement climatique - ce que le pouvoir constituant s'était refusé à faire en 2004, au moment de l'élaboration de la Charte de l'environnement – la révision n'allait pas avoir pour conséquence de priver le législateur de la possibilité de s'intéresser à d'autres sujets que l'environnement *stricto sensu*. En effet, l'article 34 de la Constitution précise que le législateur fixe les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement. Si l'environnement est détaché du climat et de la diversité biologique, nous dit le Conseil d'État dans ce point 11, cela introduira un doute sur la compétence du législateur pour traiter d'autres sujets que celui de l'environnement.

Il faut répondre à ce point précisément pour rassurer l'ensemble des juristes en droit de l'environnement, en précisant bien que par cette réforme, si vous la votiez, la notion d'environnement ne serait pas fractionnée, et que le législateur pourrait continuer à s'intéresser à d'autres sujets que l'environnement *stricto sensu*. Sinon, on aboutira à une logique en silos : l'environnement, la diversité biologique, le dérèglement climatique. Imagine-t-on, demain, voir rejeter une QPC fondée sur la Charte de l'environnement, au motif que celle-ci ne traiterait pas du climat ni de la diversité biologique ? Elle traite de la diversité biologique dans son considérant introductif, mais le mot « climat » n'y figure pas – c'est d'ailleurs l'un des arguments des partisans de la révision que de dire que la Charte ne parle pas de climat. Vous n'allez pas mettre ce mot dans la Charte, mais ailleurs. De ce fait, non seulement la loi verrait son périmètre réduit, mais je vais plus loin que le Conseil d'État : je me demande si demain nous pourrions prétendre que la Charte de l'environnement traite de la question du climat, voire de celle de la diversité biologique.

La question est posée par le Conseil d'État. Dans les débats à l'Assemblée nationale, aucune réponse n'est venue de la part du Gouvernement, ce qui me paraît assez grave, puisque c'est votre compétence qui est en jeu !

La seconde problématique qui me semble extrêmement importante est de savoir s'il y aura une hiérarchisation nouvelle des normes constitutionnelles. Il me semble que non. J'attire votre attention sur le fait que cette hiérarchisation aurait procédé de l'emploi du verbe « garantir », si cela doit créer une obligation de résultat. Je pense, comme Christian Huglo, que cela n'aura pas d'effet sur le contentieux, ni constitutionnel ni administratif.

Mais pourquoi se focalise-t-on sur le verbe, et pas sur le sujet ? Qui garantit ? Dans l'article 2 de la Charte de l'environnement, qui a la même fonction de créer un devoir de protection de l'environnement, il est question de « toute personne ». « Toute personne », nous savons que c'est un sujet de droit, et cela a d'ailleurs été confirmé par le Conseil constitutionnel. Mais, dans la phrase que vous allez peut-être adopter, il est question de « la France ». La France, c'est qui ? Le débat parlementaire devrait répondre à cette question quelque peu philosophique.

Jessica Makowiak, professeur réputée, a posé au cours de son audition une question qui doit aussi être traitée. Elle rappelle que la Constitution contient déjà le verbe « garantir », puisque le préambule de la Constitution de 1946 précise que la loi garantit l'égalité des droits entre les hommes et les femmes. Force est de constater que, malgré cette action puissante en 1946, la loi ne garantit toujours pas l'égalité des droits entre les hommes et les femmes. Je me demande donc si certains débats sur le verbe « garantir » ne sont pas hors sujet... La vraie question est plutôt celle du sujet.

En tous cas, il me semble que cette révision constitutionnelle n'apporterait rien par rapport à l'article 2 de la Charte de l'environnement, si ce n'est le fractionnement de la notion d'environnement, que le Congrès avait refusé avec sagesse en 2004. Actuellement, le Conseil constitutionnel peut tout à fait parler du climat. Sur l'évolution du contentieux, je vous renvoie à la décision de 2000 sur la loi de finances pour 2001 : le Conseil constitutionnel s'était préoccupé, déjà, de dérèglement climatique, à propos de la continuité de la taxe générale sur les activités polluantes. Cela prouve que, s'il le souhaite, il peut étendre son contrôle à cet enjeu, sans qu'il soit pour cela nécessaire de modifier la Constitution.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis. – Le débat sur la révision constitutionnelle est intéressant, tant il suscite de questionnements ! Le texte aura-t-il une

valeur ajoutée pour la préservation de l'environnement ? C'est un sujet qui mobilise notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Tout texte inutile affaiblit les textes et les lois nécessaires, et il y a déjà la Charte de l'environnement... Estimez-vous qu'elle a produit la plénitude de ses effets juridiques, ou bien qu'elle recèle encore des potentialités pour servir au contrôle constitutionnel, que le Conseil pourrait découvrir à l'occasion de futurs contrôles ou examens de QPC ? La phrase proposée par la révision constitutionnelle produit-elle le même effet juridique selon qu'elle figure dans les considérants et articles dans la charte de l'environnement ou à l'article 1^{er} de la Constitution ? Cette révision constitutionnelle aurait nécessairement une portée rétroactive : la totalité des lois pourrait potentiellement être censurée à l'aune de cette nouvelle phrase dans le cadre de la procédure de QPC, si leurs dispositions portent sur des droits ou libertés que garantit la Constitution. Quelle formulation nous conseilleriez-vous pour ne pas fragiliser l'ensemble de notre édifice normatif ? Enfin, en l'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, quels sont les articles de la Charte qui peuvent être invoqués dans le cadre d'une QPC ?

D'autres professeurs de droit constitutionnel ont mis en avant que, s'il y avait un problème de cohérence entre l'article 1^{er} modifié et l'article 6 de la Charte, ce manque de cohérence pourrait avoir pour conséquence une augmentation de la judiciarisation et donc des contentieux, sans pour autant améliorer la situation de l'environnement dans notre pays. D'ailleurs, la France représente moins de 1 % des gaz à effet de serre. Que peut-elle garantir seule ?

Mme Carole Hernandez-Zakine, docteure en droit. – Je souhaite insister sur la contextualisation du droit. Le droit ne tombe pas du ciel, il est toujours le produit de ce que veut la société. Nous vivons une crise du droit. En effet, le droit doit être considéré comme un outil, et non comme une finalité. Et il faut absolument se demander pourquoi on fait du droit, avant même d'en faire ! Donc, avant de modifier la Constitution, il faut se demander pourquoi on veut la modifier. Il y a quelque temps, le Parlement a modifié le Code civil pour décider que l'animal était un être sensible. Les débats parlementaires ont été à la fois intéressants et parfois très creux : finalement, la modification a été faite pour ouvrir une porte, mais on n'a pas bien compris sur quoi... L'article du Code civil qui en résulte est très difficile à comprendre, et sa portée est très difficile à appréhender, comme les juristes ne sont pas d'accord sur son interprétation. Il n'est que de voir, il y a quelques jours, les discussions sur une proposition de loi relative à la maltraitance animale : on ne sait pas si les animaux sauvages sont concernés ou non, par exemple.

Ce que je veux dire au travers de cet exemple, c'est qu'il n'est pas bon, à mon sens, d'adopter des textes sans savoir précisément ce qu'ils comportent, ce qu'ils signifient et quelles sont leurs conséquences. Et sur cette proposition de révision de la Constitution, les comptes rendus de vos débats montrent encore beaucoup de questions et très peu de certitudes. En tant que spécialiste du droit de l'environnement, je sais que, quand il y a beaucoup d'incertitudes, on doit agir avec précaution. Si précaution ne veut pas dire inaction, elle impose tout de même de bien prendre en compte toutes les incertitudes, tous les risques, et de bien peser le pour et le contre avant de modifier l'article 1^{er} de la Constitution, qui pose les valeurs de notre République. Une telle modification ne saurait être anodine, et on sait qu'elle aura des conséquences. Au fond, pourquoi veut-on modifier la Constitution ? Quel est ce monde meilleur que nous voulons construire ? Pour l'instant, je n'ai pas entendu de réponse claire à cette question.

Un deuxième point essentiel, qui a déjà été abordé, est la question de l'équilibre entre les différents principes et les différentes libertés publiques. Le juge constitutionnel veille

à atteindre l'équilibre entre les différentes libertés en présence : liberté d'entreprendre, propriété privée... La protection de l'environnement, de la santé peut porter atteinte à ces libertés publiques, mais de façon équilibrée. Garantir, assurer, préserver : je ne sais pas si le choix des mots changera fondamentalement les choses. Mais il est important d'être clair dans l'équilibre entre les différents intérêts et les différentes libertés en présence. Dans la Charte de l'environnement, il est bien indiqué que la protection de l'environnement se situe au même niveau que les autres intérêts fondamentaux de la Nation. Si vous deviez voter cette révision, il me semble qu'il conviendrait d'indiquer que la France garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique – et qu'elle lutte contre le dérèglement climatique – mais au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation, pour lever les doutes que l'on pourrait avoir sur cet équilibre. Ce serait cohérent avec l'article 6 de la Charte de l'environnement, qui porte sur le développement durable.

En somme, il faut bien se demander pourquoi on touche à la Constitution, dans quel but, et bien s'assurer de l'équilibre entre les différentes libertés publiques et les différents intérêts.

M. Michel Prieur, président du Centre international de droit comparé de l'environnement. – De mon point de vue, le projet de loi constitutionnelle vient à son heure.

Sur le fond, la Constitution doit s'adapter aux nécessités de notre temps, comme le dit le Préambule de 1946. Certes, il y a eu la Charte de l'environnement en 2005, mais nous sommes en 2021, et il est légitime de répondre aux nécessités de 2021. Pour cela, il faut prendre en compte les alertes répétées du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (*GIEC*) sur les conséquences du changement climatique, en particulier ses quatrième et cinquième rapports, surtout les trois derniers rapports spéciaux de 2018 à 2020, et prendre en compte également les décisions internationales approuvées par la France dans les forums internationaux : Rio+20, cadre d'action de Sendai sur les catastrophes, objectifs de développement durable – parmi lesquels je rappelle que l'objectif 13 indique que les États doivent prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques – et, bien entendu, l'accord de Paris. Tous ces éléments montrent qu'il est temps de renforcer la protection de l'environnement, telle qu'elle avait été décidée en 2005.

Le verbe « garantir » n'est aucunement une innovation juridique. Il est même au cœur de la Constitution, puisque l'article 16 de la Déclaration de 1789 dit que « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée [...] n'a point de Constitution ». Par ailleurs, l'article 61 de la Constitution évoque également la garantie des droits.

J'en viens au problème, souvent évoqué, du risque de judiciarisation. Je voudrais de façon très claire, en tant que juriste, dire que le droit est fait pour être appliqué et pour être contrôlé par les juges. Craindre que les juges viennent bouleverser l'ordonnement juridique est quelque peu paradoxal. On constate d'ailleurs qu'en matière d'environnement, les recours contentieux, qu'on craint tant, sont très peu nombreux. En 2019, devant le juge administratif, il y a eu 10 216 affaires enregistrées ; en matière d'environnement, il n'y a eu que 251 recours. Cela représente donc 2,45 % du contentieux devant le juge administratif. En matière pénale, c'est à peu près équivalent : sur la même année, devant les juridictions correctionnelles, seuls 5 % des affaires concernaient l'environnement, et cette proportion est en baisse.

J'ai regardé la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour voir comment celui-ci traitait le verbe « garantir ». Ce verbe figure en effet à de nombreuses reprises dans la

Constitution. Je n'ai trouvé aucun arrêt du Conseil constitutionnel qui déclare une loi contraire à la Constitution pour n'avoir pas garanti un droit constitutionnel. Comme il le fait d'habitude, le juge constitutionnel établit un équilibre, mais il ne considère pas le verbe « garantir » comme un fétiche ! Il vérifie, par exemple, que la garantie n'empêche pas des dérogations : elle permet des dérogations. Il considère aussi que la garantie n'empêche pas le législateur de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées. En tous cas, le Conseil constitutionnel n'a jamais censuré le législateur pour ne pas avoir garanti un droit.

Pour certains, l'article 1^{er} ainsi modifié ferait double emploi avec la charte et avec le préambule, parce qu'il reprendrait des concepts ou des principes figurant déjà dans ces textes. Mais d'ores et déjà, l'article 1^{er}, dans sa rédaction actuelle, mentionne sept fois des éléments figurant aussi bien dans le Préambule de 1946 que dans la Déclaration de 1789, ou même dans la Charte.

Le verbe « garantir » n'est pas une innovation juridique ; il n'est pas non plus une innovation sémantique. Il figure en effet dans la Constitution : six fois dans le Préambule et deux fois dans le corps de la Constitution.

La plus-value de cette révision serait à plusieurs niveaux. D'abord, il est évident qu'elle renforcerait l'obligation juridique pour tous d'agir pour l'environnement. Incontestablement, la Charte ne s'est pas avérée suffisante, à la fois devant le Conseil constitutionnel et devant les autres juridictions. Par ailleurs, inscrire l'environnement et le climat au cœur des valeurs de la République est une étape à la fois symbolique et juridique essentielle en 2021 par rapport à 2005. La réforme devrait permettre aux pouvoirs publics, c'est-à-dire à la fois au Parlement, au Gouvernement et à l'administration, de mieux justifier et de mieux asseoir juridiquement les mesures législatives que le Parlement doit prendre en application des conventions internationales que la France a ratifiées. Enfin, cela donnera aux citoyens et aux juges de nouveaux arguments pour mieux garantir l'effectivité des Droits de l'homme, et notamment du droit à l'environnement sain. Ces droits ne doivent pas être des droits théoriques et illusoire, mais des droits effectifs, protégés par le droit international.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis. – Monsieur le professeur, vous êtes à la tête d'un centre international de droit comparé. Comment les Constitutions de nos partenaires européens traitent-elles ces questions environnementales ?

M. Michel Prieur. – En Europe, beaucoup de Constitutions traitent de l'environnement, mais aucune ne traite du changement climatique. Les seules Constitutions qui traitent du changement climatique – il y en a une dizaine, à ma connaissance – sont toutes dans des pays du Sud. La France s'honorerait d'introduire le changement climatique dans sa Constitution : elle serait la première à le faire parmi les États du Nord, qui ont une forte responsabilité en la matière.

Mme Marta Torre-Schaub, directrice de recherche au CNRS à l'Institut des sciences philosophique et juridique de la Sorbonne. – Ce projet de loi constitutionnelle porte une ambition très forte pour la France concernant la cause environnementale et la cause climatique. Nous faisons face à des phénomènes globaux et interdépendants, qui affectent toute la planète. La France a pris conscience de cette urgence, à la fois écologique et climatique, depuis peu de temps. Le Haut conseil pour le climat a rappelé le manque de cohérence, en France, entre les moyens déployés et les ambitions. L'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, tout comme l'avait fait auparavant le GIEC, fait

également le lien entre l'urgence environnementale, la perte de biodiversité et le réchauffement climatique.

La formule retenue – la France « garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique » – a une portée symbolique, mais également juridique, forte. L'emplacement, entre le préambule et le titre 1^{er} de la Constitution, en fera, comme l'avait dit René Cassin, une sorte de préambule prolongé. En tous cas, ce texte créera un principe constitutionnel plein et entier.

Si ce projet de loi constitutionnelle est voté, la France sera le premier État européen, et l'un des premiers États de l'hémisphère nord, à inscrire la lutte contre le dérèglement climatique dans sa Constitution. Ce texte se place dans la continuité d'autres révisions constitutionnelles : celle de 2005, avec la Charte, et celle de 2008, qui reconnaît au Conseil économique et social une compétence en matière environnementale. Il ne s'agit nullement de remplacer ce qui existe déjà : cela viendrait plutôt en complément, voire en renforcement.

La référence à la France, contrairement à ce qui a pu être dit, concerne l'État et recouvre également les pouvoirs publics nationaux et locaux. Cela pointe vers un niveau d'action à la fois national et territorial, sans exclure le niveau international : la France est l'État par rapport à l'extérieur aussi.

Ajouter à la notion d'environnement, plus générique, celle de diversité biologique et de dérèglement climatique me semble justifié, car ces deux notions ont pris une place essentielle ces derniers temps dans notre société. Cela s'inscrirait dans un mouvement *bottom-up* puisqu'il existe une demande forte venant de la société.

Sur le verbe « garantir », je suivrai l'avis du garde des Sceaux : il revient à assurer sous responsabilité l'exécution de quelque chose dans des conditions parfaitement définies. Je pense que cela pourrait apporter beaucoup de clarté à une certaine ambiguïté – et parfois même un certain oubli – qui existe aujourd'hui sur la protection de l'environnement. Le verbe « lutter » s'inscrit dans la même logique, qui est aussi celle de la plupart des textes nationaux, mais également internationaux et européens, visant la lutte contre le réchauffement climatique. Il s'agit de verbes d'action qui auront des conséquences fortes, avec des garanties constitutionnelles renforcées.

Il convient de rappeler que, jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel a considéré que la question environnementale et climatique était un objectif d'intérêt général. Ce projet de loi constitutionnelle la consacrerait comme un principe constitutionnel, qui aura beaucoup plus d'impact qu'un simple objectif.

Cela peut avoir trois conséquences majeures : ériger la préservation de l'environnement, élargie et renforcée, en principe constitutionnel ; instaurer un principe d'action des pouvoirs publics en général en faveur de l'environnement ; créer une obligation renforcée de résultat, ou de moyens. En tous cas, cela permettra d'étendre la responsabilité des acteurs publics en matière environnementale.

Reste la question de l'articulation avec l'article 6 de la Charte de l'environnement, qui porte sur les politiques publiques devant promouvoir un développement durable et, à cet effet, concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement

économique et le progrès social. Il faudra trouver des solutions, mais cela ne semble pas très compliqué si l'on inscrit la préservation de l'environnement à l'article 1^{er}.

Reste enfin la crainte d'une multiplication des contentieux. Je n'ai aucune crainte, d'abord parce que ces contentieux existent déjà : ce n'est pas parce qu'on va inscrire la préservation de l'environnement à l'article 1^{er} de la Constitution qu'ils vont se multiplier. D'ailleurs, ils ne sont pas si nombreux. De plus, cela pourrait avoir un effet vertueux : si l'État doit augmenter ses ambitions et relever ses objectifs dans la lutte contre le dérèglement climatique et la protection de la diversité biologique et de l'environnement, il y aura davantage de cohérence entre les moyens de la France et ses ambitions, ce qui ne pourra que diminuer le risque contentieux. C'est un pari que je souhaite faire.

M. Philippe Billet, directeur de l'Institut de droit de l'environnement à l'Université Jean Moulin Lyon 3, président d'honneur de la Société française pour le droit de l'environnement. – Il est important d'un point de vue symbolique d'inscrire la lutte contre le changement climatique dans l'article 1^{er} de la Constitution, même si cela pose quelques difficultés. En effet, cela permet de consacrer un certain nombre d'objectifs. Pour autant, on peut se demander s'il s'agit du bon texte et des bons termes. Je vois dans la terminologie employée un certain nombre de risques de contradictions, même si, dans le bloc de constitutionnalité, toutes les dispositions doivent être lues de façon complémentaire. L'article 34 de la Constitution indique déjà que la loi détermine les principes fondamentaux du droit de l'environnement. Cette révision introduirait une segmentation entre la biodiversité, l'environnement et la lutte contre le changement climatique. Faudra-t-il comprendre que « l'environnement » de l'article 1^{er} n'est pas « l'environnement » de l'article 34 ? Que celui de l'article 34 serait beaucoup plus large en englobant les trois éléments ? Ou alors, que l'article 34 est limitatif et exclut la biodiversité et le changement climatique ?

La Charte constitutionnelle, elle, ne parle jamais de l'environnement en tant que tel. Elle indique simplement que la préservation de l'environnement doit être recherchée, au même titre que celle de la biodiversité et que la lutte contre le changement climatique. Il y a donc une très forte ambiguïté dans la terminologie : que doit-on entendre par l'environnement ? On a évoqué les autres intérêts fondamentaux de la Nation. Dans ce cadre, en faisant une lecture croisée, il faut peut-être comprendre que la biodiversité et la lutte contre le changement climatique font partie des autres intérêts fondamentaux de la Nation.

Il y a aussi une contradiction dans les objectifs si on déclare que la République garantit la préservation de l'environnement, ce qui pose une obligation de résultat. La Charte, elle, dit que la préservation de l'environnement doit être recherchée. La garantie, est-ce compatible avec l'objectif indiqué par ces mots ? Pour un même élément, c'est-à-dire l'environnement, nous aurions deux modalités, et deux objectifs différents : d'un côté, garantir sa préservation, de l'autre, rechercher simplement sa préservation. Nous risquons une dichotomie entre ces deux éléments.

Le texte indiquerait que la République garantit. Est-il nécessaire de reprendre le terme « la République » ? Peut-être. La Charte constitutionnelle, elle, vise « toute personne », publique comme privée – y compris l'État, donc.

Lutter contre le dérèglement climatique ? Oui, d'un point de vue principal. Non, peut-être, d'un point de vue jurisprudentiel. La décision du Conseil constitutionnel, dite UIPP (Union des industries de la protection des plantes), en janvier dernier, emploie les termes suivants : « à ce titre, le législateur est fondé à tenir compte des effets que les activités

exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger ». Autrement dit, c'est une transposition, une reprise de la sentence arbitrale de 1941 « Fonderie du Trail » entre les États-Unis et le Canada sur la question de l'utilisation non dommageable de son territoire. L'État français, par ce biais, est déjà responsable des effets que ses activités pourraient avoir, notamment en matière de changement climatique, à l'étranger. Donc, nous avons déjà en germe les éléments de lutte contre le changement climatique. En outre, l'État français n'est pas seul à lutter. S'il le fait seul, cela n'a aucun résultat. Il y a 145 autres pays...

Bref, sans remettre en cause le principe même de cette révision, j'attire votre attention sur les risques de contradictions dans les terminologies, qui pourraient avoir des incidences sur le contentieux.

Me Christian Huglo. – On a évoqué la question du sujet du verbe « garantir ». Il existe une réponse du Conseil constitutionnel : quand on parle de la France, on parle de l'État. Cela résulte de la décision du 21 février 2013 à propos du principe de laïcité. Le Conseil constitutionnel écrit « que le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit » et « qu'il en résulte la neutralité de l'État ». Donc l'État, c'est la France, et la France, c'est l'État.

Je rappelle à tous qu'il ne faut modifier ce texte qu'en tremblant, car il s'agit incontestablement d'une disposition constitutionnelle fondamentale. Ce dont nous parlons conditionne l'avenir. Pourquoi ce texte, dès lors que nous avons la Charte ? A-t-il vraiment une utilité ? En tant que praticien du droit et observateur de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il me semble que le Conseil constitutionnel n'a jamais rendu une décision fondamentale en matière de droit de l'environnement. La seule réellement importante est celle du principe de vigilance, dans la décision du 28 avril 2005. Il existe une disposition dans le code de la construction qui dit que, lorsqu'on s'est établi après une pollution, on n'a pas le droit de se plaindre, au nom du principe de la priorité. Il y a eu un recours, visant une décision du Conseil constitutionnel de 1982 sur les lois Auroux et l'article 1382 du Code civil, qui avait d'ailleurs été défendu par mon maître, le doyen Vedel, et qui est un principe absolu, interdisant de restreindre la responsabilité dans une loi. Le Conseil constitutionnel, de façon intelligente, face à cette question de causalité, souligne qu'il y a une barrière : s'il y a une faute, il n'y a pas d'exonération – mais on doit rester vigilant.

En fait, le problème de la jurisprudence du Conseil constitutionnel est que c'est un faux juge de l'excès de pouvoir, faute d'être un juge de plein contentieux. Quand il retoque la taxe carbone, il le fait au nom du principe d'égalité. Pratiquement, on n'a presque rien sur la taxe carbone, alors qu'on en a besoin. Je ne sais pas quelle est la procédure contradictoire lorsqu'une disposition législative est en cause, mais c'est un échange de mémoires. Si l'on veut faire évoluer une juridiction, il faut une procédure adéquate. En l'occurrence, ce serait la possibilité d'intervenir, qui est interdite par le Conseil constitutionnel. J'ai connu un exemple symptomatique dans l'affaire du gaz de schiste : je représentais la région, et l'on a déclaré ma requête irrecevable sans que je sache pourquoi, et sans recours possible, alors que la région avait son mot à dire, puisque dans le texte de la Constitution, la région est concernée par le principe de précaution.

Il n'y a pas de dialogue devant le Conseil constitutionnel ni d'expertise. Or, tout le droit de l'environnement est une question technique. Comment, dès lors, insuffler un vent nouveau ? Tant que cette procédure sera enfermée, il n'y aura pas de respiration.

Même sur la Covid, le Conseil constitutionnel est en totale contradiction avec les principes édictés par le Conseil de l'Europe – ce qu'on appelle la convention de Venise : il faut prendre des mesures nécessaires, proportionnées, temporaires, incluant une participation démocratique, et mettre en place des commissions d'enquête. Attendait-on d'un tel juge qu'il ne nous donne pas d'éléments de guidage ? C'est toute la question.

L'utilité de cette révision, c'est aussi de renforcer l'image de la France. Déjà, l'accord de Paris est cité jusque devant les tribunaux australiens, tout comme la jurisprudence française. L'exemplarité est un moteur d'avenir.

Mme Angèle Prévile. – Je comprends l'argumentation selon laquelle l'environnement devrait être appréhendé dans sa totalité et les risques qu'il y a à dissocier la préservation de l'environnement, la diversité biologique et la lutte contre le dérèglement climatique, au regard de l'article 34 de la Constitution. Le dérèglement climatique provient en partie de l'accumulation de gaz à effet de serre et la perte de la biodiversité est aussi liée aux pollutions. Il est vrai que la notion d'environnement englobe ces aspects.

Le premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution dispose que : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. » Cet alinéa traite donc des relations humaines.

L'alinéa 2, quant à lui, est ainsi rédigé : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. » Ne serait-il pas alors plus judicieux et contraignant d'y ajouter la protection de l'environnement ? Il est vrai que la portée symbolique serait moindre, mais cela serait peut-être plus efficace.

M. Philippe Billet. – Le second alinéa ne concerne que le législateur ; or, l'environnement est une question plus large. C'est pourquoi il me semble préférable d'inscrire la protection de l'environnement au 1^{er} alinéa de l'article 1^{er} ; l'environnement est avant tout une affaire de relations humaines et les êtres humains doivent être solidaires pour le préserver.

Me Christian Huglo. – Le Conseil constitutionnel a considéré, dans une décision de 2015 relative à l'égalité entre les hommes et les femmes, que le verbe « favoriser » n'entraînait aucune règle de droit.

Le droit de l'environnement a changé de nature depuis une ou deux décennies. On parlait alors des pollutions ou de la protection de la nature. Les droits du climat et de la biodiversité deviennent des droits autonomes. Ils donnent lieu à des conférences des parties internationales (COP). On ne peut donc pas considérer que le climat et la biodiversité sont inclus dans le droit de l'environnement. Le droit climatique bouleverse les modes de décisions. Ainsi les aides européennes sont soumises à l'éco-conditionnalité : il faut remplir six critères pour y être éligible, mais ces critères ne sont pas liés au droit de l'environnement. Il s'agit d'une autre logique.

M. Jean-Michel Houllégatte. – En matière législative, il y a aussi une grande biodiversité : lois organiques, lois constitutionnelles, lois de programmation, lois d'orientation... et les lois de circonstance, comme la loi du 14 décembre 2020 qui autorise, à titre dérogatoire, l'usage des néonicotinoïdes pour la culture des betteraves sucrières. Qu'advierait-il de cette loi si la révision constitutionnelle était adoptée ? Ne risquerait-elle

pas d'être invalidée dans le cadre d'une QPC ? Ne pourrait-il pas en être de même pour un éventuel plan de soutien à l'aérien ou pour des mesures ponctuelles dans une loi de finances ?

Me Christian Huglo. – Dans cette affaire, le Conseil constitutionnel n'a pas évoqué le principe de non-régression du droit, alors qu'il figure pourtant dans les traités européens. Mais une plainte a été déposée au niveau européen et la question sera résolue à ce niveau. Il est certain, vu les conditions draconiennes de la réglementation européenne, que cette loi n'est pas conforme au droit européen. Le droit de l'environnement comporte plusieurs dimensions. La Cour suprême des Pays-Bas s'est ainsi appuyée sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Urgenda*. Le droit de l'Union européenne a toujours tiré le droit de l'environnement. Notre Conseil constitutionnel suivra. J'ajoute que, comme il a déjà eu à se prononcer sur la loi que vous évoquez dans le cadre de son contrôle *a priori*, il me semble qu'une QPC serait irrecevable.

Me Arnaud Gossement. – Je partage l'analyse de Philippe Billet : ce serait en effet réduire la portée de la réforme que d'inscrire la protection de l'environnement au second alinéa qui ne concerne que le législateur.

Ensuite, l'État n'est pas seul compétent en matière de lutte contre le changement climatique. L'article 2 de la Charte de l'environnement dispose bien que : « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. » Chacun a le devoir d'y prendre part, ce qui plaide, à mon avis, pour l'inutilité de cette réforme.

Le Conseil constitutionnel s'est, en effet, déjà prononcé sur la loi sur les néonicotinoïdes. Je n'ai pas le sentiment qu'une QPC peut aboutir, dans la mesure où le principe de non-régression ne figure pas dans le bloc de constitutionnalité. La réforme proposée par le Gouvernement ne le prévoit pas non plus. De plus, la loi ré-autorise jusqu'en 2023 l'usage des néonicotinoïdes, et il est fort peu probable, au cas où une QPC serait déposée, qu'elle puisse être examinée à temps...

M. Jean-Michel Houllégatte. – Soit, mais qu'en serait-il pour d'autres lois similaires à l'avenir ?

Me Arnaud Gossement. – La révision proposée me semble inutile et comporte des risques, en fractionnant la notion d'« environnement ». Nous sommes tous d'accord pour lutter contre le dérèglement climatique, mais il aurait été préférable de préciser que l'environnement inclut le changement climatique et la biodiversité. Le rapport de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) indique que l'urgence, si l'on veut endiguer le changement climatique, est de lutter contre la crise de la biodiversité, car en détruisant des forêts on détruit aussi des puits de carbone. Séparer le climat de l'environnement n'a rien de moderne. Le Conseil d'État a d'ailleurs évoqué ce sujet dans le point 11 de son avis. Je regrette que le Gouvernement n'y ait pas répondu.

L'article 1^{er} n'a pas de valeur symbolique plus forte que la Charte de l'environnement. Elle a la même valeur constitutionnelle. Le droit ne varie pas en fonction de la valeur symbolique des normes, sinon quelle serait la valeur d'une réforme constitutionnelle adoptée par référendum avec une abstention de 70 % ?

M. Gilbert Favreau. – L'examen de cette réforme sera concomitant de celui de la loi Climat, et elle imprégnera nos débats. On ne manquera pas de nous l'opposer si nous

voulons réduire certains avantages accordés au nom de la continuité écologique de l'eau ou de la désartificialisation des sols. On risque de couper la France en deux, entre ceux qui profiteront de ces mesures et ceux qui seront pénalisés.

Mme Carole Hernandez-Zakine. – C'est pour cela qu'il faudrait préciser que la préservation de l'environnement doit être conciliée avec les autres intérêts de la Nation, autrement le risque est de voir cet objectif prévaloir sur tous les autres. Il faut s'interroger sur l'articulation entre cet objectif et les autres libertés. Le dérèglement climatique est d'ailleurs dû à des activités humaines. La question est donc bien de savoir jusqu'où on peut aller dans l'encadrement des activités humaines.

Me Christian Huglo. – J'ai consacré le numéro d'avril de ma revue *Énergie - Environnement – Infrastructures* à la question que vous avez posée. Effectivement, cela n'a guère de sens de voter la loi sur le climat en l'état, parce que l'étude d'impact est lacunaire et ne tient pas compte des facteurs environnementaux. Si l'on inclut les dimensions liées à la biodiversité et au dérèglement climatique dans les dispositions organiques relatives aux études d'impact, cela donnerait une tout autre orientation à la loi. C'est tout à fait regrettable qu'il n'en soit pas ainsi.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie. Je ne sais pas si la lumière viendra du Conseil constitutionnel, mais j'espère que nous contribuerons à éclairer le débat !

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 constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de scientifiques (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 20 heures.

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

Mardi 30 mars 2021

- Présidence conjointe de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Thierry Breton, Commissaire européen au marché intérieur

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Je partage avec les présidents Laurent Lafon et Jean-François Rapin le plaisir d'accueillir Monsieur Thierry Breton. Nous vous avons entendu, Monsieur le commissaire, il y a bientôt un an, alors que la coordination européenne face à la crise économique liée à la covid-19 en était encore à ses premiers pas. Depuis, un plan de relance d'une ampleur inédite, 750 milliards d'euros, financé par un emprunt mutuel, a été adopté, après plus de six mois de négociations difficiles entre États membres. Le tribunal constitutionnel allemand a suspendu vendredi le processus de ratification et par conséquent retardé son adoption définitive. Vous nous direz votre lecture de ce qui n'est pas tout à fait un veto, mais au moins un sérieux caillou dans la chaussure européenne.

En tant que commissaire chargé de la politique industrielle, du marché intérieur, du numérique, de la défense et de l'espace, vous êtes sans aucun doute l'un des mieux placés pour mesurer l'urgence de l'autonomie stratégique, dont la dimension économique – et surtout industrielle – est plus évidente que jamais.

Ma première question porte sur la mise en œuvre de la stratégie industrielle « verte, numérique et compétitive » présentée il y a un an. Où en est la réflexion sur l'articulation de cette stratégie avec les politiques commerciales et de concurrence ? Les mentalités vous semblent-elles avoir évolué avec la crise : la stratégie industrielle fait-elle désormais consensus ? Je souhaiterais aussi que vous nous présentiez vos actions concrètes dans les 14 secteurs stratégiques identifiés, au cœur de la crise, comme priorités pour l'Union.

Par ailleurs, vous rappeliez récemment que « nous sommes le continent qui a produit le plus de vaccins », et pourtant, force est de constater que la stratégie de vaccination connaît quelques retards. Peut-on mettre ces retards sur le compte d'une certaine « naïveté européenne » ? La cheffe économiste du FMI partageait en fin de semaine dernière, sur Twitter, un graphique édifiant : les États-Unis et le Royaume-Uni, jadis fers de lance de la mondialisation, n'ont pas exporté les vaccins produits sur leur sol, quand l'Union européenne exportait 42 % de sa production, à l'instar de la Chine ou de l'Inde. L'émergence d'une stratégie plus offensive de l'UE, vis-à-vis du Royaume-Uni ou des autres, est-elle à l'ordre du jour ?

Enfin, je souhaiterais vous interroger sur votre action en matière de numérique. La Commission européenne entend flécher 20 % du plan de relance, soit 150 milliards d'euros,

vers l'économie numérique. Quels sont les principaux objectifs fixés d'ici 2030 et les secteurs prioritaires identifiés qui bénéficieront de ces investissements supplémentaires ?

Je ne saurais conclure sans vous interroger sur votre initiative pour constituer une constellation européenne de satellites capables de fournir un accès Internet haut débit au sein de l'UE. Quelles sont les premières orientations retenues par le consortium chargé de réaliser une étude de faisabilité ? Le cas échéant, l'industrie spatiale française sera-t-elle cheffe de file de ce nouveau défi industriel, au regard de son expertise en la matière ?

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Je tiens tout d'abord à remercier sincèrement pour leur invitation Mme la Présidente Sophie Primas et M. le Président Jean-François Rapin. Monsieur le commissaire, comme vous le voyez, l'affluence à cette audition traduit non seulement l'estime que nous vous portons, mais également l'étendue et la richesse des thématiques que vous avez à traiter !

La commission de la culture se trouve presque sur chaque dossier confrontée à l'épineuse question de la révolution du numérique, un sujet que vous connaissez fort bien, dans le cadre de vos fonctions actuelles, mais également des précédentes.

En la matière, l'Europe est très certainement le seul échelon pertinent pour peser face à des grands acteurs du numérique, les fameux « Gafam », qui profitent de leur supériorité technologique, mais également d'une position de quasi-monopole, pour imposer leur vision des échanges.

C'est le sujet de ma première question : comme vous le savez, le Sénat, grâce à notre collègue David Assouline, a été à l'origine de la première transposition en Europe de la directive sur les droits voisins des agences de presse et des éditeurs de presse. Un an et demi après son adoption définitive, les médias ont toujours les plus grandes difficultés à faire valoir leurs droits face à Google et Facebook. Pensez-vous qu'une initiative complémentaire, par exemple dans le cadre de la discussion des futures directives *Digital Services Act* (DSA) et *Digital Markets Act* (DMA), soit nécessaire ?

Le Sénat a examiné, le 22 octobre dernier, une proposition de loi, que j'ai portée, visant à imposer une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinées au grand public.

Je sais que vous êtes particulièrement sensible à cette question de la cybersécurité, qui prend une importance grandissante dans un contexte géopolitique instable avec des acteurs « semi-étatiques » en mesure de mener des opérations de piratage à grande échelle. Que pensez-vous de cette démarche visant à responsabiliser les plateformes tout en attirant l'attention des usagers sur ce point ?

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – C'est avec grand plaisir que nos trois commissions vous auditionnent aujourd'hui. Il y a un an, mon prédécesseur Jean Bizet vous accueillait dans un contexte inédit puisque la France vivait son premier confinement pour freiner la pandémie de Covid-19. Il était déjà évident que cette pandémie mettait à mal le marché intérieur, révélait nos dépendances industrielles et accélérât la numérisation de nos économies et de nos sociétés.

Vous nous aviez alors annoncé votre plan de bataille pour y répondre, tout en soulignant que les crises de cette ampleur sont des accélérateurs de tendances. Force est de reconnaître que vous avez depuis réalisé un travail important, mais il reste encore du pain sur la planche sur les trois volets de votre plan.

Le fonctionnement du marché intérieur d'abord : c'est toujours un défi important, à l'heure où la nouvelle flambée de la pandémie motive à nouveau des fermetures de frontières. Après avoir facilité la circulation des marchandises, l'Union européenne s'attelle maintenant à favoriser la circulation des personnes via le certificat vert. Ce passeport sanitaire doit permettre à un citoyen qui voudrait passer d'un État membre à un autre de prouver qu'il n'est pas contagieux. C'est un défi technologique majeur de rendre ce certificat interoperable : comment pouvez-vous assurer qu'il sera en service d'ici l'été ? Pour les travailleurs transfrontaliers qui doivent pouvoir circuler chaque jour, une autre solution doit être trouvée : qu'envisagez-vous ? Nous sommes par ailleurs soucieux des distorsions internes au sein du marché intérieur qui découlent de l'aménagement de crise apporté aux règles européennes en matière d'aides d'État : ce sont bien entendu les États les mieux dotés budgétairement qui en ont profité, au risque de creuser encore l'écart. Comment assurer une concurrence loyale entre les États membres dans ce contexte ?

Deuxième enjeu : nos dépendances industrielles. Vous vous employez à optimiser notre approvisionnement en vaccins et les capacités européennes de production : de quels leviers disposez-vous à cet effet ? Votre promesse d'immunité collective au 14 juillet peut-elle être tenue ? Au-delà, se pose la question de notre autonomie stratégique. Ma collègue Sophie Primas en a parlé. Le concept fait toujours débat entre les Vingt-Sept, mais les faits sont là. Nos dépendances stratégiques sont avérées : terres rares, batteries électriques, microprocesseurs... mais aussi ports, lanceurs et autres infrastructures logistiques d'importance stratégique. Nous avons le sentiment d'une prise de conscience nouvelle. À ce titre, le récent papier publié par les Pays-Bas et l'Espagne prouve leur ralliement à cette ambition, même si ces pays restent inquiets du protectionnisme déguisé qu'elle cacherait. Ils vont jusqu'à proposer d'étendre le vote à la majorité qualifiée dans certains domaines stratégiques pour avancer : est-ce indispensable à vos yeux ? Vous comptiez aussi recourir aux Projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), qui dérogent doublement aux règles européennes de concurrence : cette opportunité sera-t-elle exploitée pour l'ordinateur quantique, les supercalculateurs, ou les constellations spatiales ?

Troisième défi : le numérique. Vous avez mis sur la table un bouquet de textes structurants pour l'économie de la donnée, les marchés organisés autour des plateformes et les services rendus en ligne. Ces textes témoignent d'une détermination nouvelle de la Commission qui vous doit beaucoup : ce virage qui s'amorce dans le champ numérique restera-t-il sectoriel ou peut-on espérer une révision plus générale des règles européennes de concurrence ? Mieux, la stratégie industrielle révisée, que la Commission annonce pour le mois prochain, sera-t-elle articulée avec une révision de la politique de concurrence et avec celle de la politique commerciale ?

M. Thierry Breton, commissaire européen au Marché intérieur. – Merci pour votre invitation, je constate avec plaisir et avec envie que vous savez pratiquer la distanciation sociale tout en étant ensemble, c'est encourageant lorsque nous nous efforçons de revenir à une vie plus normale grâce à la vaccination, dont j'espère qu'elle sera accessible à tous les Européens dès la mi-juillet.

Mon propos liminaire portera sur les trois grands thèmes que j'entends dans vos questions : l'organisation de notre espace numérique, la stratégie industrielle sous tous ces aspects, la responsabilité nouvelle qui m'a été confiée pour que notre continent soit en mesure de fournir le nombre de vaccins nécessaires pour nous, Européens, et pour une bonne partie de la planète.

Sur l'espace numérique, sujet essentiel, je me suis beaucoup impliqué, car nous avons estimé primordial de proposer une nouvelle organisation et une réglementation de ces plateformes, qui jouent un rôle structurant dans notre vie quotidienne. Effectivement, la crise sanitaire s'est confirmée être un accélérateur de tendance, nous l'avons vu avec l'usage de plus en plus important des plateformes numériques. Il faut s'organiser afin que les règles de la vie physique soient transposées dans l'espace virtuel, c'est-à-dire que ce qui est autorisé et interdit dans l'espace physique le soit pareillement dans l'espace numérique ; c'est simple à dire, mais complexe à mettre en œuvre et c'est l'objet du DSA qui est à l'étude chez nos co-législateurs. Le DMA organise de son côté la vie économique de ces grandes plateformes sur le marché intérieur dont j'ai la charge, pour que la concurrence telle que nous l'entendons s'exerce dans de meilleures conditions, qu'il y ait moins de goulets d'étranglement et que tous les acteurs économiques puissent s'épanouir ; la crise sanitaire nous a montré combien il était important de développer les outils numériques pour toucher les clients des grandes mais aussi des petites entreprises. Le DSA donne des responsabilités très claires aux plateformes et prévoit des contrôles pour vérifier qu'elles mettent bien en œuvre leurs obligations, ce qui suppose des moyens humains – c'est à cette condition que les législateurs que vous êtes auront la certitude que les règles établies seront effectivement appliquées avec célérité dans l'espace numérique, qu'il s'agisse de lutte contre le terrorisme ou la pédopornographie, les produits contrefaits ou encore de lutte contre les *fake news*. L'application effective de ces règles redonnera confiance dans l'espace numérique et responsabilisera les plateformes afin qu'elles réagissent rapidement, ceci dans l'intégralité de l'Union puisque la loi y sera partout la même. L'espace informationnel sera ainsi géré avec plus de rigueur ; il y aura ce que les Anglo-saxons appellent des *gatekeepers*, des contrôleurs d'accès qui répondront à des critères précis tels que le chiffre d'affaires, le nombre de clients connectés, ou encore, et c'est nouveau, la valorisation. Nous pourrons ainsi mieux contrôler ce que font ces grandes plateformes, y compris en matière d'acquisitions.

La nécessité que nous avons d'investir massivement dans les infrastructures numériques fait le lien avec la stratégie industrielle européenne, un point décisif lui aussi. Nous avons besoin d'investissements massifs dans les processeurs, le *cloud*, la 5G sécurisée, la connectivité par un réseau satellitaire qui nous donne une redondance en cas de défaillance des infrastructures terrestres. Nous passons en revue notre stratégie industrielle après un an de crise sanitaire qui a accéléré certaines tendances que nous avons identifiées ; nous la confortons autour des trois axes que sont la stratégie verte et le Pacte vert pour l'Europe, qui s'engage à zéro carbone en 2050 avec une étape importante en 2030, la stratégie numérique, avec la décennie numérique de l'Europe, qui a des objectifs très ambitieux pour 2030, enfin, avec tout ce qui concerne la résilience, dans l'objectif de renforcer notre autonomie stratégique – nous avons initié de nombreux travaux sur nos forces et nos vulnérabilités et de voir nos dépendances, en particulier pour savoir comment renforcer notre autonomie dans l'accès aux matériaux critiques et rares, par exemple le lithium pour les batteries.

La crise sanitaire nous rappelle combien il est nécessaire de maîtriser nos dépendances. Nous examinons cet impératif dans le cadre de quatorze écosystèmes, chacun ayant sa dynamique propre : l'automobile, les transports, la distribution, la défense, l'espace, etc. À chaque fois, les données, les dépendances, les priorités ne sont pas les mêmes ; pour

chacun de ces écosystèmes, nous avons analysé les dépendances critiques, avec le jeu des règles du commerce et de la concurrence ; nous en sommes à la finalisation de ces analyses.

Les vaccins, enfin, sont un sujet essentiel pour notre autonomie de santé critique. En ce domaine, beaucoup a été dit, vécu, dans l'angoisse légitime de nos concitoyens européens, sentiment qui traduit des attentes en particulier des jeunes, qu'il faut savoir écouter de même que l'impatience de retrouver une vie normale. Derrière le contexte, il y a la réalité, les faits qui établissent où nous en sommes, et le devoir que nous avons de mieux coordonner notre action pour parvenir à l'immunité collective. Cette réalité est trop méconnue : l'Europe est le premier producteur mondial de vaccins puisqu'elle en a produit 180 millions de doses, un peu plus que les États-Unis ; nous avons 53 usines actives qui montent en puissance de manière très significative, ce qui nous place là encore au premier rang mondial. Vous connaissez mon goût pour le terrain, j'ai visité bien de ces usines, j'y ai rencontré des équipes très impliquées, qui résolvent des problèmes très complexes et très concrets en particulier de chaînes d'approvisionnement ; les usines fonctionnent en continu, 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, leurs personnels sont en première ligne : il faut les en remercier, car c'est aussi à travers leur travail que nous allons nous en sortir. Alors qu'il faut habituellement quatre à cinq ans entre la première formule d'un vaccin et son flaconnage disponible, deux ans si elles sont déjà certifiées et que les équipes ont les savoir-faire, les usines y sont parvenues cette fois en quelques mois, c'est inédit et cela relève d'une sorte d'économie de guerre.

Notre capacité de production devrait atteindre de 2 à 3 milliards de doses en fin d'année, ce qui nous mettra au premier rang mondial et cela me paraît nécessaire pour lutter contre la pandémie à l'échelle planétaire. Car l'Europe a ici une vision différente de celle des États-Unis, même si nous avons des contacts permanents : alors qu'outre-Atlantique, un décret présidentiel a interdit l'exportation de tout vaccin tant que les Américains n'auraient pas atteint l'immunité collective, nous avons décidé d'exporter 40 % de ceux que nous produisons, en particulier dans des pays voisins et amis, qui dépendent entièrement de l'Europe pour leur approvisionnement – je pense au Royaume-Uni, au Canada, au Mexique, à Israël et, de plus en plus, grâce à COVAX, les pays africains.

Notre approvisionnement en vaccins est en forte hausse. Nous avons commandé 360 millions de doses pour la fin juin, qui seront toutes produites en Europe : 200 millions de doses à Pfizer-BioNTech, un vaccin qui, soit dit en passant, a été développé en Europe et financé par des fonds européens, 70 millions de doses à AstraZeneca, toutes produites dans deux usines européennes, 35 millions de doses à Moderna, 55 millions de doses à Johnson&Johnson, et 10 millions de doses à CureVac dont on attend l'approbation fin mai-début juin. Au total, donc, nous attendons 360 millions de doses pour la fin juin, 420 millions de doses à la mi-juillet, ce qui permettrait d'atteindre l'objectif de 70 % d'immunité collective. Nous avons une vision précise, sachant qu'il faut entre 70 et 90 jours entre l'agrément et la mise en flaconnage proprement dite.

Cela dit, pour qu'il y ait immunité collective, une fois ces vaccins produits, il faut que les États membres augmentent très significativement leur capacité de vacciner. L'accélération de la livraison est très nette : sur les 12 millions de doses livrées par exemple à la France depuis janvier, 3 millions, donc le quart, l'ont été la semaine dernière. Les cadences augmentent : nous avons produit et livré en Europe 14 millions de doses en janvier, 28 millions en février, 60 millions en mars, nous devrions être à 80 à 100 millions de doses prochainement, pour monter à 150 millions de doses mensuelles à partir de septembre.

Mon rôle n'est pas d'être optimiste ou pessimiste, mais d'être le plus clair, le plus précis, le plus transparent possible. Ce matin, j'étais, comme tous les mardis, avec les parlementaires européens, pour leur communiquer les derniers chiffres : je suis là pour donner la plus grande transparence aux élus.

M. Cyril Pellevat. – La Commission a récemment rendu publique sa « boussole numérique ». Celle-ci apporte des solutions pour remédier au retard de l'Union européenne, mais certains points restent encore à approfondir. Une hausse des investissements est prévue dans plusieurs technologies clés – les microprocesseurs, les supercalculateurs ou encore les intelligences artificielles –, mais ces investissements ne mettent pas assez l'accent sur l'ensemble des chaînes de valeurs, scientifiques comme industrielles.

Prenons l'exemple du calcul à haute performance. Plusieurs projets ont été mis en place pour implanter des supercalculateurs en Europe. Toutefois, la majorité des appels d'offres sont remportés par des entreprises étrangères, faute de compétitivité suffisante des entreprises européennes.

Le même problème est observé pour l'intelligence artificielle. Les investissements actuels ne permettent pas d'atteindre un niveau d'excellence comparable à ceux des pays *leader* dans ce domaine. Le Sénat avait proposé, dès 2019, de faire de l'intelligence artificielle un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC), afin de pouvoir déroger à certaines règles relatives à la concurrence. La législation européenne, en effet, empêche l'émergence d'une véritable politique industrielle du numérique et ne permet pas de rattraper le retard de l'Union. Il n'a pas été donné suite à cette proposition, alors que l'intelligence artificielle correspond aux critères nécessaires à la mise en œuvre d'un PIIEC.

Pourriez-vous nous indiquer la stratégie de l'Union européenne pour arriver à s'imposer sur l'ensemble des chaînes de valeurs de nouvelles technologies ? Pourriez-vous également nous informer de la position de la Commission sur l'opportunité de faire de l'intelligence artificielle un PIIEC ? Y est-elle favorable ? Et, si tel n'est pas le cas, pour quelles raisons ?

Mme Sylvie Robert. – Le 8 septembre dernier, un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a posé le principe selon lequel les États membres ne peuvent exclure du droit à une rémunération équitable les artistes interprètes ou exécutants qui sont ressortissants d'États tiers à l'Espace économique européen ; ces fameux « irrépartissables » ne peuvent donc plus être utilisés par les États comme des aides à la création.

En France, ce sont entre 20 et 25 millions d'euros d'aide en moins pour les créateurs dans un contexte particulièrement difficile. Comment entendez-vous sécuriser le dispositif de rémunération équitable à l'échelle européenne et favoriser ainsi la création musicale ? Et que pensez-vous faire, d'un point de vue diplomatique, afin d'obtenir la réciprocité avec les États tiers – et singulièrement, bien sûr, les États-Unis ?

Mme Valérie Létard. – L'épidémie de covid et la crise économique qu'elle a entraînée ont propulsé sur le devant de la scène européenne la notion d'autonomie stratégique. Il semblerait que la Commission, auparavant réticente à évoquer les enjeux de souveraineté défendus notamment par la France, ait pris la pleine mesure de cet enjeu.

En mars 2020, vous présentez une stratégie industrielle européenne orientée sur 14 écosystèmes industriels prioritaires. Dans notre rapport de juin dernier, élaboré avec mes

collègues M. Alain Chatillon et M. Martial Bourquin, nous appelions à une relance industrielle stratégique ciblée sur les actions à plus fort impact.

Comment, au niveau européen, avez-vous orienté les montants du plan de relance vers les 14 écosystèmes identifiés, pour lesquels vous chiffriez le besoin d'investissements entre 1 500 et 2 000 milliards d'euros ?

Pouvez-vous nous préciser les types d'actions que vous menez en la matière ? Vous concentrez-vous sur la relocalisation d'activités productives sur le territoire européen pour réduire les dépendances ? Privilégiez-vous l'intensification de l'innovation sur certaines technologies de rupture ? Comment encouragez-vous la modernisation et la numérisation de l'outil productif ? Pourriez-vous également nous indiquer les efforts spécifiques menés à l'égard des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) pour qu'elles ne soient pas les laissées pour compte de cette relance ?

Enfin, l'un des trois piliers de la stratégie industrielle 2020 était le verdissement de l'industrie européenne. Quel bilan tirez-vous de votre action ? La nouvelle stratégie industrielle 2021 augmentera-t-elle les incitations à opérer la transition environnementale ? Pouvez-vous nous présenter les avancées concernant la mise en œuvre du mécanisme d'inclusion carbone aux frontières ?

M. André Gattolin. – Je souhaite également évoquer la question de l'autonomie stratégique de l'Union. Si cette question pouvait paraître presque iconoclaste il y a encore trois ans au niveau de l'Union européenne, nous pouvons observer, avec la crise de la covid, les tentatives de prédation visant certains de nos fleurons technologiques et la nécessité de doter l'Union d'un embryon de politique de défense, afin que les cartes commencent à être rebattues.

La Commission semble aujourd'hui s'accorder sur certains secteurs pour lesquels il devient urgent de remédier à nos dépendances : la santé, l'espace, le numérique, l'énergie et les matières premières. L'inscription d'autres domaines fait encore débat ; je pense, notamment, à la question de la cybersécurité – à laquelle, je le sais, vous êtes attaché. Le développement très rapide en Chine et aux États-Unis de l'intelligence artificielle et de l'informatique quantique appelle à la fois des investissements massifs, afin que notre continent ne soit pas relégué, la mise en place de nouvelles régulations et des choix technologiques préservant au mieux la protection de nos données personnelles, ainsi que celles de nos entreprises et de nos institutions. L'essor de l'informatique quantique constitue, en effet, un défi sans précédent pour la cryptographie.

Pourriez-vous nous indiquer l'état de la réflexion à ce sujet ? Et quels sont les chantiers engagés par la Commission en matière de soutien à l'informatique quantique, notamment en matière de sécurité post-quantique ?

Mme Véronique Guillotin. – Ma question porte sur la régulation du marché numérique. Depuis quelques années, notre pays se dote progressivement d'une législation sur la régulation des contenus en ligne. L'année dernière, nous avons adopté la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur Internet, et nous examinerons sous peu, dans le projet de loi confortant le respect des principes de la République, des dispositions relatives à la lutte contre les discours de haine et les contenus illicites en ligne. La circulation de l'information, y compris la désinformation, n'ayant pas de frontières ni de limites, en particulier grâce ou à

cause des réseaux sociaux, nous attendons avec impatience la concrétisation du projet de Bruxelles sur la question de la régulation du numérique : le *Digital Services Act*.

Au sein de cet ensemble, on devrait retrouver un volet sur la régulation des réseaux sociaux, notamment pour tout ce qui touche à la violence. Avec le drame de Conflans-Sainte-Honorine, la France, bien sûr, est en première ligne pour défendre une action rapide dans ce domaine.

Quel est l'état d'esprit ailleurs en Europe ? Quelles sont les attentes des autres pays membres à l'égard de cette régulation qui peut à certains égards poser des questions concernant la liberté d'expression ? Et comment notre législation nationale va-t-elle s'articuler avec les propositions de la Commission ?

Par ailleurs, il serait question de nommer une autorité dans chaque pays pour réguler ce que vous appelez « l'espace informationnel ». À quelle structure pensez-vous ? Une structure *ad hoc* ou une institution déjà existante comme, par exemple, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ?

M. Thierry Breton. – Monsieur Pellevat, la « boussole numérique », les chaînes de valeurs, les supercalculateurs, l'intelligence artificielle soulèvent des questions évidemment très importantes et qui m'ont très rapidement occupé. Je souhaite, avant tout, vous reconforter un peu. J'entends que nous serions en retard dans certains domaines, mais, concernant les supercalculateurs, nous avons mis en place un dispositif doté de 8 milliards d'euros – EuroHPC – qui permet de positionner l'Europe sur ce sujet. Les entreprises françaises, notamment, sont en situation de *leadership* en Europe dans ce secteur.

L'intelligence artificielle, ce sont d'abord des données. Pourquoi ai-je poussé pour avoir une vraie politique des données, qui a donné naissance au *Data Act*, puis au DSA, puis encore au *Digital Markets Act* ? Parce que je sais que, si l'on a des données, on les maîtrise et, ensuite, on peut travailler sur des machines apprenantes, avec des algorithmes, pour développer des applications d'intelligence artificielle.

Mais il convient de faire les choses dans l'ordre. Nous sommes le continent qui va produire le plus grand nombre de données industrielles au monde. La planète produit actuellement 40 000 milliards de milliards de données personnelles et industrielles. Tous les 18 mois, ce chiffre double – essentiellement avec l'arrivée des données industrielles, et surtout en Europe, premier continent industriel.

Nous avons été en retard sur la première vague des données personnelles parce que le marché américain, comme le marché chinois, était plus profond et unifié que le nôtre. Concernant la vague des données industrielles, qui va être quatre fois plus importante, il s'agit de nous mettre en position pour gagner la bataille.

Ce sera possible grâce au développement massif des réseaux 5G qui permettent à la fois le traitement, la connexion et une réaction en temps réel localement, « *on the edge* » comme on dit, et au déploiement d'une stratégie de *cloud* industriel ; celui-ci n'existe pas encore, aucun fournisseur de *cloud* – y compris aux États-Unis – n'est encore capable d'avoir cette spécificité, avec des temps de latence plus importants et des obligations de cybersécurité plus strictes. Et c'est pour cela que nous avons lancé une alliance, un PIIEC, sur ce sujet.

Derrière la puissance de calcul, il faut des processeurs. Dans ce domaine, il faut que l'Europe regagne du terrain après en avoir perdu. Dans le cadre de la « boussole numérique », nous avons prévu de doubler nos parts de marché dans les dix ans à venir. L'idée est de disposer de processeurs autonomes, maîtrisés, utiles pour les supercalculateurs et pour le *edge computing* supportant les applications en périphérie.

Cette chaîne de valeurs, encore à développer, aura des implications sur le numérique, mais aussi sur la politique industrielle. Il s'agit donc d'une stratégie à la fois transverse et sectorielle sur les trois sujets : les supercalculateurs, les données et l'intelligence artificielle – auxquels j'ajoute le sujet des processeurs.

Madame Robert, le secteur créatif est durement frappé par la crise de la covid. Nous faisons en sorte que l'ensemble des États membres puissent accompagner ce secteur durant cette période difficile. Nous avons mis en place des instruments de soutien, comme par exemple le programme SURE, qui permet à l'Union européenne de se substituer aux États n'ayant pas les instruments nécessaires pour continuer à financer et soutenir ce secteur. Nous sommes actuellement en train de voir si le programme SURE peut suffire, s'il faut le poursuivre, voire l'augmenter.

Par ailleurs, le combat que je mène avec mes équipes pour atteindre le plus rapidement possible une capacité vaccinale permettant l'immunité collective s'inscrit dans la perspective – dès cet été, je l'espère – d'un retour des spectacles, notamment vivants, selon des modalités sanitaires qui seront arrêtées par chacun des États membres. Le tourisme est également un secteur très important et il ne faut pas rater la saison touristique.

J'ai présenté, en novembre dernier, un plan d'action pour les médias et l'audiovisuel. Une bonne nouvelle également à partager avec vous : le programme Europe créative a été renforcé.

Madame Létard, vous avez raison, on parle maintenant plus volontiers d'autonomie stratégique. Peut-être que, avec certains de mes collègues commissaires, nous y sommes un peu pour quelque chose... Je ne perds pas une occasion d'en rappeler l'importance.

Avec mon collègue Paolo Gentiloni, il y a un an, nous avons signé une tribune qui, visiblement, n'a pas été oubliée, dans laquelle nous indiquions qu'il faudrait 1 500 ou 1 600 milliards d'euros pour que l'Europe puisse répondre à tous ces défis. Nous avons déjà mis en place un plan de 750 milliards d'euros, auquel s'ajoutent 540 milliards d'euros liés à d'autres mécanismes comme le Mécanisme européen de stabilité (MES). Nous verrons s'il convient de poursuivre en ce sens ; le Président de la République a commencé à évoquer le sujet. Mais il faut d'abord s'assurer que les 750 milliards d'euros abondent le plus rapidement possible les secteurs qui en ont besoin.

Le soutien des États membres aux secteurs industriels ne doit souffrir aucun retard. Les plans de relance vont abonder directement les États, y compris ceux qui – comme nous les y avons incités – ont déjà engagé des actions auprès des secteurs les plus touchés.

Nous travaillons de la façon suivante : les États nous présentent des plans ; nous avons insisté sur le fait que, dans ces plans, 37 % du montant soient consacrés à la politique verte, 20 % à la politique numérique et le reste à la résilience. Nous regardons ensuite, plan par plan, si les enveloppes sont respectées et distribuées en fonction des écosystèmes. En

raisonnant par écosystème, nous veillons ainsi à ce que toutes les PME soient associées. Nous avons, je crois, une gestion assez fine, de manière à pouvoir accompagner l'ensemble des écosystèmes et leurs acteurs avec cette triple stratégie : verte, numérique et résiliente.

Monsieur Gattolin, vous m'interrogez sur la cybersécurité et le quantique, deux sujets absolument essentiels, au cœur de nos réflexions. Concernant la cybersécurité, nous avons présenté une stratégie au niveau du continent européen. Cela me permet de rappeler que nous favorisons beaucoup de projets transeuropéens ; nous parlions tout à l'heure de la constellation de satellites ; on peut également évoquer la dizaine de *Security Operations Centers* (SOC) – à savoir des centres de cybersécurité – qui couvrent l'ensemble du continent européen et le protègent, comme une sorte de bulle cyber.

Sur le sujet du quantique, comme vous le savez, nous sommes associés au programme Quantum Manifesto. Le sujet me tient particulièrement à cœur, notamment avec le développement des calculateurs, pour lequel nous avons beaucoup de compétences en Europe.

Plutôt que des ordinateurs purement quantiques dont on ignore la date à laquelle ils seront opérationnels – dans 10 ou 15 ans peut-être –, on peut envisager, à plus court terme, la création du premier accélérateur quantique – à savoir une carte que l'on pourrait *plugger* sur les supercalculateurs et qui donnerait une puissance de calcul considérable, nous permettant d'atteindre le post-quantique évoqué par M. Gattolin.

La protection de notre réseau Internet fonctionne aujourd'hui grâce à la factorisation des polynômes, le fameux algorithme RSA. Un ordinateur quantique pourrait « casser » cette protection et rendre vulnérable notre système ; c'est la raison pour laquelle je « pousse » le projet de constellation satellitaire. En effet, cette constellation en orbite basse permettrait : une couverture intégrale du continent européen ; une duplication des infrastructures informationnelles, si jamais les réseaux terrestres venaient à être vulnérabilisés, notamment par des cyberattaques ; une capacité de cryptologie quantique, notamment pour les communications gouvernementales ou intergouvernementales par satellites.

Madame Guillotin, le DSA et le DMA marquent un changement historique de la réglementation de notre espace informationnel. On peut désormais avoir des réglementations sectorielles, par exemple pour tout ce qui concerne les incitations à la violence, les contenus haineux, les actes terroristes, la pédopornographie. Tous ces actes sectoriels sont liés à des dynamiques et des législations différentes. Nous serons en mesure d'apporter aux législateurs des réponses adaptées et en temps réel.

Un point important : ce combat est mené à 27 ; aucun État ne peut être autonome dans l'espace informationnel. Nous proposons un règlement. J'incite les pays travaillant à une loi nationale à collaborer en bonne intelligence avec nous, puisque, *in fine*, le règlement s'appliquera à tous.

Madame Guillotin, vous avez soulevé un point concernant les structures susceptibles, au niveau des États membres, de jouer ce rôle de relais. Nous laissons à chaque État membre le choix de désigner l'autorité indépendante compétente. Vous avez évoqué le CSA ; cela peut être, en effet, un candidat tout à fait valable. D'autres ont également proposé l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep) ou encore la

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Ce choix, en tout cas, incombe aux États membres. Nous ferons en sorte que toutes ces structures soient organisées en réseau, au sein d'un conseil opérationnel, et fonctionnent 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Cela permettra, si une infraction est identifiée sur telle plateforme dans tel pays, de lancer une sorte de mandat européen digital.

J'ajoute que, si une plateforme non européenne souhaite opérer en Europe, elle aura l'obligation d'avoir un représentant légal dans au moins un pays. Et le régime s'appliquera de la même façon quel que soit le pays.

Mme Colette Mélot. – Monsieur le commissaire, je souhaite saluer votre engagement constant depuis votre prise de fonction. L'Europe a besoin de voix fortes en ce moment, et vous incarnez bien cela.

Vous avez déjà évoqué la santé, les vaccins et les usines qui montent en puissance. Ces usines poursuivent-elles la fabrication d'autres vaccins qui restent nécessaires, comme celui contre la grippe ?

Les attentes sont nombreuses sur la question du numérique, notamment avec le DSA. Engagée depuis longtemps sur les questions d'éducation, je n'ai pu que constater l'évolution du harcèlement scolaire et, plus particulièrement, du cyber-harcèlement. Encore récemment, nous avons connu en France des situations tragiques, et les plateformes ne se sont pas montrées à la hauteur. La lutte contre le harcèlement scolaire est essentielle pour la jeunesse européenne.

Vous avez expliqué, en fin d'année dernière, que tout ce qui était interdit dans l'espace physique serait aussi interdit dans l'espace *online*. Quels problèmes constatez-vous à ce sujet dans les discussions sur le DSA ? Et comment y remédier ?

Enfin, notre stratégie industrielle dans le numérique doit mieux s'exprimer. Quelles sont les avancées législatives nécessaires identifiées afin de permettre l'émergence de nos propres plateformes, de nos propres outils numériques européens ?

M. Jacques Fernique. – Je souhaite vous interroger sur l'enjeu de la transition verte pour la stratégie industrielle de l'Union. Cette transition vers la neutralité carbone d'ici 2050 nécessite de la résolution, un cadre réglementaire adapté, des investissements massifs. Elle implique de cesser les subventions européennes aux « projets fossiles », de décarboner les processus industriels, de développer l'hydrogène 100 % renouvelable et de s'engager résolument dans l'économie circulaire ; autant d'axes de cette stratégie industrielle pour lesquels il faudra de robustes dispositifs d'accompagnement, notamment pour nos PME.

Afin que ces solutions soient viables économiquement, elles devront être « protégées » par un juste prix du carbone. Un débat récent au Parlement européen sur le futur ajustement carbone aux frontières a montré que deux lignes s'affrontaient. Les plus conservateurs au Parlement viennent d'emporter – de très peu – un vote sur le maintien des droits à polluer octroyés gratuitement aux industries hautement polluantes. Ce traitement spécial, conçu pour être temporaire, ne peut pas se perpétuer avec l'instauration du mécanisme d'ajustement carbone et, en outre, ne serait pas conforme au droit de

l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Monsieur le commissaire, quelle est votre résolution sur ce sujet ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Je souhaite vous interroger sur le passeport sanitaire européen, appelé également « certificat vert numérique », avec des questions très pratiques. Aujourd'hui, le test PCR est gratuit en France ; demain, il pourrait devenir payant avec la généralisation de la vaccination ou, en tout cas, assorti d'un reste à charge.

On sait également que ce test PCR coûte cher dans un certain nombre de pays européens ; je pense, par exemple, à l'Allemagne – entre 50 et 150 euros – et à l'Espagne – entre 130 et 250 euros. Comment conserver des échanges internationaux fluides, notamment dans le cas des activités professionnelles, avec des coûts très différents et l'obligation, en l'absence de certificat vert pour l'instant, de fournir des tests PCR négatifs ?

Se pose également la question du formulaire papier. Son édition dépendrait du choix de l'État membre. Si tel est le prix à payer pour retrouver une saison touristique, comment être sûr qu'une version papier permettra, notamment à des personnes âgées ou à des personnes n'utilisant pas de *smartphones*, de pouvoir se déplacer librement, et que les États ne retiendront pas seulement les versions numériques ?

Sept Français sur dix sont aujourd'hui très défavorables à l'instauration d'un passeport vaccinal européen, en raison de l'atteinte aux libertés individuelles. Sachant la très lente capacité vaccinale en France, comment faire en sorte de ne pas pénaliser les Français non prioritaires pour les vaccins – je pense, en particulier, aux jeunes qui aspirent à voyager mais ne sont pas dans les publics prioritaires ?

M. Franck Montaugé. – La 5G pourrait être la clé de la troisième révolution industrielle. Ce qui est sûr, en revanche, c'est qu'elle donne déjà lieu à des affrontements entre la Chine – champion, pour le moment, de cette technologie – et les États-Unis – qui sont distancés. Entre ces deux géants, on trouve les autres continents à conquérir, dont l'Europe et son marché prometteur, avec ses industries, ses villes, son énergie, ses transports, sa santé encore à transformer par la 5G.

Certains analystes disent que cette technologie offre la possibilité aux opérateurs de télécoms européens de gagner la bataille mondiale des ondes contre Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft (Gafam), Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi (BATX) ou Huawei. Monsieur le commissaire, quelle est la stratégie industrielle de la Commission pour faire des opérateurs de télécoms européens des acteurs de premier plan ? Comment faire accéder Nokia et Ericsson aux premiers rangs mondiaux des fournisseurs de technologie 5G ?

Dans le projet de méta-*cloud* Gaia-X, fruit d'une coopération franco-allemande, on retrouve de plus en plus de partenaires américains – Amazon Web Services (AWS), Microsoft, Google, Intel, l'officine de renseignements Palantir –, voire chinois – Ali Baba et Huawei. Que faut-il comprendre ? Quelle est la stratégie de l'Europe sur ces sujets ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Merci pour votre impulsion en faveur de la nouvelle stratégie numérique. Comme vous l'avez dit, il est temps d'en finir avec la naïveté et la complaisance : le bilan de l'Europe en matière de transformation numérique et de politique industrielle est plutôt particulièrement faible : incapacité à créer un écosystème numérique de niveau international – le Programme-cadre de recherche et de développement (PCRD) et Horizon 2020 ont surtout profité à des acteurs historiques sans aider à faire émerger des

licornes européennes – , absence de *Small Business Act* à l'européenne permettant de financer indirectement nos PME, des règles de concurrence contreproductives, etc. Au-delà des pistes défensives – fiscales, dispositions anti-trust, etc. –, quelles seront les pistes offensives pour aider l'écosystème européen ? À l'heure de l'internet des objets, ne doit-on pas orienter nos marchés vers des PME innovantes vers des secteurs stratégiques, comme la santé connectée, l'énergie, la maîtrise de l'environnement, ou les transports ?

Au-delà de Gaïa-X, quels sont les projets pour se doter de capacités suffisantes de stockage et de traitement des données sur le territoire européen, afin d'éviter les interventions extraterritoriales et les ingérences dans les données des Européens, qui sont devenues un actif stratégique majeur ? Le *Digital Services Act (DSA)* et le *Digital Markets Act (DMA)* constituent des avancées, certes, mais le véritable sujet n'est-il pas plutôt le modèle économique toxique des Gafam que même des géants comme Apple contestent désormais, et non seulement Shoshana Zuboff. Tim Cook dénonce ainsi le profilage des individus qu'il estime incompatible avec la démocratie et explique que le RGPD devrait s'appliquer partout ! Les Américains eux-mêmes parlent de démantèlement des Gafam, comme vous d'ailleurs. N'est-il donc pas temps, comme nous avons su le faire avec le RGPD, de bâtir une troisième voie, entre le « *business above all* » des Américains et le modèle autoritaire chinois ?

M. Thierry Breton. – Madame Mélot, effectivement, nous devons continuer évidemment à produire les autres vaccins. Nous devons aussi anticiper, le cas échéant, une nouvelle politique vaccinale à l'automne au cas où l'apparition de nouveaux variants rendrait nécessaire l'injection d'une troisième dose à nos concitoyens. C'est pour cela que nous voulons porter à trois milliards de doses notre capacité de production vaccinale, tout en maintenant notre capacité sur les autres pathologies. La création de l'incubateur HERA va dans ce sens afin d'intervenir en amont, pour disposer et maintenir sur le moyen et long terme une plateforme de production capable de répondre rapidement à l'évolution de la situation pandémique.

Le DSA suscite un large consensus, y compris parmi les plateformes, que nous avons beaucoup associées à notre démarche et qui se rendent compte qu'elles n'ont plus guère le choix. Je suis donc optimiste sur notre capacité à faire aboutir cette législation. Nous créons un nouveau système de responsabilité. Harcèlement scolaire, discours haineux, etc., les plateformes ont compris qu'elles n'étaient plus de simples intermédiaires. C'est un moment historique dans le basculement de cette responsabilité. Le DSA crée des obligations de moyens et de résultats pour les plateformes, avec des audits annuels et des sanctions éventuelles, allant jusqu'à l'interdiction d'opérer sur le territoire européen.

Monsieur Fernique, la transition verte est un élément clef de la stratégie industrielle : nous voulons une approche différenciée selon les écosystèmes, afin de mieux identifier les barrières. Cette vision sectorielle, proche du terrain, nous permet d'associer tous les acteurs, notamment les PME pour les doter des moyens nécessaires pour réaliser cette transition. Nous devons aussi veiller à garantir le *level playing field*, c'est-à-dire la possibilité pour nos entreprises de lutter à armes égales avec leurs concurrentes dans la mondialisation. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, que je défends activement, est un instrument de justice qui vise à nous permettre de mieux réguler, tout en dotant l'Union européenne de nouvelles ressources pour accompagner ceux qui auront à effectuer cette transition.

Madame Estrosi-Sassone, nous ne créons pas un « passeport », car ce mot rime avec obligation, mais plutôt un certificat vaccinal, qui sera fondé sur le volontariat. Rien ne

sera obligatoire. Il appartiendra à chacun de déterminer si un tel document peut lui être, ou non, utile. Il sera disponible sous format papier ou numérique et contiendra des informations simples, afin de savoir si la personne a été vaccinée, si elle possède des anticorps, ou si elle a réalisé un test PCR. Il faut aussi que ceux qui ne disposeront pas de ce certificat ou refuseront d'en être porteurs, puissent, pour retrouver une vie sociale normale, sans restrictions de mouvements, et ne serait-ce que pour se protéger ou pour protéger les autres, réaliser des tests rapides, à moindre coût. Il appartiendra évidemment aux autorités locales de décider si un tel certificat ou de tels tests sont nécessaires pour prendre des transports, aller au spectacle, etc. Tout cela contribuera à ce que nous retrouvions une vie normale lorsque nous aurons atteint l'immunité collective, dont nous sommes proches.

Ceux qui croient qu'il suffit d'homologuer d'autres vaccins pour atteindre plus vite l'immunité collective se trompent : il faut aussi s'assurer que ces vaccins peuvent être produits en masse. Or, entre le moment où on l'agrée un vaccin et le moment où il peut être distribué massivement, il s'écoule un délai de douze à quatorze mois, car il faut adapter les lignes de production. Les Russes ont ainsi les plus grandes difficultés à produire en masse le Spoutnik V. Notre but est de parvenir à l'immunité collective le plus rapidement possible, puis de laisser aux États membres le soin de fixer les règles les moins attentatoires à notre liberté pour retrouver une vie sociale normale.

Monsieur Montaugé, il est faux de dire que la Chine est leader sur la 5G, car ce sont les deux entreprises européennes que vous avez citées qui possèdent le plus de brevets et de contrats de déploiement de réseaux 5G. Les États-Unis sont en retard, et nous leur fournissons l'intégralité de leurs réseaux 5G. L'enjeu est que nous restions en tête. C'est l'objet des alliances que nous lançons comme l'Alliance européenne sur les données industrielles et le *cloud*. Gaia-X est un projet franco-allemand et réunit différents partenaires. Aucun des acteurs que vous avez cités n'est membre de l'alliance sur le *cloud* industriel que la Commission a lancé et qui se situe au-dessus du partenariat Gaia-X, car notre but est l'autonomie stratégique. Nous voulons créer un projet industriel d'intérêt européen commun pour financer la recherche qui sera nécessaire et répondre aux exigences de souveraineté.

Madame Morin-Desailly, vous avez raison, on ne crée pas assez d'entreprises innovantes en Europe, mais je peux témoigner que l'on peut créer en Europe des *leaders* mondiaux en matière de paiement, de supercalculateurs, etc. L'Europe n'est pas toujours à la traîne ! Cela dépend des entrepreneurs, du soutien des pouvoirs publics, et de notre capacité à créer un écosystème adapté. Nous avons ainsi décidé qu'un lanceur spatial serait chaque année réservé à des start-up désirant tester gratuitement des applications dans l'espace. Vous avez fait référence à *L'Âge du capitalisme de surveillance* de Shoshana Zuboff, qui décrit l'économie de surveillance. Sans aller jusqu'à Harvard, M. Tirole, à Toulouse, qui a reçu le prix Nobel d'économie, a aussi décrit la réalité de ce marché biface, qui repose, de façon plus ou moins consciente, sur l'utilisation des données des utilisateurs en échange de services. Finalement, on est parvenu à une économie que vous qualifiez de toxique. Il est temps que cela cesse. C'est le but du DMA qui permettra de lutter contre les situations de monopoles : beaucoup de PME sont obligées, pour vendre leurs produits, de passer par ces plateformes qui n'hésitent pas à utiliser leurs données et celles de leurs clients pour proposer ensuite des services concurrents. Cela sera désormais interdit. Il faut revenir aux principes de l'économie de marché, fondée sur la juste concurrence et la liberté d'entreprendre.

M. Pascal Allizard. – Vous avez évoqué la nouvelle stratégie industrielle de l'Europe. L'Europe a-t-elle les moyens d'assurer la sécurité de son réseau satellitaire ?

La Chine contrôle 85 % des terres rares : comment desserrer la contrainte ? Est-il possible de mettre en exploitation de nouveaux gisements ? Il faut du temps entre la découverte et l'exploitation, et celle-ci n'est pas très écologique. Ou bien faut-il parier sur des substituts ? Mais là encore les délais sont longs entre la recherche et l'industrialisation.

Mme Laurence Harribey. – La crise a montré le défaut d'articulation entre la recherche fondamentale et l'industrie. L'Europe ne dispose pas d'une structure comparable à la *Biomedical Advanced Research and Development Authority* (Barda) américaine. Un règlement européen est en préparation sur cette question. Pourriez-vous nous en dire plus ?

En quoi le travail effectué depuis février sur la chaîne de valeur peut-il permettre d'apporter des éléments de réponse ?

On entend souvent que les vaccins devraient être un bien commun, mais la propriété industrielle est aussi un moteur de l'innovation. Vous avez évoqué un partage volontaire de licences. Selon quelles modalités concrètes ?

M. Jean-Marie Janssens. – L'industrie aéronautique française et européenne traverse la crise la plus longue de son histoire, frappant aussi bien les compagnies aériennes que les sous-traitants, avec des conséquences sociales et financières considérables. Ainsi l'usine Daher fermera-t-elle bientôt à Saint-Julien-de-Chédon ; plus de 300 salariés et tout un bassin d'emplois seront touchés. Il est essentiel que l'État et l'Europe soutiennent cette filière face à ses concurrents chinois ou américains. Les pistes sont nombreuses : gestion des mutations industrielles, accélération de la transition énergétique, consolidation des rapports entre fournisseurs et grands groupes, etc. Airbus avait été un symbole de la construction européenne. Pouvez-vous nous donner votre vision de l'avenir de l'aéronautique français et européen ? Quels sont les leviers d'action ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Nous ne pouvons que nous féliciter du *Green Deal*, à articuler avec la politique industrielle. Nous en déduisons que l'Union européenne fera des industries bas-carbone sa priorité. Dès lors, il apparaît impensable que le futur de l'industrie nucléaire en Europe, première des technologies bas-carbone sur laquelle l'Europe a eu un *leadership* historique, s'écrive en russe, en chinois ou en américain, qu'il s'agisse de son financement ou des technologies employées... Il en va de la souveraineté européenne et de notre autonomie stratégique. Le nucléaire sera-t-il bien inclus dans la taxonomie européenne en cours de définition, afin de garantir une égalité de traitement entre toutes les technologies bas-carbone ? Dans la mesure où le parc nucléaire européen, et en particulier français, constitue la colonne vertébrale qui garantit la sûreté européenne du système électrique et l'outil le plus efficace pour atteindre la neutralité carbone en Europe, défendez-vous la notion de service d'intérêt économique général pour le nucléaire européen, au nom de sa valeur assurantielle et climatique, comme vous avez porté le Fonds européen de défense en 2016 ?

M. Jean-Marc Boyer. – En France, à ce jour, 7,7 millions de personnes ont reçu une première injection de vaccin, soit 11,5 % de la population ; au Royaume-Uni, 30 millions de personnes ont reçu une injection, soit 60 % de la population adulte. La France est le 49^e pays au monde en nombre de doses injectées ramené à la population, selon les statistiques de l'université d'Oxford. Pour parvenir à l'immunité collective le 14 juillet, il faudrait en moyenne vacciner 3 millions de personnes par semaine. Est-il raisonnablement possible de rattraper ce retard ? Pensez-vous que l'Europe a été à la hauteur en matière de vaccination ? Israël et les États-Unis ont commandé des vaccins six mois auparavant, en y mettant le prix. Le processus de vaccination a-t-il été bien anticipé ? La Grande-Bretagne, en plein Brexit, a

commandé, dès juin 2020, des quantités importantes de vaccins, pour la plupart, d'ailleurs, fabriqués en France, alors que la France et l'Europe ont attendu novembre 2020.

M. Cédric Vial. – Ma question portera sur le soutien au secteur des médias et de l'audiovisuel dans l'Union européenne. Ce secteur, déjà fragilisé par rapport à ses concurrents mondiaux par la fragmentation du marché, a été encore affaibli par la crise sanitaire qui a provoqué une baisse des recettes publicitaires, l'effondrement des cinémas – les pertes ont été estimées à 100 000 euros par écran et par mois pendant le confinement –, la mise en veille de la production cinématographique, etc. Pour les médias d'information, les recettes liées à la publicité ont chuté de 30 à 80 %. Cette situation, à un moment où les plateformes en ligne de pays tiers gagnent des parts de marché, risque de compromettre notre autonomie stratégique. Parallèlement, la désinformation en ligne progresse au niveau mondial, et l'autorégulation des géants du net est préoccupante pour la liberté d'expression. Les secteurs des médias et de l'audiovisuel sont essentiels pour la démocratie, la diversité culturelle et l'autonomie numérique de l'Europe. La Commission européenne a adopté, il y a quelques mois, un plan d'action visant à soutenir ce secteur et sa transformation. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur ce plan ?

M. Thierry Breton. – Monsieur Allizard, la sécurité satellitaire est un sujet important pour notre sécurité stratégique. Toute mon action est articulée autour de notre sécurité stratégique, un sujet un peu nouveau pour l'Union européenne. Mais dans le monde d'aujourd'hui, fondé sur des rapports de force, des tensions entre la Chine et les États-Unis qui iront s'exacerbant, nous devons désormais agir sans naïveté et affirmer notre autonomie. Nous devons mieux maîtriser nos dépendances et notre sécurité. Notre projet satellitaire va dans ce sens.

Nous avons mené une analyse de nos écosystèmes pour identifier nos dépendances et diversifier nos sources. Nous avons fait une cartographie de nos ressources, qui sera annexée à la revue de notre politique industrielle, qu'il s'agisse des composants, des matériaux stratégiques, ou de nos ressources minières, même si nous avons des contraintes environnementales plus fortes que dans d'autres parties du globe. Il est possible d'accroître plus rapidement que vous ne l'indiquez nos capacités d'extraction. Par exemple, pour fabriquer des batteries, essentielles pour notre stratégie de verdissement – comme l'est le nucléaire, d'ailleurs –, il faut du lithium ; or, nous sommes dépendants d'autres pays, mais nous avons la capacité d'assurer notre indépendance, y compris en ce qui concerne l'extraction sur le continent européen.

Madame Harribey, la propriété intellectuelle est un enjeu essentiel pour la compétitivité, en effet, et le gage du bon fonctionnement de la recherche et de l'innovation. On aime beaucoup en France se comparer avec les autres pays pour voir ce qui n'a pas marché, mais il est curieux, sinon tendancieux, de se comparer à des pays qui dépendent totalement de nous pour leur politique vaccinale... En revanche, il est incontestable que les États-Unis ont joué un rôle important dans cette crise grâce à la Barda, mise en place en 2006, après les attaques terroristes, avec un contrôle parlementaire très faible – une telle institution serait inenvisageable en Europe –, richement dotée et très libre dans ses interventions. Les Américains ont pu ainsi investir massivement très vite plus d'1,8 milliard de dollars par an, alors qu'en Europe la politique de santé relève des États membres et que nous ne possédons pas une telle structure. Très vite, dès juin, nous avons travaillé à la création d'une autorité comparable pour pouvoir réagir aux urgences sanitaires, l'HERA. La Barda a pu financer à la fois des vaccins développés aux États-Unis, mais aussi en-dehors des États-Unis. Je rappelle

toutefois que plus de la moitié des vaccins utilisés contre la covid ont été développés grâce à des fonds européens : c'est le cas des vaccins de BioNTech, CureVac, Oxford, Janssen, etc.

Accorder des licences gratuites n'accélérerait pas la vaccination : nous disposons déjà d'un certain nombre de vaccins qui fonctionnent. L'enjeu est désormais de les produire de manière industrielle. Or il faut dix à douze mois au minimum pour convertir ou installer des chaînes de production. Ce n'est donc pas en allant en Inde que l'on ira plus vite, les délais seront les mêmes et nous ne disposerons pas des vaccins avant 2022, date à laquelle nous aurons déjà produit plus de 2 milliards de doses, et où l'on aidera tous les autres pays à vacciner, aussi bien ceux qui ont besoin de la seconde dose, comme le Royaume-Uni, qui dépend entièrement de l'Europe à cet égard, que les pays africains, par exemple. Nous pourrions sans doute revenir sur la question de la propriété intellectuelle après la crise, mais dans l'immédiat il convient de ne pas déstabiliser le marché.

Monsieur Janssens, l'aéronautique traverse une crise profonde. Je suis en contact permanent avec tous les acteurs. Des commandes ont été annulées. Voir tous ces avions immobilisés sur les tarmacs ne peut que nous fendre le cœur ! Nous devons dès maintenant réfléchir à l'avion du futur. Nous accompagnons la filière en ce sens, pour garder les compétences, tout en préparant l'industrie aéronautique de demain, qui sera différente. Ce sujet mérite une audition à lui tout seul et je suis prêt à venir en reparler devant votre commission si vous le souhaitez.

Monsieur Hugonet, je n'ai pas peur de le dire, je suis à la Commission un fervent défenseur du nucléaire. Je sais ce que cette technologie a apporté à la France et à l'Europe. Je parle d'ailleurs d'une énergie décarbonée de transition à bas coût. La taxonomie est un sujet capital et c'est la raison pour laquelle la Commission n'a pas encore présenté d'acte délégué. Nous sommes en discussion sur ce sujet. Mais je suis très vigilant à cet égard.

Monsieur Boyer, j'entends les critiques sur la vaccination. L'Europe aurait certainement pu faire mieux, notamment si elle avait disposé d'un équivalent de la Barda. Mais je rappelle que l'Union européenne a été la première à commander le vaccin AstraZeneca, développé à Oxford, non le Royaume-Uni. Chaque *biotech* s'est associée à un industriel, car aucune n'avait de capacité de production : BioNTech avec Pfizer, Moderna avec Lonza, Janssen avec Johnson&Johnson, etc. Oxford voulait s'associer avec l'américain Merck mais le Gouvernement britannique s'y est opposé, et Oxford a fini par s'associer avec AstraZeneca, entreprise partiellement britannique, mais qui n'avait malheureusement pas de compétence en matière de fabrication vaccinale. Nous avons commandé 120 millions de doses à AstraZeneca, qui nous en a livré 30 millions. Si le contrat avait été respecté, nous serions dans la même situation vaccinale que le Royaume-Uni... Depuis, nous avons augmenté nos commandes auprès de nos autres fournisseurs et nous aurons la capacité de fournir 360 millions de doses à la fin du mois de juin, 420 millions à la mi-juillet.

Il faut reconnaître que la culture vaccinale est très forte outre-Manche : lorsque AstraZeneca a cherché des volontaires pour tester son vaccin, 400 000 personnes se sont immédiatement manifestées au Royaume-Uni, tandis que chez nous on entendait surtout les anti-vaccins... Il n'en demeure pas moins que la pandémie a été très virulente au Royaume-Uni, avec une gestion qui n'a peut-être pas été aussi rigoureuse que sur le continent, du moins au début, ce qui se traduit par plus de 136 000 victimes outre-Manche. La Grande-Bretagne s'est appuyée sur les vaccins produits dans l'Union européenne, car elle n'a pas les moyens de les produire. Donc tout cela n'a rien à voir avec le Brexit. Des deux côtés de la Manche, on a commandé un nombre de doses suffisant. Il y a simplement eu un petit

incident avec une société anglaise, qui n'a pas fourni ce qu'elle aurait dû fournir, comme l'ont fait les sociétés européennes. Israël a eu une politique vaccinale très dynamique, même si je rappelle que sa population est inférieure à celle de l'Île-de-France. Ce pays a commandé 7 ou 8 millions de doses à Pfizer, qui étaient fabriquées en Europe – je le rappelle, les États-Unis ne fournissent aucune dose au monde –, en échange de la transmission des données anonymisées de sa population, ce qui ne serait pas possible en Europe, étant donné notre sensibilité sur ce sujet. Au total, l'Europe a produit 180 millions de doses pour 450 millions d'habitants, les États-Unis 180 millions de doses. Cela n'est pas suffisant pour régler le problème. Nous avons tiré les leçons : si un nouveau vaccin devait être homologué, je demanderais une inspection de la chaîne de production pour vérifier que l'industriel peut produire dans les délais les doses promises.

Enfin, Monsieur Vial, je partage votre analyse. Les médias constituent un secteur fondamental pour la démocratie ; il figure parmi nos priorités. J'ai proposé un plan d'action pour les médias qui consiste en un soutien aux fonds propres, car le secteur est sous-capitalisé, un accompagnement à la transformation numérique, et une réflexion sur le numérique, en particulier les données et le développement de nouvelles relations avec les plateformes. Nous avons lancé un dialogue avec tous les acteurs pour une mise en œuvre rapide. Nous espérons agir dès cette année, car il y a urgence.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Nous vous remercions.

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

La réunion est close à 17 heures.

Mercredi 31 mars 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de MM. Tony Estanguet, président du Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (Cojop) de Paris 2024 et Nicolas Ferrand, directeur général exécutif de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo)

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, je suis particulièrement heureux d'accueillir en votre nom, devant notre commission, M. Tony Estanguet, président du Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (Cojop) de Paris 2024, ainsi que M. Nicolas Ferrand, directeur général exécutif de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo).

Les jeux Olympiques de Paris 2024 auront lieu en 2024, comme chacun le sait. Même s'il est difficile à ce stade de savoir dans quelle mesure ils seront impactés par la crise sanitaire, nous ne pouvons néanmoins pas écarter l'idée que la covid-19 aura des conséquences sur leur tenue. Les gestes barrières seront-ils devenus inutiles ou, au contraire, faudra-t-il les maintenir dans les stades ? Qu'en sera-t-il par ailleurs du climat économique et

de l'implication des sponsors, qui jouent évidemment un rôle déterminant dans le financement et l'équilibre économique de ce grand événement ?

Avec la crise sanitaire et les conséquences économiques et sociales, les incertitudes sont malheureusement devenues constitutives de l'organisation des jeux Olympiques, jusqu'à en remettre en cause l'esprit, si l'on en croit les conditions dans lesquelles devraient se tenir les jeux de Tokyo, dans quelques semaines, sans public voire sans tous les athlètes.

En France, la crise sanitaire complique assurément l'équation budgétaire des jeux Olympiques de 2024, mais une grande vigilance est déjà de mise. Au-delà du coût des ouvrages olympiques, d'autres postes de dépenses inflationnistes ont ainsi été identifiés, notamment par la Cour des comptes, concernant la sécurité. Notre échange de ce matin devrait permettre de faire la lumière sur ces différents enjeux.

J'ajoute que le Comité d'organisation a mené au cours de ces derniers mois, en lien avec le Comité international olympique (CIO), un travail précis visant à optimiser la répartition géographique des sites olympiques. Cette audition pourrait être l'occasion de revenir sur ces modifications qui, pour certaines, ont pu faire débat au niveau local - notamment en Seine-Saint-Denis.

Monsieur le président, monsieur le directeur général, pour l'ensemble des raisons que je viens de citer, il nous a semblé opportun de faire aujourd'hui un point d'étape sur l'avancée de la préparation des jeux Olympiques de Paris 2024. Je saisis cette occasion pour vous indiquer que l'attention de notre commission sur ce sujet devrait se prolonger dans les semaines et les mois à venir, puisque le bureau de notre commission a décidé la création d'une mission d'information sur les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024. Elle devrait prochainement commencer ses travaux.

Je vous propose maintenant de vous céder la parole pour une dizaine de minutes chacun. Je laisserai ensuite la parole à chacun de nos collègues, en commençant par notre rapporteur budgétaire, Jean-Jacques Lozach, qui vous posera une première série de questions.

M. Tony Estanguet, président du Cojop de Paris 2024. – Merci, monsieur le président.

Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre présence et de vous intéresser au projet Paris 2024. Ce soutien est permanent depuis le début de la candidature de Paris, et il est important que ce projet puisse être soutenu par les élus de la Nation. Ce projet dépasse de très loin le projet sportif. C'est un vrai projet de société.

Nous avons en effet pour ambition de ne pas être seulement les 33^e Jeux de l'histoire, mais de démontrer que la France est à l'origine d'un projet d'un nouveau genre, en proposant un nouveau modèle de jeux, avec plus de sobriété et d'innovations, afin de faire bouger les lignes autour du sport et de démontrer que celui-ci peut avoir un véritable impact tout en répondant à des préoccupations que se posent les Français en matière de santé, d'éducation, de lien social.

Nous avons la conviction que le sport est un véritable outil au service des Français et que ce projet, qui est le plus grand projet sportif tous domaines confondus que la France ait jamais organisé, peut être un vrai accélérateur pour faire bouger les lignes.

Il est donc fondamental que vous nous aidiez et que vous soyez connectés autant que possible à ce projet.

Je souhaiterais revenir sur son essence même afin que chacune et chacun d'entre vous puisse maîtriser ce que nous sommes en train de mettre en place aujourd'hui.

Les jeux Olympiques constituent le plus grand des événements sportifs. Nous allons accueillir 15 000 athlètes venant de 206 pays. On trouve au programme de ces Jeux 32 sports – 28 disciplines auxquelles s'ajoutent 4 sports additionnels retenus pour tenter de rajeunir encore notre audience –, et 22 sports pour les jeux Paralympiques. C'est aussi, adossée au plus grand des événements sportifs, la plus grande des plateformes de communication.

Ces Jeux seront regardés par 4 milliards de personnes – c'est le chiffre des derniers Jeux. Nous allons accueillir 20 000 journalistes, recruter 50 000 volontaires à travers tout le pays. Le programme de billetterie touchera 13,5 millions de spectateurs, ce qui représente le plus grand événement en nombre de spectateurs que nous n'aurons jamais organisé.

La flamme traversera l'ensemble de notre territoire dans les trois mois précédant la cérémonie d'ouverture.

Un mot du budget. Vous l'avez dit, monsieur le président : l'un des engagements très forts de Paris 2024 est de proposer un nouveau modèle de financement des Jeux. Le budget est aujourd'hui financé à plus de 97 % par le secteur privé, soit 3,9 milliards d'euros, un tiers apporté par le CIO, un deuxième tiers tiré de notre billetterie et de quelques produits dérivés. Un troisième tiers sera apporté par les entreprises partenaires de Paris 2024.

Il est important de le souligner, car le Comité d'organisation est une association de droit privé, financée principalement par de l'argent privé. Il existe un concours public de 100 millions d'euros, directement fléché en direction des jeux Paralympiques, qui ne reçoivent pas de contribution du Comité international Paralympique, à l'inverse du CIO qui, lui, abonde notre budget à hauteur d'un tiers.

La réussite de Paris 2024 repose sur trois grands défis.

Le premier consiste à réussir une célébration spectaculaire, ouverte et responsable. Le deuxième est de construire un héritage collectif pour que le sport puisse jouer dans ce pays un rôle plus important au service de la société. Le troisième défi tient à notre capacité à engager l'ensemble des Français et des territoires dans la réussite de cet événement qui fera date. Cela fait cent ans que l'on n'a pas organisé les jeux Olympiques d'été. Ce seront en outre les premiers jeux Paralympiques que notre pays mettra en œuvre.

Nous avons la chance de posséder des sites iconiques qui ont déjà fait leurs preuves à travers de grands événements. C'est le cas du Stade de France. On a aussi la chance de pouvoir utiliser les Jeux pour révéler notre patrimoine. C'est la magie de ce projet que d'associer le sport et la culture, de proposer des émotions très fortes aux athlètes, aux spectateurs, mais aussi à 4 milliards de téléspectateurs.

Nous aurons des épreuves au pied de la tour Eiffel, aux Invalides, place de la Concorde, dans les jardins du château de Versailles et même à Tahiti. Il se trouve que la plus belle vague du monde est française et se trouve à Tahiti à cette période de l'année. Nous

souhaitions associer ce territoire à la réussite des Jeux. Les épreuves de voile auront lieu à Marseille et celles de football dans plusieurs capitales régionales.

Le deuxième défi est celui de l'héritage. Il y a pour nous deux grands objectifs en la matière. Le premier est de changer le modèle : nous voulons des Jeux plus sobres, qui divisent les émissions de carbone par deux. C'est sans précédent. Nous allons nous appuyer à hauteur de 95 % sur des infrastructures déjà existantes ou temporaires et desservir l'ensemble des sites de compétition par des transports en commun pour avoir un impact significatif sur les modèles écologique et financier de ces Jeux.

La deuxième dimension de l'héritage est de faire en sorte que le sport soit un outil au service de la population. Nous ambitionnons que les Français s'adonnent à plus d'activités physiques. Malheureusement, les statistiques ne sont aujourd'hui pas très bonnes dans notre pays. L'Organisation mondiale de la santé a relevé que 85 % des jeunes n'y pratiquent pas assez d'activités physiques et qu'un jeune sur cinq est en situation de surpoids ou d'obésité. Les statistiques de sédentarité continuent d'augmenter, alors que 30 minutes d'activité physique quotidienne ont un impact direct significatif sur la santé, le bien-être, la concentration, etc.

Nous voulons donc réussir à mobiliser l'ensemble des forces en présence pour trouver des voies de passage et faire pratiquer plus d'activités physiques à la population française dès son plus jeune âge. Pour nous, les bonnes habitudes doivent être prises au plus tôt, notamment à l'école primaire. C'est pourquoi, avec le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, nous prôtons 30 minutes d'activité physique quotidienne.

Le troisième défi est celui de l'engagement de tous. Nous avons réussi à faire bouger les lignes et à faire accepter par le CIO la création d'un label appelé « Terre de Jeux 2024 », qui permet à l'ensemble des territoires qui croient au sport et qui ont envie de faire partie de cette dynamique d'être labellisés et de déployer différents programmes dans les écoles ou les quartiers, afin de rapprocher le monde associatif et les collectivités locales.

Le sport français – j'en suis un bon exemple – repose aujourd'hui sur une dynamique qui touche l'ensemble du territoire. Les grands champions français viennent des quatre coins de la France. Ils ont commencé le sport dans de petites structures associatives soutenues par les collectivités locales. Il est très important qu'on arrive à valoriser cette dynamique locale dans l'ensemble des territoires à travers le projet Paris 2024.

C'est pourquoi nous sommes heureux, alors que cette idée a été lancée il y a moins de deux ans, que 25 millions de Français vivent aujourd'hui dans une collectivité « Terre de Jeux 2024 » et aient accès à un certain nombre de programmes.

Nous avons créé pour les Français un club Paris 2024 accessible à tous, gratuit, et qui permet, en s'y inscrivant, d'être destinataire de l'ensemble des informations pour savoir comment devenir volontaire, s'engager dans l'aventure, rencontrer de grands champions. Nous avons déjà organisé un certain nombre de défis autour de Tony Parker, Teddy Riner, Florent Manaudou et des plus grands champions français qui, régulièrement, donnent rendez-vous à leurs fans pour partager la préparation des Jeux de Paris 2024.

Pour aller au bout de cette ouverture, nous avons même souhaité permettre au grand public de participer à quelques épreuves des Jeux. Ce sera notamment le cas du

marathon, qui sera accessible à l'ensemble des Français souhaitant y participer. Nous ferons la même chose pour les épreuves de cyclisme.

Ce projet est très ambitieux, malgré le contexte actuel. Il offre plus que jamais un horizon positif à ce pays. Nous allons mobiliser 150 000 emplois pour l'organisation des Jeux. Environ 4 milliards d'euros de fonds privés seront réinjectés dans l'économie française ces prochaines années. C'est surtout une formidable opportunité pour réussir à valoriser le rôle et la place du sport dans le quotidien des Français.

Chacun doit y prendre sa part, et c'est pourquoi nous avons besoin de votre soutien.

M. Nicolas Ferrand, directeur général exécutif de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo). – Mesdames et messieurs les sénateurs, je vais pour ma part vous parler des ouvrages olympiques et de ce que l'on doit construire de manière pérenne pour pouvoir accueillir le grand événement dont Tony Estanguet vous a dressé les grands contours.

La Solideo a été créée il y a 37 mois, en janvier 2018. Elle s'inscrit dans une organisation destinée à livrer les Jeux qui comporte trois grandes structures : le COJO, association qui va organiser l'événement lui-même pour 3,9 milliards d'euros, la Solideo, établissement public qui dispose d'un budget de 3,2 milliards d'euros en valeur 2016, à parité entre le public et le privé. La Solideo est chargée de garantir que tous les ouvrages nécessaires pour les Jeux seront livrés dans les délais, conformément aux programmes, et que ses ouvrages auront une deuxième vie après les Jeux. La présidente du conseil d'administration de la Solideo est Anne Hidalgo. S'y ajoutent tous les acteurs de l'héritage immatériel et le délégué interministériel aux jeux Olympiques (Dijop), qui a quant à lui la responsabilité de faire fonctionner l'ensemble du dispositif – Michel Cadot aujourd'hui, Jean Castex précédemment.

En ce qui concerne les ouvrages pérennes, dont la réalisation a été confiée à la Solideo, le concept des Jeux a évolué. Les fondamentaux, pour nous, n'ont pas changé depuis 37 mois. On comptait alors 40 objets. Nous avons aujourd'hui 62 objets pérennes à livrer, dont les plus gros, les plus emblématiques et les plus visibles sont le village olympique, le centre aquatique olympique et la marina de Marseille, mais également un certain nombre d'objets plus petits – une nouvelle base de pompiers et de police, quatorze rénovations de sites d'entraînement, objets qui n'étaient pas encore identifiés il y a 37 mois et qui sont aujourd'hui nécessaires à la bonne réalisation des Jeux.

Le reste des fondamentaux demeure le même. Le montant de subventions publiques, qui était de 1,78 milliard d'euros il y a trois ans, est globalement inchangé, puisqu'on en est à 1,386 milliard en euros 2016. Il faudra indexer cette somme en euros courants, mais le montant des subventions publiques est identique. L'essentiel des investissements que nous avons à réaliser se trouve en Seine-Saint-Denis – soit 75 % des subventions publiques et 44 objets.

La grande singularité de l'organisation des Jeux, en France, vient du fait que la Solideo ne fait pas tout. Elle s'appuie en effet sur les collectivités territoriales pour que celles-ci construisent sous sa supervision les différents objets nécessaires aux Jeux. Ainsi, la Ville de Paris construit l'Arena 2 sous le contrôle de la Solideo et avec son financement. Nous avons donc 72 ouvrages pérennes, 29 maîtres d'ouvrage et 13 cofinanceurs.

La difficulté vient du fait qu'il faut coordonner ces 29 maîtres d'ouvrage pour que tous les ouvrages soient livrés à temps, au 31 décembre 2023, de façon à ce que le COJO puisse les prendre en main, les tester, les habiller aux couleurs olympiques pendant le premier semestre 2024. À l'été, tout doit être parfait pour accueillir la famille olympique, les athlètes, les journalistes et les spectateurs.

Où en sommes-nous aujourd'hui ? Le planning d'il y a trois ans est inchangé. Nous avons indiqué que les trois premières années de vie de la Solideo seraient consacrées à la conception des ouvrages, à l'acquisition du foncier et à l'obtention de l'ensemble des autorisations administratives, 2021, 2022 et 2023 étant quant à elles des années de travaux de construction des différents ouvrages.

Malgré deux confinements et la crise sanitaire, la Solideo et l'ensemble des 28 autres maîtres d'ouvrage respectent le calendrier prévu. Il est important de le répéter, car nous avons du temps et pouvons absorber les aléas, comme la crise de la covid, pour autant qu'elle ne se prolonge pas plusieurs années, ou des événements climatiques importants. Nous avons intégré dans notre planning de travaux la capacité d'absorber le monde réel et les risques qui pourraient se présenter. Aujourd'hui, les enveloppes financières que nous avons prévues devraient suffire pour accélérer les travaux.

Trois questions se posaient, au-delà de la seule livraison des ouvrages pour Paris 2024.

La première concernait l'accélération d'un certain nombre de dynamiques métropolitaines, singulièrement dans cette partie de la Seine-Saint-Denis, à la limite avec les Hauts-de-Seine. L'arrivée du Stade de France a constitué le premier étage de la fusée, le village olympique et l'ensemble des ouvrages représentant le deuxième. Ce sujet est presque derrière nous, puisque les travaux commencent.

Il s'agit en deuxième lieu de réaliser des Jeux exemplaires. Le Gouvernement avait demandé que ces Jeux soient les premiers à respecter les accords de Paris en particulier concernant les émissions de carbone.

Enfin le troisième enjeu concerne les métiers liés à la ville, où nous possédons des *leaders* mondiaux, comme Vinci ou Bouygues, y compris dans des champs comme la météorologie urbaine. Météo France a en effet le modèle le plus avancé au monde en matière de prévisions urbaines. On nous a en effet demandé que les ouvrages olympiques soient l'occasion de mettre nos savoir-faire en avant et d'innover dans le domaine des filières liées à la ville.

Au niveau environnemental, nous devons travailler sur cinq thématiques très différenciantes par rapport aux grands événements mondiaux que sont les Jeux de Tokyo, les Jeux de Pékin et l'exposition universelle de Dubaï. Ces cinq sujets pourraient différencier nos savoir-faire industriels par rapport à ces grandes manifestations technologiques. Nous allons ainsi, à travers les ouvrages olympiques, atteindre au moins 45 % du bilan carbone dès 2021. En Seine-Saint-Denis, on peut dès maintenant avoir dix ans d'avance sur la stratégie nationale bas carbone.

On nous a par ailleurs demandé de prévoir des dispositifs de bâtiments adaptés au climat de 2050, lorsque l'été standard correspondra à la canicule de 2003. C'est ce que nous faisons. On nous a demandé d'œuvrer sur la biodiversité urbaine, sujet sur lequel nous sommes moins avancés que pour les deux premiers. On nous a aussi demandé de travailler sur

l'économie circulaire : nous réutilisons donc 92 % de tout ce qui existe physiquement sur le village olympique. Lorsque nous avons pris les terrains, le village olympique était une zone industrielle. Nous avons déconstruit et recyclé tout ce qui était présent, y compris les faux plafonds, les moquettes ou le mobilier. C'est un chiffre qui n'a jamais été atteint jusqu'à présent.

En matière d'accessibilité universelle, Mme Sophie Cluzel, secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, qui suit de très près nos travaux, nous a demandé de travailler sur la logique du vieillissement de la population, non pas le handicap lourd mais la somme de petites difficultés que nos aînés peuvent avoir et qui rendent la vie en ville compliquée. Comment penser l'accessibilité et avoir une forme de ville bienveillante en mettant bout à bout une somme de petites solutions ?

On nous a également demandé de répondre à trois grands objectifs.

Le premier est que les Jeux constituent un vecteur de dynamisme pour l'emploi et que 10 % des heures travaillées sur l'ensemble des ouvrages olympiques soient réservées à des publics loin de l'emploi. 10 %, c'est deux fois le volume réclamé pour les opérations de l'ANRU. Inversement, il a été proposé d'élargir l'assiette et que cela ne concerne pas simplement les chômeurs de longue durée et les personnes loin de l'emploi, mais également les apprentis, les alternants et ceux qui subissent une discrimination à l'adresse.

Nous allons réaliser, dans le cas des ouvrages olympiques, près de 2,4 millions d'heures d'insertion. Nous ne sommes qu'au début des grands chantiers mais totalisons aujourd'hui 180 000 heures dans ce domaine.

On nous a également demandé de dédier 25 % en valeur des marchés à des PME, des TPE et à des structures de l'économie sociale et solidaire (ESS). Aujourd'hui, près de 750 millions d'euros de marchés publics et privés ont été passés auprès de l'ensemble des maîtres d'ouvrage. 20,1 % ou 20,2 % de ces marchés concernent des PME, des TPE ou des structures de l'ESS, pour environ 150 millions d'euros. Cela représente 620 PME françaises, qui se trouvent dans des zones parfois très reculées, comme le Mont Morvan.

Aujourd'hui, la conception de tous les gros ouvrages est achevée et les autorisations administratives ont été obtenues – village olympique, village des médias, piscine olympique, réalisés par la métropole du Grand Paris, Arena 2, réalisée par la Ville de Paris, marina de Marseille réalisée par la ville de Marseille, dont les permis de construire ont été déposés.

Nous sommes en train de finir de concevoir la rénovation des sites existants. La phase de lancement des grands chantiers se prépare. Un chantier a été lancé en janvier. Quatre l'ont été en mars. À la fin de l'année, 32 des 62 ouvrages auront été mis en chantier.

À l'automne prochain, l'ensemble du village olympique sera en construction. À la fin de l'année, il représentera 4 000 salariés, à cheval entre Saint-Ouen, Saint-Denis et l'île Saint-Denis. Ce sera le plus grand chantier monosite de France – 40 grues.

Pour 2021, cela représente 750 millions d'euros de travaux publics et privés, dont 276 millions de subventions publiques de l'État et des collectivités. 9 000 salariés seront au total mobilisés, 4 000 sur le village olympique, 5 000 sur les autres ouvrages.

C'est bien évidemment un facteur de reprise et cela pose beaucoup de questions en matière d'insertion et de conditions de travail, sur lesquelles nous travaillons avec beaucoup d'énergie. Même si on a du temps, cette concentration humaine, avec un calendrier et une pression extrêmement forte, ne doit se traduire par aucune concession en matière de sécurité des travailleurs.

M. Laurent Lafon, président. – Merci, monsieur le directeur général.

Sans plus tarder, je donne la parole à Jean-Jacques Lozach, rapporteur budgétaire des crédits du sport.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur. – Vous avez évoqué l'héritage olympique durable et diversifié, qui ne se résume pas simplement par la capacité à organiser un événement ou à gagner un certain nombre de médailles, mais également par beaucoup d'autres choses, en particulier le développement des pratiques sportives dans notre pays. Un chiffre très ambitieux avait été annoncé par Laura Flessel et confirmé par le Président de la République, de l'ordre de 3 millions de pratiquants supplémentaires.

La pandémie est malheureusement passée par là et va sans doute encore nous occuper au cours des mois qui viennent. Le moment n'est-il pas venu de poursuivre un objectif un peu plus réaliste et de revenir à la fin de l'année 2019, à la situation que nous connaissions avant la covid-19 ? On veut bien croire qu'il va y avoir une frénésie d'activité physique au sortir de ce confinement, mais ne faut-il pas évoquer des objectifs à la baisse concernant le développement du nombre de pratiquants ?

Sur le plan financier, il a été présenté au mois de novembre dernier une version provisoire d'un rapport de la Cour des comptes évoquant des surcoûts estimés à 400 millions d'euros, notamment pour des raisons de sécurité. Une économie d'environ 400 millions d'euros était par ailleurs envisagée. Pouvez-vous nous apporter quelques éléments complémentaires sur ces chiffres ?

Par ailleurs, une étude sortie la semaine dernière montre que, contrairement à 2020, où les choses ne s'étaient plutôt pas trop mal passées en matière de mécénat d'entreprises et de sponsoring, il existe d'ores et déjà un recul pour 2021. Cela ne concerne peut-être pas les grands événements sportifs internationaux (GESI), mais avez-vous des craintes de ce côté-là ? La crise sanitaire a-t-elle remis en question un certain nombre de projets de partenariat ?

Il en va de même pour les collectivités territoriales, à qui la crise coûte beaucoup d'argent. Les chiffres qui sont annoncés tournent autour de 3,8 milliards d'euros pour 2020. L'enthousiasme est-il toujours au rendez-vous ou avez-vous là aussi quelques inquiétudes ?

Enfin, pour en revenir au développement de l'activité physique et sportive dans les établissements scolaires, vous avez lancé fin janvier, avec le ministre de l'éducation nationale et la ministre des sports, une opération consistant en 30 minutes supplémentaires d'activité physique et sportive quotidienne à l'école. Pour nous, c'est un peu flou. Certes, on est dans un contexte éducatif très particulier, mais cette campagne doit-elle se dérouler sur le temps scolaire ou hors temps scolaire ? Quels sont les personnels concernés ? S'agit-il des enseignants de l'Éducation nationale, des éducateurs sportifs des clubs, des agents des collectivités territoriales, etc. ? Qui finance ? Pourrait-on avoir des précisions sur ces

30 minutes qui devraient venir s'ajouter aux heures d'éducation physique et sportive d'ores et déjà prévues par les instructions officielles.

Mme Marie Barsacq, directrice « Impact et héritage » du Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024. – Ces 30 minutes constituent un dispositif porté par le ministère de l'éducation nationale. À ce stade, les écoles s'inscrivent de façon volontaire pour mettre en place cette expérimentation. Aujourd'hui, 1 100 écoles expérimentent le dispositif. Il s'agit de 30 minutes quotidiennes d'activité physique avec son enseignant, dans la cour de récréation. Cela peut avoir lieu en début de journée, en milieu de journée, l'après-midi ou autour des récréations. C'est un temps placé sous l'autorité de l'enseignant, qui aménage sa journée de travail en fonction de ces 30 minutes. Ce temps est évidemment complémentaire à l'éducation physique et sportive. C'est pour nous un marchepied vers davantage d'EPS dans le quotidien des enfants à l'école.

Ces temps d'EPS sont loin d'être respectés partout. Certaines communes financent des intervenants municipaux. Les enfants ont parfois la chance d'avoir trois heures mais, à Paris, par exemple, ils n'ont qu'une heure et demie.

Dans les communes où c'est l'enseignant lui-même qui porte l'EPS, les recommandations ministérielles « lire, écrire, compter » étant très fortes, l'EPS passe de fait à la trappe.

Nous avons conçu ce dispositif avec l'Éducation nationale comme un outil pour augmenter la place de l'EPS et du sport scolaire dans l'enceinte de l'école, car cela nous semble essentiel.

Les études sur la sédentarité des enfants sont catastrophiques. Un enfant sur cinq est aujourd'hui en situation d'obésité avant l'entrée en sixième. Ce sont de futurs adultes qui vont souffrir de pathologies lourdes, et cela va peser sur les finances de notre société comme sur la vie quotidienne de ces personnes. Il faut donc enrayer la mécanique.

Les médecins l'ont prouvé : tout se joue entre 6 ans et 11 ans. Un enfant qui ne bouge pas sera un adulte sédentaire. Il faut donc agir à ce moment-là et donner le goût de bouger aux enfants pour qu'ils aient envie de faire du sport de façon régulière.

Notre idée est d'exploiter ce marchepied de 30 minutes, qui va donner envie aux enseignants de faire de l'EPS, parce qu'ils vont se rendre compte des effets bénéfiques de ces 30 minutes.

Les études montrent toutes qu'une activité physique quotidienne favorise la concentration des élèves. Le climat de la classe est aussi apaisé et permet de dispenser un meilleur enseignement. Notre objectif est toutefois plus large que 30 minutes d'activité physique. Il s'agit de faire en sorte que les enfants aillent vers les clubs. C'est notre objectif majeur. Nous pensons que cette première étape d'une activité physique quotidienne est indispensable. À cet âge, une heure par jour est nécessaire. 30 minutes ne représentent donc que la moitié du chemin parcouru dans le temps scolaire. Reste le périscolaire, les parcs et la vie en famille pour les 30 minutes restantes.

Le dispositif est extrêmement important, car nous voulons que les enfants jouent aussi un rôle de prescripteur auprès de leurs parents. Toucher les enfants, les éveiller à la nécessité d'être actif tous les jours est aussi une façon de convaincre les parents de faire de

même, d'accompagner leurs enfants au club et de faire en sorte que le sport en famille se pratique de façon beaucoup plus large. Cela devrait permettre aux loisirs d'être beaucoup plus sportifs qu'aujourd'hui.

M. Tony Estanguet. – Ce dispositif a été pensé pour ne pas engendrer de dépenses supplémentaires. Ce sont des contenus pédagogiques clés en main qui sont fournis aux professeurs des écoles, avec des fiches thématiques pour apprendre à sauter, à courir, à danser. Ce sont des activités assez simples et ludiques qui permettent aux enfants de se dépenser. Elles sont faciles à mettre en place sans matériel particulier.

S'agissant des 3 millions de pratiquants supplémentaires, c'est le Gouvernement qui a fixé cette ambition. Nous n'avons pas à commenter ce chiffre. À titre personnel, je pense qu'il est encore important d'être ambitieux et de trouver des solutions pour développer le nombre de pratiquants sportifs dans notre pays. On ne parle pas forcément de licenciés, mais de pratiquants. Plus encore qu'avant la crise sanitaire, il faut conserver ce cap.

Concernant les budgets, nous attendons toujours le rapport définitif de la Cour des comptes, qui devrait arriver dans les prochaines semaines. C'est notre second contrôle. Nous avons déjà été contrôlés après la phase de candidature. Un premier rapport avait été publié.

Dès le début de la crise sanitaire, nous avons mobilisé l'ensemble des équipes de Paris 2024 pour affiner notre budget pluriannuel d'organisation et de livraison des Jeux. Nous avons passé au peigne fin l'ensemble des lignes budgétaires. Tout cela a été contrôlé par le ministère des finances. Ce nouveau budget pluriannuel nous a permis de faire environ 300 millions d'euros d'économies. Nous avons pour cela réduit le nombre de sites de compétition et organisé plus d'épreuves.

Quatre disciplines sportives ont été incluses il y a un petit peu plus d'un an dans ce nouveau budget, sans l'augmenter significativement. Nous avons réussi à négocier une contribution supplémentaire du CIO d'environ 125 millions d'euros. Le budget a été réévalué et validé par l'ensemble des parties prenantes de Paris 2024. Il inclut un certain nombre de nouveaux sports et un protocole qui permet d'affiner la sécurité. Paris 2024 prend à sa charge l'ensemble des moyens de sécurité dans les enceintes sportives pour s'assurer que chacun peut venir assister aux épreuves en toute sécurité, les forces de l'ordre continuant à assurer la sécurité sur la voie publique.

Le partenariat et le sponsoring représentant aujourd'hui un tiers de notre budget, nous avons, fin 2020, sécurisé 53 % de l'objectif. Nous sommes dans les mêmes temps que Londres 2012 à la même période. C'est la référence sur laquelle nous nous sommes basés. Nous avons suivi le même rythme de signature de partenariats qu'auparavant, indépendamment de la crise. Notre objectif serait de sécuriser environ deux tiers de nos revenus à la fin de l'année 2021 et de continuer à avancer à la même vitesse.

Avec les équipes de Paris 2024, nous nous sommes fixé pour objectif de continuer à progresser sans tenir compte du contexte économique actuel. Nous avançons dans nos négociations avec un certain nombre d'entreprises qui restent intéressées, car ces Jeux restent malgré tout une plateforme de communication unique et très attractive.

M. Michel Savin. – Vous nous avez présenté l'état des lieux de cette grande manifestation sportive que va organiser notre pays et qui repose sur deux piliers. La France a

démontré ces dernières années qu'elle était en capacité de mettre sur pied de grandes manifestations sportives. Il est vrai qu'on a besoin de la mobilisation de tous.

C'est un enjeu national qui va nous permettre de mettre en valeur des sites symboliques et montrer l'excellence française. C'est un élément nouveau dans l'organisation de jeux Olympiques et Paralympiques, qui permet d'associer le sport, la culture et le tourisme. Les images qui vont être diffusées dans le monde entier vont valoriser ces sites extraordinaires et amener une plus-value à notre pays.

Toutefois, vous avez souligné qu'un des défis résidait dans l'héritage. Notre responsabilité d'élus est de se mobiliser autour de celui-ci. Comment, durant ces trois ans, le pouvoir politique peut-il accompagner l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques ? Comment peut-il faire en sorte, à l'issue de ceux-ci, que les Français puissent davantage pratiquer l'activité physique et sportive et que le sport retrouve sa vraie place ?

Notre Nation n'est pas une nation sportive, on en a tous fait le constat. Outre le Parlement, ce sont surtout le Gouvernement et le ministère qui doivent trouver les solutions pour développer ces activités.

On a senti un certain élan vis-à-vis de « Terre de Jeux 2024 », mais on constate actuellement un petit ralentissement. Il est vrai que la conjoncture économique et la situation sanitaire en sont en partie responsables, mais il est nécessaire de relancer l'opération auprès des collectivités.

Madame, vous avez mis en avant l'opération 30 minutes, que le Sénat appelle de ses vœux depuis longtemps. Lorsque nous rencontrons les maires et les enseignants sur le terrain, nous déplorons un manque d'information. Beaucoup ne connaissent pas encore l'opération. Il est important de mobiliser le ministère de l'éducation nationale pour qu'il encourage la mise en place de cette action sur tout le territoire.

Par ailleurs, une charte du volontariat olympique et paralympique doit être présentée le 1^{er} janvier prochain. Des milliers de bénévoles et de volontaires vont être mobilisés. Où en est cette réflexion ?

On a obtenu 53 % de financement privé. Où en est-on du côté de la Solideo, dont l'un des objectifs porte sur les enjeux urbains à l'horizon 2050 en matière de post-carbone, de biodiversité, de climat, mais aussi d'enjeux sociétaux et d'insertion ? Ces sujets n'étaient auparavant pas pris en compte dans l'organisation des grands événements. Il faut que les collectivités et l'État puissent y participer.

Où en est enfin la Solideo, en termes de calendrier, au sujet des travaux concernant les transports, qui constituent un élément important de l'organisation de ces jeux Olympiques, aussi bien pour les athlètes que pour la presse, les médias et le grand public ?

M. Claude Kern. – Merci pour cette présentation. Je ne reviendrai pas sur l'héritage, sujet qui a été largement abordé.

Une question se pose au sujet de la billetterie : y aura-t-il encore d'ici là une problématique sanitaire ? Devra-t-on accueillir moins de public, voire plus du tout ? Il faudra alors trouver des financements complémentaires. Il ne s'agit pas d'augmenter le prix du billet...

Vous avez évoqué très rapidement l'organisation territoriale. Qu'en est-il de la répartition qui avait été évoquée à un moment pour les entraînements des matchs de football et autres ?

Vous avez dit que tout sportif de haut niveau est issu d'une petite structure associative. Je suis tout à fait d'accord, mais je pense que notre ministre ne l'a pas encore compris !

D'autre part, concernant la Solideo, j'ai noté avec satisfaction qu'elle avait encore du temps devant elle. Qu'en est-il toutefois de la construction et de l'extension des infrastructures routières et ferroviaires ?

M. Thomas Dossus. – Merci pour cette présentation.

On peut saluer l'ambition écologique des Jeux. Le fait que la sobriété en soit le maître mot marque un changement dans le domaine des grands événements sportifs. Dans le même temps, vous avez dit que les jeux Olympiques représentaient la plus grosse plateforme de communication mondiale. On a vu la place que tiennent les partenaires privés dans le modèle économique : un tiers du budget, c'est énorme ! Pour les satisfaire, beaucoup de dérogations ont été accordées en matière de publicité, notamment sur les lieux à forte valeur patrimoniale.

Vous avez également rappelé l'intérêt de mettre notre patrimoine en avant à travers les Jeux, mais les dérogations posent la question de la présence de publicités sous forme de bâches géantes ou de grands écrans numériques dans les lieux classés. Est-ce envisagé ?

Coca-Cola, partenaire historique des jeux Olympiques, qui a signé jusqu'en 2032, est considéré avec ses bouteilles en plastique comme le premier pollueur mondial. Ces partenaires en profiteront-ils pour s'aligner sur vos objectifs ? Existe-t-il un engagement des annonceurs dans ce domaine, au-delà du *greenwashing* habituel pratiqué par les grandes marques ?

M. Pierre Ouzoulias. – Je vais être extrêmement vulgaire et trivial et parler des transports, qui présentent un léger souci. Pouvez-vous faire le point sur ce qui était prévu dans le dossier de candidature et sur ce qui est réalisable, en particulier s'agissant du Charles-de-Gaulle Express ?

Le préfet Cadot, que nous avons reçu le 9 décembre 2020, nous avait dit qu'il existait des retards, notamment sur la ligne 16 jusqu'à la gare RER du Bourget. Je le cite : « Le retard accumulé n'est pas complètement irrattrapable ». L'a-t-il été ? Je suis usager de la ligne B du RER : l'avenir s'assombrit !

Mes collègues qui ne vivent pas à Paris imaginent que le problème des transports consiste surtout à se déplacer pour les sportifs et les spectateurs d'un site à l'autre, mais chacun doit continuer à vivre pendant les jeux Olympiques. Aujourd'hui, l'acceptabilité des Jeux pour les futures villes candidates est quelque chose de déterminant. Si cela engendre une dégradation des conditions de vie quotidienne des habitants de la région parisienne, vous aurez de plus en plus de mal à trouver des postulants.

Je sais que beaucoup des hypothèses que je viens d'évoquer ne relèvent pas de votre responsabilité et dépendent d'autres centres de décision. C'est ce qui fait toute la

complexité de ce dossier. Je le comprends parfaitement mais, à un moment donné, on a besoin de dresser un bilan général, et je crois que vous êtes en capacité de le faire.

Mme Catherine Dumas. – Merci pour cette présentation très claire. J’ai été particulièrement intéressée par ce que vous avez dit à propos des territoires. Il est vrai que les Jeux sont une chance pour eux et pour la mise en valeur du patrimoine.

Je suis élue de Paris, et le développement métropolitain m’intéresse particulièrement. Je voudrais revenir sur deux points.

Les 30 minutes de sport à l’école ne sont pas respectées partout. Je pense qu’il existe un défaut de communication et des pratiques différentes selon les territoires. En région parisienne, on constate un déficit.

À ce propos, qu’en est-il de la semaine olympique et paralympique (SOP) dans les écoles, qui a dû se dérouler du 1^{er} au 6 février ?

Par ailleurs, le Club de Paris 2024, qui a pour ambition de donner aux Français l’envie de se passionner pour l’événement, me semble être une initiative très intéressante. Pouvez-vous nous en dire plus, huit mois après sa mise en service ?

M. Jacques Gersperrin. – J’ai cru comprendre qu’on assistait à une sorte de resserrement budgétaire. Cela peut-il avoir une incidence sur l’héritage et sur les retombées culturelles et sociales ?

En deuxième lieu, avez-vous prévu un plan « E » – comme « Estanguet » – en cas de pandémie en 2024 ?

Par ailleurs, nous travaillons sur le respect des principes de la République : c’est peut-être une occasion inespérée pour la Nation et pour le sentiment d’appartenance à un même pays. Y avez-vous réfléchi, et comment pouvez-vous agir pour faire adhérer toute la France à ces valeurs ?

Enfin, j’ai été interpellé par certaines fédérations à propos des appels à concurrence, qui sont proposés par équipement pour l’organisation générale – lots A – et par discipline pour l’organisation sportive – lots B. Les fédérations internationales, si j’ai bien compris, conseillent également les entreprises. Or les fédérations nationales s’interrogent sur les conflits d’intérêts qui peuvent exister dans ce domaine. Vous pourrez répondre plus tard s’il ne vous est pas possible de le faire aujourd’hui.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Merci à tous pour cette présentation exhaustive et intéressante.

Je suis sénatrice de Paris, et je regrette que le projet des jeux Olympiques, dont tout le monde s’accorde à dire qu’il est extrêmement important pour Paris, pour la France et dans le cadre du plan de relance, n’ait pas été assorti d’un projet plus ambitieux de la part du Président de la République sur le Grand Paris, dans une ville aujourd’hui enserrée dans le périphérique, un peu thrombosée, et en proie à beaucoup de travaux.

On a parlé de grands projets, d’héritage durable, etc., mais on n’a pas beaucoup parlé des Parisiens dans cette présentation. J’espère qu’ils seront associés et consultés à tous les niveaux, car s’ils sont très fiers, ils sont aussi très inquiets.

Par ailleurs, le partenariat public-privé et la recherche de partenaires doivent, selon Mme Hidalgo, s'accélérer à partir du mois d'août. Qu'en est-il ?

Deuxièmement, la sécurité est une préoccupation majeure des Parisiens dans le contexte incertain que nous connaissons. Vous avez évoqué une augmentation du budget de 30 000 euros. Quelles sont les pistes envisagées ? Y aura-t-il des drones ?

Troisième question : peut-on avoir des précisions concernant les 32 chantiers que vous avez évoqués pour décembre 2021 ?

Par ailleurs, vous dites vouloir associer le sport et la culture, deux secteurs extrêmement malmenés dans cette pandémie. Je pense au Grand Palais. Pouvez-vous développer ce point ?

Enfin, le projet de verdissement qui va aller de la Tour Eiffel jusqu'aux Champs-Élysées en passant par le Champ de Mars suscite l'inquiétude des élus locaux et des Parisiens. Pourriez-vous en dire un mot ?

M. Stéphane Piednoir. – Merci pour ce point d'étape, qui est important pour la commission de la culture, de la communication et du sport.

On ne le dit pas suffisamment : les jeux Olympiques sont une occasion unique de valoriser le sport dans notre pays. Je pense que ce sera la seule expérience que nous vivrons en ce qui nous concerne. Il faut donc que l'on s'empare de cette opportunité.

Bien sûr, les choses ont démarré très fort avec « Terre des Jeux ». Les collectivités de tous les départements se sont emparées de cette opportunité. Aujourd'hui, les choses sont pour ainsi dire à l'arrêt du fait des circonstances, mais l'enthousiasme doit naître dans le grand public. La pratique du sport dès le plus jeune âge contribue à une meilleure santé mentale et à une concentration incontestable.

Les ministères de l'enseignement supérieur et du sport se sont réunis autour de la table pour définir le label « Génération 2024 », qui veut soutenir le développement de la pratique sportive, y compris pour les étudiants. On sait à quel point ceux-ci sont dans une situation de souffrance du fait des cours à distance. Il existe des risques pour la santé liés à la sédentarité. Pouvez-vous faire un point sur le nombre d'établissements du supérieur qui se sont inscrits dans cette dynamique ? Où en est-elle dans les universités et les établissements d'enseignement supérieur ?

Par ailleurs, concernant la sobriété écologique et énergétique, j'observe que les précédents Jeux d'été ont émis 3,5 millions de tonnes de CO₂. L'objectif est de diviser ce chiffre par deux, voire plus. Or toute organisation de ce type génère du CO₂. Notre pays a tendance à vouloir laver plus blanc que blanc, cela ne date pas d'hier. Quelle énergie va alimenter les différents sites ? On a régulièrement un débat au Sénat sur le fait de savoir si le nucléaire est une énergie décarbonée. La réponse est positive, même s'il existe d'autres sources. Avez-vous donc une stratégie en termes d'approvisionnement décarboné ?

Mme Annick Billon. – Vous avez énoncé un certain nombre d'objectifs que nous partageons concernant l'organisation de ces Jeux.

Vous avez dit que les collectivités étaient parties prenantes dans l'organisation et les travaux de ces Jeux. Avez-vous, à ce stade, des craintes sur leur capacité à tenir le

calendrier ? On le sait, la pandémie a touché leurs capacités à investir et leur budget de fonctionnement.

S'agissant des 30 minutes de sport supplémentaire dans les écoles, je pense que la mesure est à géométrie variable selon les territoires et les établissements. Peut-on la mettre en place de manière rigoureuse dans tous les établissements et la contrôler ?

Par ailleurs, nos collectivités connaissent toutes un désengagement des associations et des bénévoles, la pandémie éloignant les adhérents de leur club. Cet impact est-il à craindre concernant les jeux Olympiques ?

Enfin, qu'en est-il de l'égalité entre les femmes et les hommes et du respect de la charte olympique ? Il était question hier soir, en séance publique, de sujets assez clivants, comme le voile, par exemple.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je voudrais tout d'abord féliciter les équipes pour leur résilience car, dans le contexte actuel de la crise sanitaire, anticiper est chose fort compliquée.

Ma question sera simple : la France organisera, si tout va bien, les Gymnasiades en 2022 en Normandie, si les plans de financement sont bien sûr bouclés. Elles seront portées par l'Union nationale du sport scolaire (UNSS). Quel est le lien structurel avec les jeux Olympiques 2024 ? Comptez-vous sur la venue de tous ces jeunes du monde entier pour donner une dimension très forte aux Jeux ?

M. Nicolas Ferrand. – M. Savin a posé une question concernant les fonds privés. La somme de 1,7 milliard d'euros ne passe pas par la Solideo. Un certain nombre de bâtiments nécessaires pour les Jeux sont des bâtiments privés loués par le COJO pendant les Jeux, et rendus après. On transforme des chambres d'étudiants qui vont accueillir les athlètes en appartements familiaux, en hôtels, en bureaux.

Nous avons contractualisé avec les promoteurs sur l'intégralité de ce programme. Tout ceci est sécurisé, à l'exception d'un bâtiment qui a vocation, après les Jeux, à être transformé en bureaux. Son financement est encore en discussion avec l'investisseur final, qui récupérera le bâtiment en 2025.

L'incertitude représente environ 150 millions d'euros. Il ne s'agit pas de fonds publics : il faut que le promoteur achève sa négociation avec l'investisseur final. Pour tout le reste, le processus est sécurisé.

Plusieurs d'entre vous m'ont interrogé sur les transports. Je dois être extrêmement humble à ce sujet : la Solideo porte les sujets d'investissements routiers, mais le Gouvernement, dès le début de 2018, a décidé que les investissements dans les transports collectifs ne seraient pas pilotés, suivis ou accompagnés par la Solideo, mais directement par la Dijop. C'est pourquoi vous avez reçu le préfet Cadot en décembre.

Je serai assez succinct sur la partie relative aux transports collectifs, à propos desquels je n'ai pas grand-chose d'autre à dire que ce que vous pouvez lire dans la presse. Je suis autant informé que vous.

S'agissant de la partie routière, nous disposons d'un programme d'investissement pour les voies olympiques. Il s'agit d'équipements pérennes qui permettent, pendant les Jeux,

à l'ensemble de la grande famille olympique de garantir les temps de transport et qui, après les Jeux, vont améliorer le fonctionnement du réseau routier. Cela concerne les autoroutes et le périphérique, et relève de l'État ainsi que de la Ville de Paris.

On a là beaucoup de systèmes de vidéo-verbalisation, de caméras, d'améliorations ponctuelles de l'infrastructure. Il y en a pour environ 37 millions d'euros. Cela représente 90 kilomètres linéaires sur les grandes infrastructures structurantes d'Île-de-France.

Ce programme est stabilisé. On en achève la conception pour entrer dans la phase des travaux. Cela fait partie des différents chantiers dont je parlerai tout à l'heure à propos de la question posée par Mme Boulay-Espéronnier.

Un deuxième volet porte sur le dernier kilomètre : une fois que l'on sort du périphérique, comment va-t-on jusqu'à Bercy ? Comment sort-on de l'A 13 pour aller jusqu'à Élanecourt, etc. ? Il faut voir si ces petits aménagements entre l'infrastructure et le site de compétition ont vocation à être pérennes, donc financés par la Solideo. S'ils sont provisoires, ils relèvent du COJO. Ce travail en est à ses débuts. Il s'agit par exemple de refaire un carrefour pour permettre aux cars de tourner. Cela permettra de fluidifier le trafic.

Troisième remarque sur les transports : le développement du vélo n'était pas un problème au début de l'histoire de la Solideo. Depuis un an, c'est devenu un sujet porté à la fois par la région Île-de-France et la Ville de Paris. Quelle place donner au vélo, singulièrement pour le déplacement des spectateurs ?

La question n'est pas tant celle de la voie cyclable que de l'endroit où l'on accroche son vélo à la fin du parcours. C'est la difficulté que nous avons. Si 5 % à 10 % des spectateurs utilisent un vélo, il faudra de grands parkings à cycles, comme il en existe aux Pays-Bas. Où les mettre ? Dans la phase de conception actuelle, on n'a pas intégré des lieux de cette taille. C'est donc une question qui se pose à nous.

Le dernier sujet porte sur la démonstration des savoir-faire. Il existe aujourd'hui un débat pour savoir si l'on pousse ou non l'hydrogène. Au niveau des investissements pérennes, cela pose la question de savoir si l'on finance, si l'on cofinance ou si l'on accompagne le financement de stations de recharge d'hydrogène. Cela dépend aussi de la manière dont le COJO va avoir besoin ou non d'hydrogène pour son propre système de transport, et de la volonté des élus de le développer sur leur territoire. Nous disposons de trois ans : c'est une durée suffisante pour mettre en place une station hydrogène.

S'agissant des transports collectifs, je ne sais que dire de plus. Nous sommes en effet inquiets à propos de la capacité de la ligne 16 à aller jusqu'au Bourget. Je n'ai pas d'éléments plus récents que ce que le préfet Cadot vous a dit en décembre.

Pour ce qui est de la ligne 14, j'entends que la RATP est rassurée concernant la desserte d'Orly en 2024. On devrait donc *a priori* arriver à amener la ligne 14 de Pleyel à Orly. Cela ne veut pas dire que c'est facile, mais on devrait y parvenir. La structuration du pôle Pleyel devrait être achevée pour les Jeux.

Quant à CDG Express et à la ligne B du RER, je ne suis pas du tout en mesure de vous répondre.

Une question m'a été posée à propos de l'héritage matériel en cas de problèmes financiers. Tout d'abord, l'ensemble de la maquette de la Solideo a été à nouveau soumis à

délibération lors de notre conseil d'administration d'octobre 2020. Tous les cofinanceurs se sont favorablement exprimés en faveur d'un apport d'1 milliard 386 millions d'euros en euros 2016. Je n'ai donc pas d'inquiétude pour ce qui est de l'apport public.

Lors du conseil d'administration du mois de mars, l'ensemble des cofinanceurs a délibéré sur l'indexation : comment passer des euros de 2016 aux euros courants ? Cette délibération de méthode et de principe va être suivie d'une série de délibérations, au mois de juillet, puis à l'automne, concernant la mise en œuvre cofinanceur par cofinanceur. Pour le moment, je n'ai pas d'inquiétude au sujet d'une diminution de l'héritage matériel en cas de problèmes financiers.

Les 32 chantiers de Paris constituent de très gros objets. Les autres sont plutôt situés en Seine-Saint-Denis et concernent des groupes scolaires, sans oublier Yves du Manoir, dans les Hauts-de-Seine.

Je n'ai pas grand-chose à ajouter à propos de la sobriété écologique. On va atteindre 45 % de baisse des émissions carbone, chiffre assez inespéré. Il existe des bâtiments qui font beaucoup mieux. Certains peuvent descendre à - 70 %. Le village olympique – et c'est ce qui est extraordinaire – représente 300 000 mètres carrés. Il s'agit de très grands volumes. Autant il existe de l'argent public pour libérer les terrains, autant il n'y en a pas pour la construction. Les investisseurs construisent, louent au COJO et trouvent ensuite des utilisateurs finaux. Il n'y a aucune subvention. On est dans l'économie de la Seine-Saint-Denis, en première couronne parisienne, et on arrive à faire - 45 % aujourd'hui grâce à la dynamique des Jeux et à une forte volonté politique.

Si on est capable de le faire sans subventions publiques en Seine-Saint-Denis aujourd'hui, on peut le faire dans toutes les préfectures de France, ou au moins dans toutes les grandes métropoles françaises. On peut aller au-delà de - 45 % sur de petits bâtiments de 2 000 ou 3 000 mètres carrés.

Quant à l'impact de la crise sanitaire, le tout premier confinement, il y a un an, nous a tous pris par surprise. Les collectivités et l'État n'étaient pas nécessairement préparés à télétravailler. Il se trouve que la Solideo disposait de réserves d'ordinateurs, ayant passé un gros marché en prévision de sa croissance d'effectifs. Nous avons donc prêté des ordinateurs à l'État pour qu'il puisse continuer à travailler.

Depuis l'été, la pratique du travail à distance s'est généralisée, tant côté État que collectivités. Lors du deuxième confinement, nous n'avons pas rencontré de difficultés particulières dans la conduite de nos opérations. Je ne peux en dire beaucoup plus sur la partie humaine. On va voir comment les choses se passent maintenant, mais nous ne sommes pas inquiets.

Sur la partie financière, je ne peux que vous répéter que les collectivités ont à nouveau voté en octobre sur leur contribution et, au mois de mars 2021, sur le principe d'indexation. En 2018, nous avons mis de côté une réserve de 100 millions d'euros pour faire face aux nouveaux objets. Nous avons ainsi pu financer le site d'escalade pérenne, qui n'était pas prévu au début, ou la base de police.

Le dernier débat entre cofinanceurs porte sur la façon d'utiliser cette réserve entre les nouveaux objets, les évolutions de programmes et la suite des opérations. Je n'ai pas aujourd'hui d'écho d'un cofinanceur incapable de faire face à ses engagements.

M. Laurent Lafon, président. – On comprend que les transports ne relèvent pas de la Solideo, en particulier les transports en commun. On sait néanmoins que Le Bourget ne sera malheureusement pas desservi par le Grand Paris Express en 2024. Existe-t-il d'ores et déjà des réflexions concernant des transports de substitution, et cela peut-il avoir un impact sur le bilan écologique des jeux Olympiques ?

M. Nicolas Ferrand. – Je cède la parole sur ce point à Tony Estanguet, car le domaine du fonctionnement est hors de mon champ de compétences.

M. Tony Estanguet. – Avant de répondre précisément à cette question, je souhaiterais rappeler la manière dont on a travaillé sur les transports. En 2016, lorsqu'on a construit notre dossier de candidature, on s'est calé sur la carte du Grand Paris Express. Aucune ligne de transport n'a été demandée par Paris 2024. Ce sont les Jeux qui se sont adaptés à la carte des transports de l'Île-de-France pour implanter des sites de compétition à l'endroit où des gares étaient prévues, et où on nous avait garanti qu'il y aurait des lignes de transport en commun.

Nous avons maintenu un certain nombre de sites de compétition, notamment en Seine-Saint-Denis quand, il y a deux ans, on nous a garanti que ces lignes seraient bien livrées en temps et en heure. S'il existe aujourd'hui des retards de travaux, il est difficile d'en accuser Paris 2024. Nous ne sommes absolument pas aux manettes sur ces sujets. Nous sommes plutôt des clients.

Les transports en commun vont être utilisés pour les spectateurs. Le Cojop de Paris 2024 doit mettre en place un système de transport pour les personnes accréditées : athlètes, journalistes, public et volontaires. Nous « offrons » la gratuité de ces transports sur notre budget pour les détenteurs de billets – les spectateurs – afin qu'ils puissent utiliser les transports en commun pour avoir un impact carbone limité et éviter les déplacements en voiture sur le territoire.

Quant aux transports alternatifs et au fait que les lignes 16 et 17 ne seront pas au rendez-vous, on est en train de regarder les options qui existent avec Île-de-France Mobilités et les différents partenaires pour voir comment acheminer les spectateurs, mais c'est aux autorités publiques de mettre en place un système alternatif. Il n'est pas dans les responsabilités de Paris 2024 de fournir des systèmes de transport pour acheminer les spectateurs.

S'agissant de la présence de Paris 2024 sur les territoires, vous êtes un certain nombre à avoir mis en avant le ralentissement du programme « Terre de Jeux 2024 ». Nous ne nous sommes jamais engagés sur un nombre de sites labellisés. Aujourd'hui, quelques mois après le lancement de ce programme et malgré la crise sanitaire, 1 300 communes environ sont labellisées, 90 départements, presque toutes les régions. 25 millions de Français vivent dans une commune appartenant à « Terre de Jeux 2024 ».

Les programmes continuent à se mettre en place, notamment l'opération « Explore Terre de Jeux », qui permet à toutes ces communes d'identifier des parcours de pratiques sportives sur leur territoire pour faire découvrir leur patrimoine. On a eu un très bon taux de participation de toutes ces collectivités labellisées.

Le programme des centres de préparation des Jeux est directement lié au label « Terre de Jeux » : pour pouvoir être éligible au statut de préparation des Jeux et accueillir des

délégations internationales avant les Jeux, il faut d'abord être une « Terre de Jeux 2024 ». Nous avons déjà identifié 624 de ces centres sur l'ensemble du territoire. Tous les départements qui ont fait acte de candidature ont été retenus, avec *a minima* un centre de préparation des Jeux. Il reste encore quelques opportunités pour les quatre nouveaux sports rajoutés au programme. Nous comptons sur vous pour assurer la communication et dire qu'il est encore temps de candidater et de s'inscrire.

Nous allons autant que possible continuer à animer ce réseau. Nous organisons des webinaires. J'ai été impressionné par le dernier, car quasiment toutes les collectivités étaient connectées. Nous avons battu notre record. L'enthousiasme existe donc toujours, ainsi que l'envie de ces collectivités, sur tout le territoire, de faire partie de l'aventure.

Je vais laisser Marie Barsacq vous en dire plus s'agissant du programme de 30 minutes. J'ai participé à plusieurs réunions avec les ministres et les recteurs, qui ont identifié des référents dans les académies. Ceux-ci ont pour mission de développer ce programme dans l'ensemble des écoles primaires.

Nous insistons depuis un an pour que cette expérimentation, qui a été réalisée dans sept académies, puisse être généralisée le plus tôt possible. Le ministre, lors de notre dernière réunion, il y a quinze jours, s'est exprimé devant les recteurs et souhaite qu'un tiers des écoles primaires puisse mettre en place cette mesure dès l'année prochaine, ce qui constitue un objectif assez ambitieux.

Mme Marie Barsacq. – Nous avons également convaincu Amélie Mauresmo de nous accompagner pour jouer un rôle d'ambassadrice auprès des enseignants, mais aussi des enfants, afin d'expliquer le bien-fondé de cette démarche et l'étendre à tous les territoires.

Amélie Mauresmo est partante. Nous allons tourner très prochainement, d'ici Roland-Garros, des vidéos avec elle pour faire connaître cette mesure.

Nous avons tenu, ainsi que Tony le disait, un webinaire avec les 100 référents du programme « 30 minutes ». Nous organiserons la semaine prochaine un Webinaire avec les référents « Terre de Jeux ». On n'y parlera que d'éducation, du programme « Génération 2024 » et des 30 minutes. Nous cherchons à créer les connexions entre les acteurs. Les collectivités « Terre de Jeux » vont pouvoir contacter les référents « 30 minutes » et vice-versa, afin qu'il y ait un travail de terrain et que les choses se déploient.

Nous discutons également avec l'Éducation nationale à propos d'un accompagnement des écoles qui mettent en place ces 30 minutes, peut-être avec un kit. Nous échangeons avec l'Agence nationale du sport (ANS) pour financer ce dispositif. Les discussions sont en cours. Le sujet est sur la table pour que cela se déploie massivement et que le soufflé ne retombe pas.

Nous poussons également beaucoup à une évaluation de ce dispositif, notamment par la mise en place de tests de forme auprès des élèves de sixième, dans trois ans, afin de pouvoir mesurer l'impact positif sur la santé des jeunes qui entrent en sixième et qui auront bénéficié du programme. Ce sont des moyens qu'il faut absolument solliciter dès aujourd'hui pour démontrer le bien-fondé de la démarche.

Nous sommes donc très mobilisés. La plateforme « Génération 2024 » héberge tous les contenus concernant les 30 minutes. C'est une plateforme que nous avons créée à

cette fin. Nous œuvrons main dans la main avec l'Éducation nationale. Tous les outils sont sur cette plateforme, et nous réfléchissons à une animation hebdomadaire pour les enseignants qui mettraient en place ces 30 minutes à partir de l'année prochaine, afin de leur donner des idées d'activités.

Concernant les labels, environ 3 200 établissements scolaires sont aujourd'hui labellisés « Génération 2024 ». Un des critères forts de ce label est le rapprochement entre un club sportif, l'établissement scolaire, le lycée, le collège, l'école afin de mettre en place des actions. C'est pour nous un levier pour établir davantage d'interactions entre le mouvement sportif et le milieu scolaire et donner envie aux enfants de faire du sport dans les clubs.

Concernant les universités, certaines sont labellisées « Génération 2024 ». Malheureusement, du fait du contexte sanitaire, cela ne se traduit pas par une action sportive. Aujourd'hui, ce n'est que déclaratif, et nous sommes bien conscients que les étudiants ne peuvent pas faire de sport. Nous sommes en train de nous préparer pour l'année prochaine, à la sortie de cette crise sanitaire, afin qu'il puisse y avoir une politique volontariste beaucoup plus forte des universités labellisées pour proposer plus régulièrement une activité physique et sportive.

Nous travaillons sur une grande campagne en direction des universités pour encourager les étudiants à faire du sport. Ils ont été très sédentaires depuis deux ans. Nous militons aussi beaucoup pour que le jeudi après-midi soit banalisé. C'est un combat vieux comme Hérode. J'étais déjà élue à la FNSU lorsque je militais sur ce point. Quelques années plus tard, on n'y est toujours pas !

Il est extrêmement important que les rencontres sportives puissent avoir lieu sur une même demi-journée pour que les gens puissent se voir. Or trop de cours sont prévus le jeudi après-midi. Il serait important que vous fassiez résonner cette musique afin que les étudiants puissent avoir une activité physique régulière. Il faut du temps pour cela.

La semaine olympique et paralympique (SOP) s'est déroulée début février, dans un contexte sanitaire compliqué. À l'époque, les gymnases étaient fermés aux cours d'EPS, mais la SOP a été maintenue car, en consultant les enseignants, on a senti un vrai engouement à ce sujet. Dans ce contexte compliqué, il était important d'alerter l'opinion sur les dangers de la sédentarité des enfants.

Plus d'enfants ont été mobilisés, davantage d'écoles et d'établissements scolaires se sont engagés cette année. Environ 500 000 ont participé à des activités dans le cadre de la semaine olympique et paralympique. Le nombre de projets liés au parasport a augmenté. C'est un signe très positif. On était jusqu'à présent à deux tiers. Les enseignants font preuve d'un véritable engouement à propos de ce sujet et se saisissent de la semaine olympique et paralympique et des Jeux en général pour changer le regard sur le handicap de leurs élèves. On va bientôt organiser les jeux Paralympiques, autant d'éléments importants pour construire de solides dispositifs.

La journée olympique aura lieu le 23 juin. Nous proposons aux établissements qui n'ont pu mettre en place leurs projets à cause des contraintes sanitaires du mois de février de le faire à cette occasion – si le contexte est alors plus favorable.

Une autre question portait sur notre engagement concernant l'égalité entre les femmes et les hommes. Nous menons des travaux au sein d'un Comité égalité et lutte contre

les discriminations, qui associe le secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, mais aussi des acteurs associatifs de lutte contre les discriminations et des acteurs publics, pour construire un label à ce sujet qui puisse être laissé en héritage après Paris 2024.

L'objectif est de construire ensemble le standard de ce label. On apprend en marchant. On place la barre assez haut et on s'oblige à être exemplaire à ce niveau. On laissera ce label pour tous les GESI qui seraient organisés en France après 2024, voire à l'étranger. Le CIO est très intéressé par le fait de proposer ce label à d'autres éditions.

Pour nous, il s'agit d'autant d'actions que nous mettons en place pour favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes et lutter contre toutes les formes de discrimination sur les trois volets du projet Paris 2024 : ressources humaines, volontaires et prestataires. C'est un domaine de travail assez large.

M. Tony Estanguet. – Une question portait sur la présence de Paris 2024 en région et dans les différents territoires. Il y aura des compétitions de football à Nantes, Bordeaux, Marseille, Nice, Saint-Étienne et Lyon, les finales ayant bien entendu lieu à Paris.

Des épreuves de handball se dérouleront à Lille. Nous avons voulu bénéficier de ce magnifique stade Mauroy qui a déjà accueilli les championnats du monde de handball en 2017 avec un très gros succès, afin de pouvoir limiter le nombre d'infrastructures temporaires en Île-de-France. Cela fait partie pour nous du grand plan de révision budgétaire.

Les épreuves de surf auront quant à elles lieu à Tahiti.

Des questions concernaient la billetterie. Nous faisons des points réguliers avec les équipes du Comité d'organisation des Jeux de Tokyo, dont les épreuves vont se dérouler dans un contexte assez rocambolesque. Nous sommes associés aux différentes mesures mises en place par Tokyo pour s'adapter, ce qui est précieux pour nos équipes.

En ce qui concerne la billetterie, à Tokyo, le modèle n'est pas encore arrêté. On vient d'apprendre qu'il n'y aurait pas de spectateurs internationaux, mais toujours avec l'ambition d'avoir une jauge importante de spectateurs nationaux. Il est bien évidemment trop tôt pour Paris 2024 d'arrêter un modèle en matière de billetterie.

En revanche, il est intéressant d'observer que, lorsqu'on réduit le nombre de spectateurs, on réduit aussi un certain nombre de dépenses. Toutes les dépenses en lien avec la sécurité, la restauration, les transports et les dépenses lourdes du Cojop de Paris 2024 sont liées pour beaucoup à la présence de spectateurs.

Pour l'instant, nous sommes partis sur un taux de remplissage à 85 %, ce qui est assez prudent. En moyenne, dans les grandes compétitions internationales que la France a organisées ces dernières années, le taux de remplissage était plutôt à 95 %. On sait aussi que si l'on devait réduire le nombre de spectateurs, les dépenses seraient également réduites.

Nous travaillons sur la cartographie des risques avec notre Comité d'audit, qui se réunit tous les mois. Il est présidé par Jacques Lambert et nous permet de travailler sur les risques budgétaires. Probablement va-t-on, comme à Tokyo, avancer dans les prochains mois et les prochaines années sur différents modèles, en fonction du contexte, en espérant continuer à travailler sur une hypothèse d'une véritable billetterie.

Je vous confirme que notre échéance est prévue à la fin de l'année pour avancer sur la stratégie de recrutement des volontaires. Ce recrutement commence en général un an avant le début des Jeux. On a encore de l'avance, mais il est pour nous très important d'avoir une stratégie coconstruite avec le mouvement sportif. À titre personnel, j'ai pu mener ma carrière sportive grâce aux bénévoles de mon club, qui m'ont formé, m'ont permis de pratiquer ce sport et d'évoluer.

Notre objectif est de réussir à valoriser ces bénévoles, qui font toutes les semaines tourner la machine. Il convient d'ores et déjà de suggérer aux intéressés de se connecter au Club Paris 2024 : en en faisant partie, on sera destinataire de toutes les informations concernant le programme de volontaires. À court terme, c'est la meilleure option pour être sûr de ne pas rater les futures échéances pour devenir volontaire pendant les Jeux.

Nous voulions lancer notre club au moment des Jeux de Tokyo, dont on espérait qu'ils auraient lieu en 2020. Même s'ils ont été décalés d'un an, on a souhaité démarrer la création de ce club en juillet dernier. On a dépassé les 120 000 membres. Notre ambition est plus grande encore. Nous avons réduit un certain nombre d'animations.

Étant donné le contexte sanitaire, il n'est pas opportun de réunir les passionnés de sport et des Jeux autour des athlètes, qui sont dans leur bulle et qui subissent déjà beaucoup de contraintes. Nous avons cependant commencé à organiser un certain nombre de rencontres l'été dernier et au début de l'automne. Nous avons réduit le rythme depuis, en espérant pouvoir relancer la machine lors des Jeux de Tokyo afin de faire vivre l'aventure des Jeux de Paris 2024 pour tous les passionnés français et internationaux, puisqu'il s'agit d'un club accessible à toutes les nationalités.

Un mot sur les Gymnasiades : en ce qui nous concerne, nous n'avons pas de contribution directe à l'ensemble des événements qui sont proposés par les différentes fédérations. Dans les trois prochaines années, quasiment toutes les fédérations qui sont au programme des Jeux vont connaître des événements internationaux, des épreuves de coupe du monde, des championnats du monde, notamment de cyclisme.

Il existe cependant des passerelles pour former et observer ces épreuves pour le personnel de Paris 2024 et mettre parfois à disposition quelques volontaires. Ce sont toutefois des organisations indépendantes et séparées.

Mme Marie Barsacq. – Nous discutons avec l'UNSS à propos de passerelles à mettre en place entre les volontaires de nos programmes respectifs.

M. Tony Estanguet. – Une question portait sur la connexion entre les fédérations internationales et nationales. Nous réfléchissons à la manière de pouvoir capitaliser sur l'expertise française en matière d'organisation des derniers événements et voir comment changer le modèle. À Londres, 7 000 personnes travaillaient pour le Comité d'organisation.

Il s'agit de former plusieurs milliers de personnes pour organiser par exemple des épreuves de tennis à Roland-Garros. On étudie comment s'appuyer sur cet écosystème existant et acheter par exemple une prestation à la Fédération française de tennis concernant l'organisation des épreuves de tennis olympique et paralympique de Paris 2024.

C'est ce qu'on appelle l'*Event Delivery Model*. C'est un nouveau modèle d'organisation des Jeux qui se fonde sur un écosystème français déjà existant. J'ai cité

Roland-Garros, mais on peut aussi citer ASO pour les épreuves cyclistes sur route. Alors qu'aujourd'hui l'événementiel sportif est en difficulté, il convient de permettre à ces organisateurs de bénéficier des Jeux pour faire tourner la machine.

On est bien évidemment obligé, dans le cadre de la commande publique et des appels d'offres, de prévoir une forme de concurrence. Les fédérations internationales sont aussi parties prenantes de cette équation, puisqu'elles ont la responsabilité sportive de l'événement. Il existe donc des conventions tripartites.

Un opérateur pourrait prendre en charge une partie de l'organisation des épreuves dans un certain nombre de sports. Les opérateurs d'Arena organisent déjà beaucoup d'événements sportifs – on pense à Bercy, à La Défense Arena ou à Lille. Nous allons voir comment faire tourner cet écosystème.

Je veux également vous rassurer à propos du fonds héritage : la révision budgétaire pluriannuelle actée en décembre dernier a confirmé notre fonds de dotation de 50 millions d'euros et notre ambition en matière d'héritage. Même si on a réalisé ce grand plan d'économies, où chaque direction a dû réduire la voilure, on a gardé intact notre ambition pour que ces 50 millions d'euros puissent accompagner les structures sportives et les clubs sur lesquels nous voulons nous appuyer pour faire bouger les Français et leur faire faire plus de sport dans les prochaines années.

S'agissant de l'électricité, nous travaillons avec notre partenaire premium EDF pour faire en sorte que 100 % de l'électricité utilisée pour alimenter les sites de compétition et le siège du Comité d'organisation soit d'origine renouvelable. Une application a été développée pour tracer les électrons afin de garantir que l'électricité soit issue de sources renouvelables.

S'agissant de l'affichage et de la dérogation donnée à Paris 2024, je veux vous rassurer à propos du fait qu'il n'y aura pas de nouveaux espaces d'affichage pour les Jeux. On s'est demandé comment réduire l'empreinte marketing, alors qu'il s'agit d'un événement financé à 100 % par des entreprises privées. Comment s'assurer que ces entreprises ont accès aux espaces d'affichage déjà existants, à 500 mètres autour des sites de compétition, pour faire leur publicité et ne pas laisser des entreprises concurrentes, qui ne financent pas l'organisation des Jeux, profiter des Jeux pour mettre en avant leurs produits ?

On a mis en place un dispositif pour donner la priorité aux entreprises partenaires dans la location des espaces d'affichage existant autour des sites de compétition. Il n'est pas envisagé d'ajouter des espaces par rapport au dispositif actuel.

En matière écologique, nos partenaires doivent s'inscrire dans notre ambition de diviser par deux les émissions de carbone. Nous voulons bannir le plastique à usage unique. Nous avons réussi, avec notre partenaire, à faire en sorte qu'il n'y en ait pas dans notre siège. À l'échelle des Jeux, on sait que ce sera plus compliqué. Comme pour les transports, il y a des sites que nous ne maîtrisons pas, notamment en matière de restauration.

Je veux toutefois vous rassurer sur le fait qu'il existe aujourd'hui une envie et une démarche collective en faveur de l'écologie. Nous avons inclus dans chacun de nos marchés un *sourcing code* qui, en complément de la commande publique, nous permet d'avoir des critères écologiques pour attribuer les marchés. L'ambition environnementale et politique est partagée à tous les niveaux.

La Ville de Paris est associée dans la gouvernance des Jeux au plus haut niveau.

Quant au sport et à la culture, une olympiade culturelle va être lancée à la fin de 2021 ou début 2022. Nous allons, dans les trois prochaines années, proposer aux « Terre de Jeux 2024 » un certain nombre de projets qui établissent un lien très fort entre sport et culture. Nous essayons d'éviter d'opposer ces deux mondes.

La plateforme peut valoriser la dimension culturelle autour des Jeux. Notre concept repose sur l'association avec le patrimoine culturel de notre pays, et nous réfléchissons à la façon, à travers les animations et la valorisation des Jeux, d'identifier un certain nombre d'expositions et de projets permettant de rapprocher le monde du sport et celui de la culture dans les prochaines années.

Merci pour toutes vos questions et pour l'intérêt que vous avez manifesté.

M. Laurent Lafon, président. – Merci à vous. Vous avez noté l'intérêt que porte notre commission aux jeux Olympiques de 2024. Même si l'on en parle moins actuellement - effet covid oblige - la réussite dépend du travail que vous menez actuellement. C'est pourquoi il était important de vous entendre, comme nous l'avons déjà fait à plusieurs reprises et comme nous le ferons certainement encore d'ici 2024.

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 heures 30.

Mercredi 7 avril 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Pierre-Antoine Levi rapporteur sur la proposition de loi n° 486 (2018-2019), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, en faveur de l'engagement associatif.

Organisme extraparlamentaire - Désignation

M. Laurent Lafon, président. – Il appartient également à la commission de procéder aujourd'hui à la désignation d'un représentant du Sénat au sein du Conseil supérieur des programmes, en remplacement de Mme Claudine Lepage, démissionnaire.

Après consultation du groupe politique concerné par ce poste vacant, je vous propose de désigner notre collègue Marie-Pierre Monier comme membre de ce Conseil.

La commission désigne, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, Mme Marie-Pierre Monier pour siéger au sein du Conseil supérieur des programmes.

Audition de M. Nicolas de Tavernost, président et Mme Karine Blouët, secrétaire générale du Groupe M6 (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Audition de Mme Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons notre matinée d'auditions consacrée à l'évolution du secteur des médias en accueillant Mme Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence.

Il y a un peu plus de deux ans, à l'initiative de nos collègues députés de la commission des affaires culturelles, je rappelle que l'Autorité de la concurrence a rendu un avis relatif à la nouvelle régulation de la communication audiovisuelle à l'ère numérique.

Cet avis avait reconnu l'asymétrie des conditions de concurrence entre les nouveaux et les anciens acteurs du secteur des médias. Il faisait également plusieurs propositions concernant notamment la publicité ciblée, la mutualisation des obligations de production cinéma et audiovisuelle, l'assouplissement des obligations de production indépendante. Votre avis estimait également nécessaire de revoir le dispositif anti-concentration que vous jugiez « largement obsolète ».

Depuis deux ans, la situation du secteur des médias a continué à évoluer au bénéfice des plateformes américaines. Netflix, qui comptait 5 millions d'abonnés en 2019, est plus proche des 10 millions aujourd'hui et le marché, qui n'est pas stabilisé, va continuer à croître.

Dans le même temps, le Gouvernement semble avoir renoncé à toute réforme globale de la loi du 30 septembre 1986, au risque de laisser les asymétries de concurrence se développer et la situation des groupes français se détériorer.

Le groupe allemand Bertelsmann a tiré des conclusions radicales de cette situation en annonçant la mise en vente du groupe M6-RTL. Selon les dirigeants de ce groupe, l'avenir est soit aux *leaders* locaux qui sauront s'imposer sur leur marché domestique, soit aux groupes qui pourront devenir des *leaders* mondiaux sur un segment spécifique.

Cette analyse doit nous interroger, puisqu'elle a pour conséquence de poser la question des règles de concurrence dans les pays européens, dont l'un des objectifs a toujours été de limiter la concentration au nom du pluralisme et de la diversité.

La préservation de notre exception culturelle face à l'uniformisation de l'offre des plateformes justifie-t-elle aujourd'hui de moderniser notre réglementation ? Vos recommandations sur l'évolution de la réglementation des concentrations et de la production pourront-elles être plus longtemps repoussées ?

Afin de répondre à ces questions, je vous propose, madame la présidente, de vous céder la parole pour une dizaine de minutes, avant de laisser notre rapporteur pour avis sur les

crédits de l'audiovisuel, Jean-Raymond Hugonet, par ailleurs rapporteur du projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, vous poser une première série de questions.

J'ajoute que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une diffusion sur le site du Sénat.

Madame la présidente, vous avez la parole.

Mme Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence. – Mesdames et messieurs les sénateurs, je suis ravie d'être devant vous ce matin pour discuter de ce sujet important qu'est l'avenir du secteur audiovisuel en France, compte tenu des évolutions économiques très profondes qu'il traverse, notamment l'émergence des grandes plateformes de type Netflix, que le contexte de la crise sanitaire a encore renforcé, et face à un contexte réglementaire sur lequel nous étions revenus en profondeur dans notre avis de 2018.

Depuis, un certain nombre d'évolutions sont intervenues, mais sans doute pas sur les différents points que nous avons proposés.

Je voudrais revenir sur certains sujets pour préciser les pouvoirs de l'Autorité de la concurrence lorsqu'elle est saisie de ce type de sujet et sur quelques constats importants qui pourraient nourrir la réflexion du législateur.

Tout d'abord, en matière de concentration, l'Autorité de la concurrence est amenée à se prononcer sur toute opération d'acquisition et de fusion dès lors qu'elle dépasse un certain seuil, ce pouvoir étant partagé avec la Commission européenne en fonction de différents critères de chiffre d'affaires, qui peuvent selon les cas conduire une opération à relever soit de l'Autorité de la concurrence française, soit de la Commission européenne.

Au cours de ces dernières années, on a pu constater un certain nombre de rachats dans le secteur audiovisuel français de structures de production. Je pense au rachat de Newen par TF1 en 2018. Par ailleurs, quelques acteurs ont pris position dans le secteur des activités en ligne. Je pense à la prise de contrôle du groupe Elephant par Webedia, plus récemment aux prises de positions de Mediawan dans Lagardère Studios et de ses trois fondateurs dans Mediawan – opération sur laquelle nous nous sommes prononcés en 2020 –, ou à l'opération Salto de 2019, démarche hors norme puisqu'il s'agissait de la première plateforme de contenus émanant d'une initiative de trois grands groupes de télévision, TF1, France Télévisions et M6.

Pour autant, il ne s'agit pas d'opérations de la même ampleur que celle qui, il y a quelques années, avait concerné Canal Plus et TPS, qui constituait sans doute une référence sur laquelle l'Autorité de la concurrence avait pu se prononcer, en posant un certain nombre de conditions structurantes pour l'avenir.

Dans nos critères, l'un des éléments de référence réside dans l'appréciation du marché pertinent. Une même opération peut affecter différents marchés pertinents, par exemple les marchés de la publicité, de l'acquisition des droits audiovisuels ou de cinéma. À chaque fois que nous nous penchons sur l'effet d'une opération sur ces marchés, nous réalisons une analyse détaillée de la façon dont ils fonctionnent, en écoutant les acteurs, en les interrogeant et en essayant de nous placer dans la perspective des années qui viennent pour prévoir les évolutions concurrentielles et prévenir les conséquences concurrentielles néfastes.

Nous pouvons également, dans une certaine mesure, prendre en compte des éléments plus qualitatifs, comme l'effet d'une opération sur la diversité culturelle ou éditoriale. C'est un type d'appréciation que nous avons pris en compte dans un certain nombre de rachats intervenus dans le secteur de la presse, en imposant le maintien de rédactions séparées lorsqu'un certain nombre de groupes de la presse quotidienne régionale (PQR) s'étaient rapprochés, notamment dans le Nord.

Cela peut aussi entraîner, si l'on se place cette fois dans l'univers audiovisuel, des conséquences sur le maintien de la diversité des chaînes. Ainsi, dans l'opération Canal Plus-TPS, un certain nombre de conditions visaient à préserver la diversité des chaînes de la télévision payante, afin que cette opération ne pénalise pas ces différentes chaînes et qu'elles puissent toujours trouver un débouché.

Dans cette analyse, qui est d'autant plus complexe que les opérateurs seront importants et que le nombre de marchés sera impacté, nous nous situons bien sûr dans un cadre qui est celui de l'analyse de concurrence menée par les autres autorités européennes, au premier rang desquels la Commission. Nous sommes donc dans un cadre harmonisé au niveau européen et avons fréquemment des échanges entre régulateurs nationaux pour avoir une vision aussi exacte que possible de ces marchés et avancer de façon cohérente.

Pour ce qui est plus généralement de notre vision du paysage audiovisuel, nous avons considéré que la saisine pour avis de la commission des affaires culturelles, en 2018, venait à point nommé pour marquer une inflexion comme on n'en avait pas vu depuis de très nombreuses années, en France et dans le monde.

Nous sommes partis de l'émergence de ces plateformes OTT, comme Netflix, Disney ou Amazon Prime, qui se multiplient et viennent concurrencer assez directement les acteurs de la télévision traditionnelle, parce qu'ils ont su se saisir de toutes les novations induites par la technologie.

Le fait de pouvoir être diffusé en multi-écrans, d'accompagner le consommateur à tout moment, jusque dans les transports où il peut regarder des contenus sur son smartphone, d'offrir aux consommateurs une diversité de contenus considérable et des modes de consommation très souples a permis à ces plateformes de développer avec succès une ergonomie des algorithmes de recommandation. Chaque utilisateur verra différentes variétés de contenus en fonction de ses propres choix ce qui, jusqu'à présent, n'était pas possible pour la télévision, et qui a représenté un facteur de succès.

En second lieu, les plateformes numériques, notamment lorsqu'elles sont bifaces, peuvent faire jouer à plein les effets de réseau. On l'a bien vu avec le développement de Netflix : le fait de pouvoir jouer sur un nombre d'utilisateurs très important à travers le monde, en déclinant des programmes nationaux qui peuvent avoir beaucoup de succès et qui ne sont pas uniquement américains, avec des budgets d'investissement considérables, a permis en quelques années à ces plateformes de concurrencer des acteurs nationaux très puissants, également présents dans des activités de production.

Le téléspectateur a désormais le choix entre différents types de contenus. Pour le moment, on constate plutôt une complémentarité entre le temps passé sur les plateformes et le temps passé devant la télévision, qui se maintient relativement bien, même s'il peut légèrement décroître pour certaines catégories de la population. S'il n'y a pas d'effondrement, on note toutefois un certain vieillissement des téléspectateurs qui regardent les programmes,

ce qui peut constituer un sujet de préoccupation pour les acteurs de la télévision. C'est un élément à prendre en considération, mais le temps passé devant les plateformes est plutôt un temps qui vient en complément.

L'autre élément que nous avons fait ressortir avec force dans notre avis réside dans le fait que ces nouveaux acteurs ont pu se déployer face à une liberté totale ou quasi-totale de la réglementation. Ce qui nous a frappés – et nous avons voulu le souligner avec force –, c'est l'incroyable inégalité des conditions de concurrence réglementaire. Le secteur audiovisuel est corseté dans toute une série de dimensions, que ce soit la façon dont il peut ou doit produire un certain nombre de contenus, ou celle dont il peut construire ses antennes avec des contenus interdits et des jours interdits. Ceci paraissait extrêmement daté et répondait à des préoccupations qui n'étaient plus justifiées. Cela a des conséquences extrêmement concrètes sur la façon dont les acteurs télévisés traditionnels peuvent adapter leur modèle face à la concurrence des plateformes.

Le troisième élément important réside dans l'émergence d'acteurs de la publicité d'un nouveau type. Là encore, les plateformes en ligne, avec leur diversité, qu'il s'agisse de Google, Facebook ou YouTube, ont acquis des parts très significatives dans les marchés de la publicité, mais proposent aussi des publicités d'un type différent, notamment la publicité programmatique et toutes les formes de publicité qui peuvent s'appuyer sur des collectes de données très poussées et un ciblage de l'utilisateur.

On a vu cette publicité en ligne se développer très fortement, avec des taux de croissance à deux chiffres depuis plusieurs années. Cela répond, semble-t-il, à une demande et un besoin des annonceurs, qui se sont montrés très friands de ce type de publicité et de cette souplesse de format permettant d'atteindre un consommateur en train de rechercher un produit déterminé.

À l'inverse, nous avons montré dans l'avis de 2018 que la publicité télévisée était très corsetée, avec interdiction de toute forme de décrochages locaux ou de ciblage des usagers. De ce constat, nous tirions des inquiétudes pour la capacité des acteurs de la télévision traditionnelle à faire face à cette concurrence, notamment une grande difficulté à obtenir un retour sur leur investissement dans la production, les obligations de production ne s'accompagnant pas de la possibilité de maîtriser ensuite les contenus pour les faire fructifier dans la durée ou les diffuser à l'étranger, par exemple. C'était une situation très paradoxale, dans laquelle un acteur télévisé pouvait avoir financé une série ou un film et perdre ensuite tout droit sur son exploitation.

Nous pensons que les contraintes sur la production et les obligations vis-à-vis de la production indépendante pesaient très fortement sur la capacité des acteurs à se développer face à cette concurrence des plateformes et qu'il fallait faire évoluer les règles et les diverses contraintes de jours ou de secteurs interdits à la télévision.

Face à cela, le Gouvernement, puis le Parlement, ont avancé sur un certain nombre de sujets. En matière de publicité, certains interdits sont levés. Pour autant, la publicité télévisée ne deviendra pas, du jour au lendemain, équivalente à la publicité ciblée en ligne. Il y a donc à la fois des défis techniques et des expériences à mener pour savoir comment la publicité télévisée va se modifier : par exemple, quelles formes de ciblage sont envisageables sur un plan technique ? Cela répond-il aux besoins des annonceurs ? Quoi qu'il en soit, un frein réglementaire a été levé, même si cela ne va pas aussi loin que ce que nous avons recommandé.

La deuxième avancée portait sur le rééquilibrage entre les obligations de production qui pèsent sur les acteurs télévisés et sur les acteurs des plateformes en ligne. Là encore, je pense que le système français se distinguait en Europe par sa lourdeur et sa complexité. C'est peut-être sur ce point que les progrès ont été les moins nombreux. Il faut souligner certaines améliorations en termes de rééquilibrage : avec la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA) et la transposition qui en a été faite en France, les plateformes sont désormais soumises à des obligations d'investissement dans les contenus qui n'existaient pas à la même hauteur jusqu'à présent.

Ce rééquilibrage est-il suffisant ? Nous pensons pour notre part qu'il serait nécessaire d'aller plus avant en termes de libération de la capacité à investir et à produire dans les contenus, y compris dans la notion de production indépendante. Nous avons fait différentes propositions sur la façon dont les obligations de production pourraient être assouplies pour les acteurs de la télévision et afin de répondre aux besoins du public. Nous notons par exemple dans notre avis que le public montre une forte appétence pour les séries : faut-il interdire aux acteurs de la télévision d'adapter leur programme pour aller vers plus de séries de qualité – sachant qu'il existe aujourd'hui dans les dispositions un quota pour les films et un quota pour les séries, qu'il n'est pas possible de mutualiser ?

Nous pensons qu'il est nécessaire de faire preuve de beaucoup plus de souplesse et – c'est un point capital – de donner plus de maîtrise sur les droits associés à l'investissement dans la production. Il nous paraît dommageable, sur un plan économique, qu'un acteur de la télévision qui investit dans une série de qualité à fort potentiel de rayonnement ne puisse en retirer les fruits en la multi-diffusant. On peut le faire sans pour autant remettre totalement en cause les fondements du paysage de la production audiovisuelle et cinématographique en France. Nous pensons qu'il y a là matière à avancer.

S'agissant des règles applicables à la concentration en France, qui constituaient l'un des points de l'avis que nous avons souhaité inclure à l'époque où il n'existait pas de projets de recomposition capitalistique, nous pensons que le système actuel doit être profondément réexaminé. Il est issu d'une époque totalement différente, très axée sur les autorisations de diffusion télévisée et, à l'époque, hertzienne. Il est fondé sur le prisme des autorisations de diffusion pour la télévision. Or il existe aujourd'hui des groupes multimédias ou intégrés qui ne proviennent pas forcément de l'univers de la télévision. Cette façon d'imposer la réglementation n'est donc pas nécessairement la plus pertinente.

Par ailleurs, on voit qu'il existe des contraintes assez fortes concernant le nombre d'autorisations de diffusion qui peuvent être possédées par un acteur et les pourcentages de capital qui doivent être possédés par tel ou tel acteur. Nous pensons qu'il faudrait remettre à plat l'ensemble du dispositif pour donner plus d'espace aux acteurs dans le choix de leur modèle de développement. On peut très bien imaginer que certains groupes qui ne viennent pas forcément de l'univers audiovisuel puissent vouloir y investir. C'est un choix imposé par le législateur. Faut-il l'interdire en tant que tel ?

Pour se positionner sur la concurrence mondiale en matière de contenu, et notamment de séries, qui font partie des produits les plus attractifs, il faut mettre sur la table des montants assez considérables pour concurrencer *The Crown* ou les séries qui font l'événement et qui sont ensuite des moteurs pour les systèmes de vidéo par abonnement.

Ce sera un sujet pour les prochains mois et les prochaines années car, faute de temps, le Gouvernement n'a pu l'inclure dans une réforme audiovisuelle qui, par ailleurs, a rencontré les aléas de la crise sanitaire, comme on le sait.

En l'état, voilà le cadre réglementaire tel qu'il est. Je pense qu'il serait bon, à un moment donné, de prendre le temps de démonter tous ces aspects de la loi de 1986 pour inventer un système complètement nouveau, ou admettre que le système de contrôle des concentrations de droit commun pourrait suffire à un contrôle qui reste exigeant.

Nous avons voulu montrer l'urgence de cette réflexion, sans que cela soit au cœur de notre avis, qui était plutôt concentré sur les contraintes pesant sur la programmation audiovisuelle et les autres inégalités de traitement entre les acteurs traditionnels et les plateformes.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Madame la présidente, le moment est important : nous avons failli examiner ici le texte de loi sur la communication audiovisuelle et la souveraineté culturelle à l'heure du numérique, texte d'Édouard Philippe et Franck Riester, et voilà que nous arrive la loi sur la protection de l'accès du public aux œuvres culturelles à l'ère du numérique, enfant légitime de Jean Castex et Roselyne Bachelot, dont le titre montre déjà une certaine position défensive !

Je suis allé rechercher l'avis de 2019 que vous aviez rendu dans la perspective de la première loi audiovisuelle, document particulièrement intéressant : vous y plaidez pour des évolutions législatives du dispositif anti-concentration, ainsi que vous venez de nous le dire.

Vous estimiez en particulier, au paragraphe 437, page 96, concernant la limitation des autorisations TNT, que « la pertinence de cette disposition peut être posée devant le législateur, compte tenu du fait que les chaînes non historiques de la TNT sont souvent non rentables et que la détention d'un grand nombre d'autorisations TNT n'est plus aussi stratégique que par le passé ».

Estimez-vous toujours que cette disposition peut être modifiée ? Si c'est le cas, dans quel sens ? Que pensez-vous de la proposition du rapport Lancelot de 2005, qui visait à remplacer le critère du nombre de chaînes détenues par un seuil d'audience réelle qu'il fixait à l'époque à 37,5 % ?

Ma seconde question porte sur la mise en vente du groupe M6-RTL, qui constitue une opération structurelle pour le secteur des médias et qui devrait bouleverser les équilibres. Certains scénarios envisagés pourraient même faire émerger un géant en termes d'audience et de parts du marché publicitaire. On comprend l'intérêt industriel de ces évolutions, mais elles suscitent également des craintes de la part des autres acteurs, ce qui est tout à fait légitime.

Comment une autorité de régulation examine-t-elle ce type de rapprochement ? Quels sont les leviers sur lesquels vous pouvez jouer pour accompagner l'évolution d'un secteur, tout en limitant les abus de position dominante ? Pouvez-vous exiger le maintien de la séparation des régies publicitaires, par exemple, ou bien des guichets séparés sur l'achat des programmes ?

Enfin, la plateforme Salto a fait l'objet d'un encadrement très strict de la part de l'Autorité de la concurrence, ce qui a pour effet de limiter très fortement les synergies et le partage d'informations entre la plateforme et ses trois actionnaires. Pouvez-vous nous

rappeler les motivations qui ont amené l'Autorité de la concurrence à imposer ces contraintes ? Vous semblent-elles encore justifiées, compte tenu de l'écrasante domination des plateformes américaines, dont le nombre d'abonnés est 30 à 40 fois supérieur ? Dans quelles conditions l'Autorité de la concurrence peut-elle être amenée à revoir les règles pour un acteur comme Salto ?

Mme Isabelle de Silva. – S'agissant de la limitation du nombre d'autorisations qui peuvent être cumulées par un même acteur en matière de TNT, la logique qui inspire la loi de 1986 réside dans le partage d'une ressource rare. Pour favoriser la diversité sur les antennes, il avait été décidé à l'époque qu'un même acteur ne pourrait disposer de toutes les chaînes de la TNT. Ceci semble assez raisonnable dès lors qu'il s'agissait de partager une ressource limitée.

Faut-il inscrire ce dispositif dans la durée ou le revoir ? Certaines chaînes de la TNT ont aujourd'hui une audience en parts de marché relativement réduite. On peut donc relativiser le poids qui serait associé à la disposition d'une fréquence de la TNT en tant que telle.

La proposition de la commission Lancelot de raisonner en part d'audience est tout à fait envisageable. Une autre option pourrait consister à se demander si l'on a besoin, sur ce point, d'une régulation sectorielle qui vient s'ajouter au droit de la concurrence par ailleurs applicable.

Lorsque nous appliquons un contrôle au titre du droit de la concurrence sur un rachat de chaînes, comme nous l'avons fait par exemple quand Canal Plus a racheté deux chaînes de la TNT, nous examinons l'effet sur le marché et pouvons parfois conclure que le rachat de telle ou telle chaîne ne va pas modifier significativement le pouvoir de marché de l'opérateur ni nuire à la concurrence d'une façon qui devrait conduire à l'interdire. On pourrait donc imaginer ne plus avoir de règles spécifiques en la matière et laisser l'opérateur faire son choix, sous le contrôle de l'Autorité de la concurrence. C'est une question à laquelle il faut peut-être réfléchir.

La mise en vente du groupe M6-RTL, qui a été annoncée par la presse, est une opération que nous suivons de près. Dans certaines hypothèses, l'Autorité de la concurrence française pourrait être conduite à se pencher sur ce point. En France, les acteurs audiovisuels se portent plutôt bien. Le système n'a donc pas si mal fonctionné au cours des années écoulées puisque, au moins en termes de rentabilité, plusieurs acteurs de la télévision gratuite et payante se sont maintenus et se sont même développés. Dans le cas de M6, il s'agit d'un succès qu'il faut reconnaître et porter au crédit de ceux qui ont porté ce projet depuis plusieurs années.

Le contrôle que l'Autorité de la concurrence exercera si elle est saisie va se déployer sur plusieurs points, selon la nature de l'entreprise qui souhaiterait racheter M6 et RTL. Quel sera l'effet de cette acquisition sur les différents marchés ? L'analyse portera à la fois sur les marchés liés au secteur de la télévision gratuite ou payante, selon la nature des acquéreurs, et ceci se décline sur toute une série de questions. J'ai mentionné tout à l'heure les acquisitions de droits : on peut avoir, selon l'acquéreur qui se présenterait, des effets très différents, par exemple sur les acquisitions de films récents.

Or c'est un élément important. Comme vous le savez, la chronologie des médias structure fortement notre analyse concurrentielle, puisque nous considérons que l'acquisition d'un film récent n'est pas du tout équivalente à l'acquisition d'un film de catalogue, qui

présente une attractivité supérieure. Il existe en outre toute une série de contraintes à propos du moment auquel tel ou tel film peut passer à la télévision, notamment sur les chaînes gratuites ou payantes, de type Canal Plus.

Un autre point portera sur l'effet des acquisitions de droits audiovisuels en général. Cela peut aussi bien concerner des séries que des documentaires ou différents programmes de flux. Il s'agit d'analyses auxquelles nous sommes relativement habitués, les acquisitions des dernières années nous permettant de connaître certaines caractéristiques importantes du marché.

La télévision gratuite étant financée par la publicité, l'effet d'une acquisition sur le marché de la publicité est bien sûr l'un des points importants de l'analyse. Nous nous prononcerons à nouveau sur la façon dont le marché de la publicité télévisée fonctionne, en prenant en considération les différentes évolutions qui ont pu apparaître au cours des années récentes, dont le changement du cadre de la publicité télévisée pourrait constituer un point important, de même que les évolutions qui affectent la publicité en ligne. Celles-ci doivent-elles conduire à modifier le cadre d'analyse de l'Autorité de la concurrence et ses délimitations de marché ? Cela fait partie des sujets qui feront l'objet de toute notre attention.

Je précise que lorsque nous nous penchons sur un marché de ce type, il ne s'agit pas d'une analyse en chambre ou d'une analyse théorique, mais d'interrogations très poussées avec tous les acteurs du marché que sont les responsables des régies publicitaires, ceux qui achètent des espaces publicitaires, les annonceurs et les concurrents qui peuvent être affectés par ces évolutions.

C'est une analyse qui sera certainement longue, approfondie et très ouverte destinée à entendre les acteurs du marché, afin de se prononcer sur les réalités économiques telles qu'elles existent aujourd'hui.

On a un ordre logique d'analyse dans ce type d'opération : quels sont les marchés pertinents ? Quel est l'effet de l'opération ? Si cet effet présente une menace sur le plan de la concurrence, quelles sont les façons d'y remédier ? C'est à ce stade que peut intervenir le débat sur des engagements, qui peuvent être structurels, et que l'on peut demander à l'un des acteurs de revendre une partie de la cible qu'il souhaite acheter.

Ce peut être une option sur la table. On sait par ailleurs que, dans certaines configurations, toutes les chaînes, compte tenu des contraintes qui résultent de la loi de 1986, ne pourraient être conservées. Cela ajoute un élément de complexité à l'exercice.

Nous avons également parmi nos outils des engagements comportementaux qui peuvent, dans certains cas, être pertinents. Il faut aussi que cela réponde aux risques concurrentiels. Il peut s'agir de structures juridiques séparées, d'obligations de « muraille de Chine ». Ces outils ne sont mobilisés que dans la mesure où ils seraient une réponse efficace au risque concurrentiel qui aurait été identifié en amont.

S'agissant de la plateforme Salto, j'ai entendu Nicolas de Tavernost revenir sur ce projet. On parle beaucoup des contraintes imposées par l'Autorité de la concurrence. C'est un projet important qui a été porté par les trois acteurs les plus importants de la télévision gratuite en France, et qui n'est pas très commun. L'Autorité de la concurrence s'était par ailleurs attachée à traiter ce projet avec la plus grande diligence. Il faut souligner qu'il a pu être approuvé en phase 1. C'est la procédure la plus rapide devant l'Autorité de la

concurrence, car nous avons tout à fait conscience que les opérateurs souhaitaient aller très vite, fondant beaucoup d'espoir sur ce projet.

Certes, l'autorisation délivrée par l'Autorité de la concurrence a été conditionnée à un certain nombre d'engagements comportementaux de différents types. Cette opération, par nature, présentait en effet un certain nombre de risques concurrentiels : les trois poids lourds de la télévision gratuite en France se mettaient certes en commun pour développer un projet de plateforme mais, pour autant, lorsque des concurrents se réunissent dans une structure, il existe par définition des risques concurrentiels, comme les risques de coordination.

Ces entreprises peuvent en profiter pour discuter de sujets relatifs à l'achat des droits. C'est une constante dans l'analyse concurrentielle : il convient de regarder de très près tous les accords passés entre concurrents.

Dans un autre ordre d'idées, lorsque nous sommes saisis des accords de centrales d'achats entre les acteurs de la distribution, nous soumettons bien souvent ces structures à des engagements afin d'éviter que les distributeurs se coordonnent entre eux pour se mettre d'accord sur les prix, ce qui léserait les fabricants. Or il existait pour le projet Salto des préoccupations de ce type.

Je crois aussi utile de mentionner que la décision d'autorisation que nous avons rendue a été fortement contestée par certains acteurs du marché et a fait l'objet d'un contentieux émanant de plusieurs d'entre eux, toujours devant le Conseil d'État, ceux-ci estimant que nous avons autorisé ce projet à leur détriment. Nous étudierons avec attention ce que le Conseil d'État dira sur cette opération dans les prochains mois.

Nous entendons fréquemment les responsables des trois entreprises concernées. Un certain nombre de points leur posent quelques difficultés, comme le mandataire, la « muraille de Chine », le partage d'informations.

Il faut cependant rappeler qu'il était clair depuis le début que Salto aurait sa vie propre et que cette entité ne serait pas une simple émanation structurellement intégrée des trois groupes. Certes, les trois groupes ont une vision pour cette plateforme et en définissent le projet, mais il importe que Salto puisse, avec des dirigeants avisés et actifs, développer son projet.

Les contraintes imposées par l'Autorité de la concurrence sont-elles trop fortes ? La première réponse sera juridique et sera apportée par le Conseil d'État lorsqu'il se prononcera sur cette affaire. Nous pensons que nous avons cherché en permanence à n'imposer que le strict nécessaire. C'est ce que nous faisons pour tous les dossiers, car c'est une contrainte juridique pour nous. Nous ne pouvons aller au-delà du risque concurrentiel identifié. Néanmoins, ces engagements, qui sont assez nombreux, laissent à la plateforme Salto l'espace nécessaire pour se développer.

Trouvera-t-elle son public ? Ce n'est pas à l'Autorité de la concurrence de le décider ni de porter une appréciation sur ce point. Quoi qu'il en soit, la plateforme a pu démarrer et se déployer. C'est par ailleurs une initiative de regroupement intéressante, qui montre la volonté des acteurs traditionnels d'être présents sur ces nouvelles plateformes.

Pourrait-on revenir sur ses engagements pour les assouplir ? Il est tout à fait admis dans le droit positif que des entreprises puissent venir nous saisir de modifications

d'engagements lorsqu'un élément nouveau dans le marché conduit à considérer que tel ou tel engagement deviendrait trop lourd ou inapproprié. Nous instruisons alors cette demande. Il est arrivé à plusieurs reprises que nous allégions ou que nous modifiions des engagements pour tenir compte des nouvelles conditions du marché.

Le meilleur exemple en est l'engagement qui pesait sur Canal Plus au titre du rachat de TPS, des chaînes de la TNT et d'un opérateur d'outre-mer, Mediaserv. Nous avons réexaminé tous ces engagements de manière approfondie à la lumière du nouveau contexte concurrentiel, et nous avons décidé d'en alléger un certain nombre afin de tenir compte de l'émergence d'acteurs comme Netflix.

Canal Plus, par exemple, avait une contrainte importante s'agissant des achats de films dans le cadre d'*output deals* avec les studios américains. Nous avons estimé qu'il était justifié d'alléger assez sensiblement ces contraintes compte tenu du nouveau contexte qui était celui des plateformes et de l'évolution du secteur concurrentiel.

Les engagements pèsent fortement sur l'autorisation de concentration, mais ils ne sont pas figés pour l'éternité : ils peuvent être réexaminés si les acteurs nous présentent de bonnes justifications pour ce faire. Nous sommes toujours prêts à regarder si des éléments fondent la demande.

M. Michel Laugier. – Madame la présidente, le Sénat est à l'origine de la loi du 24 juillet 2019 créant un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse, à l'initiative de notre collègue David Assouline.

Or depuis cette date, nous assistons à une guérilla juridique qui oppose notamment Google aux éditeurs. L'Autorité de la concurrence a été saisie de cette question et a pris des décisions qui ont permis de réelles avancées – je pense notamment à celle du 9 avril 2020, par laquelle l'Autorité de la concurrence a considéré que Google était susceptible de détenir une position dominante sur le marché français des services de recherche généralisée et que les pratiques dénoncées étaient susceptibles d'être qualifiées d'anticoncurrentielles.

Vous avez donc imposé une négociation « de bonne foi » entre Google et les éditeurs pour une durée de trois mois. Cependant, la situation se heurte toujours à des tactiques dilatoires de Google, et je sais que l'Autorité de la concurrence doit à nouveau se prononcer très prochainement sur le sujet.

Sans entrer dans le secret des délibérations, que pouvez-vous nous dire sur ce dossier ? Je vous précise que la commission organise la semaine prochaine une table ronde sur ce sujet.

Ma seconde question porte sur le rapprochement évoqué par certains entre les groupes Hachette et Editis. Le sujet est très proche de celui précédemment évoqué pour les radios et les chaînes de télévision. Quel doit être pour l'Autorité de la concurrence le marché pertinent qui rendrait possible cet éventuel rapprochement ?

Mme Isabelle de Silva. – Les droits voisins constituent un dossier assez emblématique des sujets que soulèvent aujourd'hui les plateformes numériques, tout d'abord parce que nous étions face à une directive et une loi qui avaient pris l'initiative de traiter d'une évolution très forte, celle de la diffusion de multiples contenus sur les plateformes internet, qui ont acquis une position économique considérable, notamment par la monétisation

via les ressources publicitaires. D'une certaine façon, ceci révèle un certain nombre de contenus, tout particulièrement les contenus de presse.

Lorsque, courant 2019, cette loi qui avait transcrit la directive relative aux droits voisins est devenue applicable, un certain nombre d'annonces ont été faites par Google, et nous avons été saisis par les éditeurs quelques mois après.

Je tiens à souligner que nous avons traité cette affaire avec la plus grande diligence, car il nous semblait extrêmement important de pouvoir entendre les acteurs très vite, dans des délais appropriés à l'urgence économique de l'affaire. Après quelques mois d'instruction, la décision que nous avons rendue l'année dernière sur ce sujet tirait un certain nombre de constats et ordonnait à Google d'entrer en négociation de bonne foi sur ce sujet afin de définir les rémunérations appropriées des éditeurs de presse.

Je précise aussi – cette décision de mesures conservatoires ayant été contestée par Google – que la cour d'appel a statué rapidement et, dans une décision d'octobre 2020, a confirmé la décision de l'Autorité de la concurrence, ce qui était un point très important pour l'ensemble des acteurs. Ceci a confirmé le cadre d'analyse de l'Autorité de la concurrence et l'injonction prononcée.

Nous avons fixé un délai de trois mois à ces négociations. Il s'agissait d'un délai relativement bref. Il se trouve que la crise sanitaire est passée par là. L'Autorité de la concurrence a néanmoins été saisie par un certain nombre d'éditeurs, qui estimaient que la négociation ne se déroulait pas de la façon la plus satisfaisante concernant des informations et propositions de Google.

Un rapport des services d'instruction estime que Google n'a pas respecté les mesures conservatoires que nous avons ordonnées l'année dernière. Une audience est prévue début mai. Elle va nous permettre de nous prononcer sur l'ensemble de cette contestation. Il devra être déterminé si Google a respecté notre décision relative aux mesures conservatoires et l'a correctement appliquée.

On est dans un contexte où il existe un certain nombre de contentieux. Nous avançons cependant de façon déterminée pour essayer d'éclaircir la situation sur le plan du droit de la concurrence. Google s'est-il placé en situation d'abus de position dominante ? C'est l'instruction au fond qui devra le dire. Elle devrait aboutir cette année. Avant cela, il s'agit de savoir si Google a bien respecté la mesure conservatoire. Nous nous prononcerons en formation collégiale dans les prochains jours sur ce point. Je pense que la décision sera prise peu de temps après la séance, de la façon la plus rapide possible, comme toujours.

Plus généralement, c'est une affaire intéressante puisqu'elle montre que les lois nouvelles créent des débats. Tout le monde ne les entend pas de la même manière, certains acteurs luttant vigoureusement pour que ces règles nouvelles ne soient pas appliquées. Les plateformes avaient eu l'occasion de contester vigoureusement le dispositif des droits voisins, bien que le législateur européen l'ait considéré comme pertinent.

Des questions juridiques nouvelles se présentent par ailleurs. Les autorités de régulation ont donc tout leur rôle à jouer pour appliquer ces dispositifs et les intégrer dans l'univers concurrentiel, ainsi que les juridictions. J'ai bon espoir que nous puissions avancer sur ce sujet d'ici la fin de l'année 2021. Cela permettra aux droits voisins de connaître une réelle avancée en France.

Ceci est suivi de très près par les autres États européens, eux-mêmes en train de transposer la directive, mais aussi aux États-Unis et en Australie. Comme vous le savez, le gouvernement australien envisage d'approuver un code des médias qui s'inspire de ce qui a été fait en Europe. Des discussions sont menées de façon très ferme aux États-Unis, avec des réflexions sur des dispositifs qui pourraient être similaires aux dispositifs européens. Toutes les réflexions conduites en France seront donc utiles dans le concert européen et vis-à-vis des autres États qui envisagent de mettre en place des dispositifs similaires.

Quant à l'opération Hachette-Editis, elle n'en est pas encore, à ma connaissance, au stade de la notification. Lorsqu'une telle affaire se présente devant nous, nous regardons sur quel marché l'entreprise est présente. Dans le cas d'espèce, il s'agit principalement de l'édition mais, au-delà, des limitations plus fines doivent être apportées. Nous étudions toujours ces affaires sans aucun *a priori*, en nous fondant sur la pratique décisionnelle, c'est-à-dire la jurisprudence qui a pu se développer en France et en Europe.

De plus en plus, dans les affaires sensibles, nous échangeons beaucoup entre autorités de concurrence européennes, voire au-delà, notamment avec nos collègues américains. Nous estimons qu'il est important d'avoir une vision aussi convergente que possible.

Au cours des dernières années, la coopération s'est beaucoup raffermie, notamment avec les autorités américaines sur un certain nombre de sujets, en lien avec les plateformes. L'Autorité de la concurrence française a mené un projet qui a trouvé un débouché positif avec, pour la première fois, un accord entre les autorités de la concurrence du G7, dont les États-Unis.

Il s'en dégage une conception commune sur l'importance que le développement des plateformes a pour tous les secteurs de l'économie et sur la nécessité d'une vision aussi proche que possible. Je crois donc que ceci sera pris en compte si cette opération nous était soumise.

M. Laurent Lafon, président. – La notion de marché pertinent est un des éléments importants de l'appréciation que vous portez en cas de concentration. Pour les médias, cette notion recouvre à la fois l'accès aux programmes, mais aussi aux marchés publicitaires.

Le marché pertinent, dans le secteur des médias, a-t-il évolué avec l'arrivée des plateformes, qui proposent des programmes très attrayants, et l'émergence des GAFA, qui captent par ailleurs une part croissante de la ressource publicitaire ?

Peut-on considérer qu'il existe aujourd'hui un marché publicitaire commun aux médias historiques et aux nouveaux acteurs du numérique qui serait pertinent en matière d'examen des concentrations ?

Des réflexions se dessinent-elles au niveau européen sur ces questions de marché pertinent ?

Mme Isabelle de Silva. – Cette notion de marché pertinent est en effet un point essentiel, à la fois pour l'examen du contrôle des concentrations, mais aussi pour l'application du droit de la concurrence, notamment concernant les abus de position dominante. Il en

découle des obligations particulières, l'opérateur en position dominante ne pouvant faire ce qu'une entreprise qui ne serait pas dans cette position est habilitée à faire par ailleurs.

C'est une notion qui repose sur beaucoup de jurisprudences et de pratiques. Lorsqu'on délimite un marché pertinent, on essaye de voir quel est le marché où se rencontrent les acteurs économiques pour la confrontation de l'offre et de la demande. Un certain nombre de tests économétriques peuvent nous aider dans ces délimitations.

L'une des questions est notamment celle de la substitution : tel produit est-il substituable à tel autre ? Est-ce une alternative ? Lorsque ce n'est pas le cas, il ne sera pas intégré dans le marché pertinent.

La Commission européenne a ouvert il y a quelques mois un chantier un peu plus général sur la notion de délimitation des marchés pertinents en vigueur depuis de très nombreuses années. Elle a considéré qu'il était utile de la mettre à jour pour tenir compte d'un certain nombre d'évolutions, comme la mondialisation et le fait que l'économie numérique se développe très fortement. L'Autorité de la concurrence française est très engagée dans ce travail de remise à plat.

Quant au marché de la publicité, nous avons des échanges avec nos partenaires européens et la Commission, puisque des opérations dans les médias peuvent se déployer en Allemagne et relever de la Commission européenne. Il est très important d'avoir une vision aussi cohérente que possible.

À ce stade, la délimitation du marché de la publicité télévisée en tant que marché pertinent demeure la constante pour les différentes autorités de la concurrence en Europe. On est dans une situation où l'ensemble des acteurs considère que le marché de la publicité pour la télévision gratuite est le marché pertinent.

Dans quelle mesure le développement des plateformes peut-il conduire à remettre en cause cette délimitation ? C'est une question qui devra être posée à l'avenir, notamment si des opérations nous sont soumises et que cet argument est invoqué devant nous.

Il peut y avoir concurrence des plateformes numériques sans que cela affecte la délimitation des marchés. Cela peut être pris en compte en termes d'appréciation de la réglementation applicable. Des évolutions peuvent devoir être menées, et c'est ce qui a conduit à l'évolution des règles applicables à la publicité à la télévision, notamment parce que des modèles technologiques de publicité se développent et qu'il n'était pas justifié que la publicité soit à l'écart de ces évolutions.

Il est arrivé par le passé que nous changions des délimitations de marché sous l'influence d'un certain nombre d'évolutions. L'affaire Fnac-Darty est très souvent citée dans ce domaine. Après une analyse très approfondie, nous avons considéré qu'on pouvait estimer que, pour certains produits, notamment électroniques, les magasins physiques étaient désormais dans un même marché que les sites de vente en ligne.

Une analyse très fine nous avait conduits à comparer les prix pratiqués de part et d'autre, les conditions de service après-vente, la façon dont le consommateur achetait ces produits en magasin ou en ligne. Il a donc pu arriver par le passé qu'on fasse évoluer des délimitations de marché en prenant ce type d'évolution en considération. Cela sera-t-il pertinent pour la publicité à la télévision ? Ce sera à voir dans les prochains mois.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Madame la présidente, la TNT pourrait disparaître d’ici 2030, ainsi que le régime d’autorisation qui lui est lié. Des groupes comme Canal Plus et M6 envisagent même de renoncer d’ici quelques années à une diffusion hertzienne afin de ne plus dépendre de la réglementation qui y est attachée.

Comment seraient appréciées les règles de concentration concernant les éditeurs de programmes ayant renoncé à la TNT ?

Par ailleurs, un réseau de chaînes de télévision locales ne peut couvrir plus de 12 millions d’habitants, ce qui limite son modèle économique lorsqu’il est fondé sur la publicité. Peut-on envisager de moderniser cette réglementation, par exemple en augmentant le seuil de la population couverte ?

Enfin, le seuil des 150 millions d’habitants que plusieurs réseaux de radio appartenant à une même personne morale ou physique ne peuvent dépasser est-il encore adapté, compte tenu de l’accroissement de la population et du développement des offres alternatives, notamment musical – Spotify, Deezer, Apple Music ? Quelles seront les règles applicables au DAB+, cette technologie permettant de multiplier les antennes ?

Mme Isabelle de Silva. – Concernant l’avenir de la plateforme TNT et le fait que certains acteurs pourraient renoncer à leur licence pour s’exonérer des contraintes qui y sont associées, on n’en est qu’au stade des discours. C’est un développement qui doit véritablement interroger l’ensemble des régulateurs.

Première remarque : ce sont les développements technologiques des réseaux et les capacités de débit qui ont permis l’émergence des acteurs hors du fournisseur d’accès à l’internet (OTT) et grâce à cela qu’un acteur comme Netflix a pu se développer sans être titulaire d’aucune licence ni autorisation du CSA.

Ceci doit être pris en compte. Certains ont pu décider d’entrer dans un dialogue constructif avec le régulateur. Le législateur s’est un peu adapté en développant des cadres qui sont venus s’adapter *a posteriori* aux acteurs qui s’étaient déjà imposés par le succès de leur modèle économique.

On est aujourd’hui dans une situation à front renversé : depuis la loi de 1986, l’enjeu était plutôt d’obtenir une licence pour diffuser en hertzien, puis par des fréquences TNT. Aujourd’hui, certains acteurs se posent la question, considérant que le jeu n’en vaudrait pas la chandelle. Les contraintes sont telles qu’ils pensent s’en tirer à meilleur compte en rendant leur autorisation.

C’est une réflexion à mener pour le législateur et le CSA, régulateur du secteur. Cela illustre bien le constat qui figure dans notre avis, qui souligne la disproportion entre les contraintes réglementaires qui pèsent sur les acteurs soumis à licence – donc ceux de la télévision traditionnelle – et les autres acteurs des plateformes, qui ont pu se développer pratiquement sans aucune entrave, même si ce constat peut être quelque peu relativisé avec la directive SMA.

Quel serait l’effet sur le secteur si tel ou tel acteur renonçait à sa fréquence ? Il y aurait bien sûr des effets immédiats sur les obligations de production.

Il existe également un enjeu commercial : ces acteurs arriveraient-ils à maintenir leur économie en étant privés de la TNT ? Aujourd’hui, un certain nombre de Français ne

reçoivent la télévision que par la TNT. Certes, les box des fournisseurs d'accès à internet (FAI) se sont énormément développées, mais une part de la population reste dépendante de la diffusion par la TNT, il ne faut pas l'oublier.

Certaines chaînes pourraient-elles néanmoins fonctionner sans cette part du public dépendant de la TNT ? Peut-être... C'est un choix d'entreprise qui leur revient. Je pense que cela doit interroger sur l'équilibre des obligations qui pèsent sur les acteurs, et c'est certainement une illustration des évolutions que nous avons soulignées.

Qu'est-ce que cela changerait pour une autorité de la concurrence sujette à l'examen d'une opération de concentration ? Dans notre appréciation, nous ne donnons pas une part prépondérante au statut sous lequel émet l'opérateur. Par exemple, nous avons délimité des canaux de la télévision payante et gratuite, et cela nous paraît un critère plus pertinent que celui d'une télévision payante émettant *via* une fréquence TNT.

Pour nous, ce modèle économique est vraiment déterminant. De prime abord, on pourrait très bien imaginer que nous mènerions notre analyse concurrentielle en comparant le poids des différents acteurs de la télévision payante sans que le fait qu'ils aient ou non une fréquence TNT soit un argument déterminant.

Nous prenons en compte l'accès aux droits de diffusion. Il existe pour le coup de grandes différences selon la licence accordée aux uns et aux autres quant à la possibilité de diffuser des films en lien avec la chronologie des médias.

Nous prenons donc en compte le statut réglementaire d'un acteur dans l'analyse concurrentielle. Pour autant, il peut arriver que nous considérons que des acteurs qui peuvent avoir un statut différent au regard de fréquences TNT sont en concurrence sur un même marché.

Nous ne serions nullement empêchés de mener une analyse concurrentielle. Il pourrait y avoir des changements assez importants dans cette analyse compte tenu de ces choix réglementaires s'ils étaient menés à bien par ceux qui les évoquent actuellement.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Bien évidemment, la Haute Assemblée est particulièrement sensible au fait que certains Français ne reçoivent la télévision que par TNT et, techniquement, au coût de diffusion pour les opérateurs, qui doit peser aussi dans l'appréciation économique de l'Autorité de la concurrence.

Mme Isabelle de Silva. – Tout à fait...

S'agissant des télévisions locales, nous n'étions pas revenus spécifiquement dans notre avis sur le seuil de 12 millions d'habitants. Il me semble que ce que nous avons dit sur le dispositif anti-concentration de façon générale est applicable : ces seuils ne sont plus nécessairement pertinents aujourd'hui. Cet aspect devrait être pris en compte dans un *aggiornamento* des règles issues de la loi de 1986. Certains acteurs estiment aujourd'hui que ce type de règles limite leur développement et souhaitent développer davantage de chaînes de télévision locales. C'est peut-être un point à prendre en considération, dès lors que ce seuil n'apparaîtrait plus justifié aujourd'hui.

Quant au secteur des radios, il n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie dans l'avis que j'ai mentionné, les sujets envisagés par la loi sur l'audiovisuel concernant la télévision. Cela ne signifie pas que ceci ne soulève pas des questions intéressantes.

On compte aujourd'hui en France une grande diversité d'acteurs. De ce point de vue, les objectifs de la loi de 1986 ont été satisfaits, puisqu'il existe beaucoup d'acteurs privés et publics et une grande vitalité du paysage radiophonique. Leur situation n'est cependant pas toujours facile, et un certain nombre de points nous étaient remontés lors de notre consultation.

Nous avons notamment pointé le sujet des contraintes et de leur proportionnalité, notamment concernant les formats des publicités à la radio et des fortes contraintes résultant des mentions légales. Nous avons souligné dans notre avis que ceci méritait une réflexion.

À l'époque, nous en avons parlé avec le Gouvernement, pour qui la difficulté se situait au niveau européen. On voit bien que ces règles pénalisent fortement la radio par rapport à la publicité en ligne.

Le développement de plateformes comme Deezer ou Spotify modifie-t-il les choses ? Il est aujourd'hui incontestable, dans le domaine de la musique notamment, que cela constitue une réelle alternative. On pourrait dire que l'écoute d'une radio musicale est concurrencée par des formats comme YouTube, Deezer ou Spotify. Nous l'admettons tout à fait. C'est un élément à prendre en compte aussi bien en matière de réglementation que d'analyse concurrentielle. Cela ne signifie pas que ceci affecte l'analyse en tant que telle, puisque la plupart des plateformes ont un usage de publicité assez différent, mais la question pourrait se poser.

Un point intéressant concerne l'avenir des podcasts, qui connaissent un certain succès mais qui, pour le moment, n'arrivent pas forcément à se monétiser. L'évolution est à suivre, car le consommateur trouve un réel bénéfice dans les podcasts ou le *replay*, et un certain nombre de groupes radio investissent fortement dans ce domaine. Cela me paraît un sujet à suivre de près.

Pour ce qui est de la radio, le secteur résiste relativement bien. Il est peut-être moins pénalisé dans l'immédiat par ces plateformes. Il faut cependant être vigilant, notamment en termes de durée d'écoute. Il peut y avoir un léger effritement à la radio. Peut-être faut-il rester vigilant, comme pour la télévision, concernant l'âge du public, qui peut avoir tendance à être plus élevé... Les jeunes constituent un véritable enjeu.

J'indique, pour l'information de la Haute Assemblée, que nous sommes en train de terminer un avis que nous allons rendre public dans quelques jours sur le secteur des musiques actuelles. Cet avis nous a été demandé par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale. Nous y passons en revue le sujet de la concentration dans les festivals et l'intégration des groupes d'éditeurs de disques. Ce sera peut-être un sujet d'échanges avec la commission dans les mois qui viennent...

M. Laurent Lafon, président. – Nous lirons votre avis avec attention lorsqu'il sortira.

Mme Laure Darcos. – Madame la présidente, le président de Tavernost nous a dit que des contraintes très importantes allaient être exigées des chaînes traditionnelles en matière de publicité, notamment concernant les voitures. Il existe une distorsion très injuste par rapport à ce qui se passe sur le net et sur les réseaux.

On sait que la publicité digitale prend de plus en plus de poids. Que va faire l'Autorité de la concurrence, qui va sûrement être saisie à ce sujet ? Il est surprenant de constater que ni le projet de loi initial ni même l'Assemblée nationale n'ont l'air de s'y intéresser.

Mme Isabelle de Silva. – C'est un vrai sujet lorsqu'on souhaite viser des objectifs d'intérêt général comme la lutte contre le réchauffement climatique ou la promotion du développement durable. Il se trouve que certains médias, parce qu'ils sont identifiables et clairement soumis à des règles nationales, peuvent faire l'objet de dispositions qui n'auront pas leur pendant dans l'univers numérique.

L'une des difficultés est d'appliquer les règles à des plateformes mondiales, à propos desquelles il peut y avoir des débats sur les règles applicables en termes de territorialité.

L'Autorité de la concurrence est très mobilisée sur l'équité des conditions de concurrence, alors qu'il existe bien sûr de multiples dimensions, à commencer par la dimension fiscale. Il existe aujourd'hui un enjeu entre les impôts auxquels sont soumis les plateformes et les acteurs plus traditionnels de l'économie française.

Certains acteurs peuvent accumuler les contraintes, renforçant ainsi l'avantage compétitif que peuvent avoir les plateformes à de multiples égards, notamment en matière de format. Parmi les raisons du succès de la publicité en ligne figurent non seulement la capacité d'accéder à des communautés d'utilisateurs très vastes, de façon ciblée, mais aussi la diversité des formats. La publicité en ligne est moins accessible à la télévision ou à la radio.

Cela mériterait une réflexion plus large. Le moment venu, le sujet de la publicité à la radio risque de devenir très urgent, alors que les radios n'ont guère d'autres choix pour leur financement. Or on sait le rôle qu'elles jouent en matière de diversité culturelle, d'information et de proximité avec les territoires. On ne peut donc qu'être sensible à ce que vous venez d'indiquer.

Mme Sonia de La Provôté. – Des algorithmes extrêmement performants utilisent des données multisources pour cibler la publicité destinée à l'individu. Comment intégrez-vous cette dimension du ciblage qui, en soi, constitue une distorsion de concurrence manifeste, face à laquelle les vecteurs classiques de l'information et de la communication sont complètement démunis ?

Mme Isabelle de Silva. – C'est une question passionnante. Nous avons commencé à défricher certains des enjeux que soulève la publicité en ligne dans un avis qui date de 2018. Il passait en revue l'ensemble des questions soulevées par le développement de la publicité en ligne, notamment les formats display, par opposition à la technique du référencement payant, dite « *Search* », liée aux recherches.

La technologie a permis l'émergence assez rapide de modes de publicité très nouveaux, notamment tout ce qu'on regroupe sous l'étiquette programmatique. C'est à la fois un effet de l'innovation technologique et de la liberté réglementaire. Cette publicité en ligne n'est absolument pas réglementée, même s'il existe une réserve importante portant sur l'application du RGPD et des règles antérieures, qui peuvent soulever certaines questions. On le voit avec le débat sur la collecte des *cookies* et du consentement.

Il ne faut pas oublier l'effet que peut avoir le RGPD sur l'univers de la publicité en ligne, comme nous avons pu le mettre en avant dans notre récente décision à propos des mesures qu'Apple avait souhaité mettre en œuvre pour renforcer la protection de la vie privée de ses utilisateurs.

Comment vont évoluer l'écosystème de la publicité en ligne d'une part et les publicités sur les médias traditionnels d'autre part ? Certaines évolutions dépendent du législateur. Concernant la publicité à la radio, peut-être faudrait-il renoncer à ces mentions obligatoires qui pénalisent aujourd'hui énormément les radios et les publicitaires. Ce choix relève du législateur français ou européen, selon les cas. C'est une question d'arbitrage entre la promotion de la santé, par exemple dans le domaine des produits alimentaires, et le développement économique d'un secteur.

Pour ce qui est de la télévision, la PQR était très opposée à tout desserrement des contraintes. D'autres acteurs craignaient d'être pénalisés par la plus grande liberté donnée à la télévision. Un premier pas a été fait.

Jusqu'à quel point la publicité diffusée sur les chaînes télévisées pourrait-elle atteindre la finesse et la performance que l'on constate sur les plateformes ? Il y a là un enjeu technique et éventuellement juridique : comment les chaînes qui voudraient recourir à cette publicité ciblée pourront utiliser les données qui remontent par les box des FAI ? Peut-on considérer qu'elles disposent de la même marge d'appréciation que les plateformes Google ou YouTube lorsque l'intéressé y navigue ? C'est là aussi un sujet qui doit être pris en compte par le législateur.

Enfin, la dernière dimension est économique. Y aura-t-il une forte demande des annonceurs pour ce type de publicité ? Seront-ils prêts à payer en conséquence un peu plus que ce qu'ils paieraient pour le même spot, sans la finesse du ciblage ?

On dit souvent qu'avec la publicité ciblée, on peut doubler la rémunération d'une impression publicitaire par rapport à une publicité non ciblée. Cela fait partie des éléments que nous suivons de près s'agissant de la publicité en ligne.

C'est un domaine qu'il faut suivre de très près pour différentes raisons et, en tout cas, pour ce qui nous concerne, au regard du poids considérable qu'il représente désormais dans l'économie française.

Nous pensons aussi que c'est un secteur qui joue le rôle de laboratoire d'analyses des évolutions que l'on pourrait rencontrer demain dans d'autres secteurs. C'est pourquoi nous estimons qu'il mérite une très forte attention de la part de l'Autorité de la concurrence.

M. Laurent Lafon, président. – Il me reste à vous remercier pour vos réponses.

Il était important de vous recevoir à ce stade, puisque le projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique que nous aurons à examiner en première lecture dans un peu plus d'un mois sera présenté demain en conseil des ministres. Même si le contenu en est limité, cela n'interdit pas au législateur de l'enrichir, notamment sur la base de l'avis rendu par l'Autorité de la concurrence en février 2019 et de ce que vous venez de nous dire ce matin.

Il me semble qu'il y a là matière à essayer d'avancer. Il était important de connaître l'avis de l'autorité indépendante que vous représentez, qui a une vision systémique de ce secteur.

Il existe une convergence sur la nécessité de revisiter la loi de 1986. Une fenêtre législative s'ouvre : il serait dommage de ne pas tenter de faire prospérer le sujet.

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 5.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 6 avril 2021****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 14 h 30.***Audition de Mme Isabelle Braun-Lemaire, directrice générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**

M. Claude Raynal, président. – Nous recevons aujourd’hui Mme Isabelle Braun-Lemaire, directrice générale des douanes et droits indirects (DGDDI), qui s’exprime pour la première fois devant notre commission depuis son entrée en fonctions fin août 2019, et M. Jean-Michel Thillier, directeur interrégional des douanes des Hauts-de-France.

Madame, notre commission a souhaité vous entendre au moment où la douane traite sans doute l’un des plus grands défis logistiques de ces dernières années avec le *Brexit*. Vous nous exposerez les moyens mis en œuvre par vos services pour assurer une circulation fluide des marchandises et des personnes, et les résultats obtenus. S’il n’y a pas eu d’incident majeur au 1^{er} janvier 2021, du moins du côté français, le préfet de la région Nord-Pas-de-Calais-Picardie, Michel Lalande, avait toutefois écrit en janvier dernier au Premier ministre pour l’alerter « de l’impréparation manifeste » du *Brexit* par les Britanniques. De fait, des points de difficulté semblent perdurer. Vous pourrez sans doute nous en dire plus sur ce point et sur vos constats en la matière.

Tout dysfonctionnement dans nos échanges serait d’autant plus inquiétant que les flux ne sont pas encore, du fait du contexte de crise sanitaire et économique, à leur plein potentiel. Vous pourrez ainsi nous dire comment votre direction et ses 17 000 agents se sont adaptés à cette situation exceptionnelle et quels ont été les impacts de la crise sur les activités de la douane.

Enfin, au-delà du *Brexit* et de la situation sanitaire, qui conduisent à d’inévitables réajustements, votre direction s’est par ailleurs engagée dans des réformes structurelles avec de profondes transformations de ses missions et de son administration, et nous apprécierions d’en connaître l’état d’avancement.

Mme Isabelle Braun-Lemaire, directrice générale des douanes et des droits indirects. – Vous avez relevé les points principaux qui nous occupent : le *Brexit*, la crise sanitaire et les réformes. Votre présentation étant très complète, j’exposerai pour ma part le calendrier, la manière et les moyens retenus pour aborder chacun d’entre eux.

Le *Brexit*, et avec lui le rétablissement de cette frontière transmanche, est un défi particulier en France, compte tenu de la teneur de nos relations avec nos voisins britanniques, qu’il s’agisse de la proximité, de la densité des flux et des délais de circulation des marchandises relativement courts, ainsi que de la situation spécifique des Hauts-de-France. C’est d’ailleurs la raison pour laquelle je suis accompagnée de Jean-Michel Thillier, mon adjoint jusqu’au mois d’août dernier et qui est devenu directeur interrégional des Hauts-de-France afin de mettre en œuvre, après avoir été directeur de projet du *Brexit*, le *Brexit* et cette bascule en fin d’année.

Nous nous sommes préparés durant plusieurs années et avons déployé beaucoup de moyens, pour un chantier plusieurs fois reporté. À chaque échéance, il fallait avoir recruté les effectifs nécessaires pour préparer le Brexit et, dans le même temps, se préparer à un report de l'échéance, ce qui s'est traduit, l'an dernier notamment, par un report du recrutement des effectifs, en attendant la fin de l'année 2020.

Nous avons commencé par un chantier informatique d'ampleur qui nous a permis d'inventer un système très innovant, automatisé et spécifique aux Hauts-de-France, « la frontière intelligente » - ou *smart border* -, qui repose sur le traitement automatisé des informations et l'anticipation par les entreprises de leurs déclarations douanières. Au moment du passage de la frontière, les conducteurs sont avertis qu'ils peuvent continuer leur route ou qu'ils doivent s'arrêter, soit pour un contrôle douanier, soit pour compléter leurs formalités douanières. Beaucoup d'expérimentations ont été menées en amont de cette nouvelle frontière totalement innovante, à tel point que de nombreux pays nous l'envient désormais.

Il y a eu en parallèle un deuxième chantier considérable, celui des ressources humaines. Nous avons bénéficié d'un abondement de 700 équivalents temps plein (ETP) répartis progressivement entre 2018 et 2020. La dernière tranche de 100 ETP en 2020 a été reportée à 2021 pour éviter que de trop nombreux douaniers affectés aux postes « *Brexit* » soient inoccupés, comme c'était le cas avant le 31 décembre. Les reports successifs du *Brexit* ont en effet rendu beaucoup plus complexes notre « manœuvre RH » et la gestion de ces effectifs. Ce deuxième grand chantier ne se limite pas à des recrutements, puisqu'il inclut aussi de manière significative la mise en place de formations. Ces douaniers sont essentiellement localisés dans les Hauts-de-France – 270 affectations, qui représentent 40 % de l'abondement –, en Normandie, en Bretagne et en Île-de-France.

Troisième grand chantier : nous avons réinventé une frontière, d'une part grâce à l'informatique et à de nouveaux procédés, et d'autre part en termes d'infrastructures. La frontière était à l'origine totalement fluide ; elle doit désormais accueillir de nombreux parkings et des arrêts pour les contrôles douaniers, sanitaires et phytosanitaires. Ce chantier purement logistique, nous avons dû le conduire avec les gestionnaires d'infrastructures.

Dernier chantier, et non des moindres, la communication et l'information auprès des entreprises, leur anticipation étant le fondement de tout notre système. Toutefois, l'intense communication à laquelle nous nous livrons depuis plus d'un an se heurte à une difficulté particulière : les entreprises qui commercent avec le Royaume-Uni ne sont pas toujours françaises, 80 % du trafic entre l'Union européenne et le Royaume-Uni passe en effet par cette frontière des Hauts-de-France.

L'ensemble de ces chantiers nous a coûté à ce stade 70 millions d'euros, dont 17 millions d'euros pour l'informatique, le reste – 53 millions d'euros – étant lié à des coûts concernant la masse salariale, c'est-à-dire à de la rémunération, mais aussi à de la formation.

La journée du 31 décembre 2020 s'est relativement bien passée. On avait annoncé de possibles engorgements, dans une phase un peu particulière de crise sanitaire, qui nous affecte toujours. Nous avons au préalable déjà subi plusieurs chocs : d'une part, et dans la mesure où le Royaume-Uni importait énormément de marchandises depuis l'Union européenne, nous avons assisté à une anticipation des entreprises vers les mois de novembre et décembre, avec des flux anormalement élevés dans les Hauts-de-France ; d'autre part, la crise sanitaire s'est intensifiée en raison de l'apparition du variant britannique et du confinement du Royaume-Uni. Par conséquent, le flux était en fin d'année incompréhensible

et imprévisible. Le 31 décembre, on ne savait pas trop ce qui nous attendait. Le trafic s'est finalement lissé jusqu'à retrouver aujourd'hui un niveau similaire à celui constaté l'année dernière à la même période – ce qui n'avait pas été le cas aux mois de janvier et février.

Certes, nous avons dû poursuivre les ajustements informatiques et avec les différents opérateurs, mais l'efficacité de notre frontière a été démontrée. Je terminerai par l'un des grands axes de progrès. Monsieur le président, vous avez cité les propos du préfet Lalande concernant l'impréparation des Britanniques. Ce sujet continue en effet de nous occuper et de nourrir des échanges techniques importants avec nos voisins outre-Manche. Il y a un deuxième sujet, c'est celui de l'impréparation des entreprises et nous avons donc accentué nos efforts de communication sur lequel mon collègue peut apporter un éclairage.

M. Jean-Michel Thillier, directeur interrégional des douanes des Hauts-de-France. – Nous avons dû régler deux difficultés principales, à commencer par l'impréparation des entreprises, françaises, britanniques ou autres, qui ont cru que l'accord qui avait été signé le 24 décembre 2020 les exonérait de toutes formalités douanières lors du passage à la frontière, alors qu'il s'agissait d'un simple accord de libre-échange. On savait pourtant, depuis l'accord de retrait, et quelle que soit l'issue des négociations ayant abouti le 24 décembre, que le passage de la frontière s'accompagnerait de formalités. Nombre d'entreprises ne s'étaient donc pas suffisamment préparées aux formalités sanitaires et douanières, et beaucoup de camions ont été refoulés au mois de janvier, surtout du côté britannique.

Ce phénomène a bien diminué grâce au travail que nous avons réalisé avec nos homologues britanniques en faveur notamment des entreprises britanniques désireuses d'exporter sur le territoire européen. Ce travail commun, avec nos homologues et avec les entreprises, devra se poursuivre toute l'année, car les Britanniques ont fait le choix d'un *Brexit* en « plusieurs morceaux » : seules les formalités d'exportation ont été mises en place au 1^{er} janvier 2021 ; les formalités d'importation, sanitaires et douanières, ne seront effectives qu'au 1^{er} janvier 2022. Il sera donc nécessaire, de notre côté, de préparer les entreprises à l'exportation vers le Royaume-Uni au 1^{er} janvier 2022. Il ne faut pas baisser la garde en la matière.

Autre difficulté importante : la désorganisation de l'administration britannique, qui est surtout liée à un effet de taille. Les échanges avec le Royaume-Uni représentent 8 % à 10 % de notre commerce extérieur, nous pouvons donc le gérer. L'inverse est beaucoup plus difficile : pour le Royaume-Uni, le commerce extérieur vers l'Europe représente un peu plus de 50 % de ses exportations totales, ce qui entraîne des impacts décuplés en termes d'organisation et d'informatique.

Au 1^{er} janvier 2021, l'organisation administrative, douanière et sanitaire n'était pas prête du côté britannique : les expertises et les compétences nécessaires manquaient. C'est encore le cas aujourd'hui, en dépit des progrès enregistrés. Les certificats sanitaires à l'exportation ou pour pouvoir entrer sur le territoire communautaire ne peuvent par exemple n'être délivrés que par les inspecteurs sanitaires, qui sont en nombre insuffisant ; de même, les professionnels du dédouanement sont encore trop peu nombreux pour réaliser les formalités déclaratives en vue de l'exportation, de l'importation ou du transit.

La structure administrative n'était pas non plus complètement achevée, ce qui s'est traduit par un goulet d'étranglement à Ashford, seul bureau de douane du Kent

compétent pour contrôler tous les flux destinés au territoire communautaire et passant par les Hauts-de-France. Cela s'est traduit, même si la situation s'est nettement améliorée, par des délais d'attente d'une demi-journée, voire d'une journée, pour les chauffeurs pour réaliser les formalités douanières et sanitaires et les tests PCR. En conséquence, les entreprises britanniques ont connu des difficultés importantes pour organiser leurs opérations d'import ou d'export à destination ou en provenance d'Europe continentale, avec, pour beaucoup d'entre elles, des décisions de report ou d'annulation, expliquant la baisse des flux de l'ordre de 20 % à 30 % au mois de janvier par rapport à l'année antérieure. Le retour à la normale est progressif.

La coopération avec les douanes et les services de l'agriculture britanniques nous a permis de régler au cas par cas les problèmes les plus importants. Le réglage des derniers détails, des situations résiduelles, devrait continuer de nous occuper durant tout ce semestre. Nous pourrions ensuite nous livrer plus complètement à notre activité de contrôle, qui est notre mission principale.

Mme Isabelle Braun-Lemaire. – Pour conclure, je vous ferai part des axes de travail qui sont les nôtres. L'accord de retrait et le régime préférentiel - les règles d'origine - continuent de nous occuper pour l'information et l'accompagnement des entreprises. Ces dernières doivent bien appréhender toutes les conséquences de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et de l'accord de retrait. Nous devons également continuer notre travail d'amélioration du processus douanier à la frontière, qui est déjà bien engagé. Les Britanniques ont certes bien progressé sur ce point, mais une asymétrie demeure, car ils ont supprimé les contrôles à l'importation ; ceux-ci seront rétablis en cours d'année. Les processus devront être adaptés en fonction de l'évolution de la réglementation britannique.

Le trafic voyageur reste une inconnue. Aujourd'hui, du fait de la crise sanitaire, la circulation se limite à un Eurostar par jour et à de rares traversées en ferry, très loin des trafics habituels. L'arrivée progressive des voyageurs va sans doute nous conduire à engager des actions de communication et de contrôle. Enfin, j'ai demandé à mes collaborateurs, notamment à ceux qui se trouvent sur la frontière transmanche et en particulier à Jean-Michel Thillier, puisque 97 % du trafic a lieu dans les Hauts-de-France et le reste en Normandie – le bilan est en période ordinaire beaucoup plus homogène – d'établir un bilan RH et organisationnel de ce qui s'est produit. Nous avons prévu des effectifs et une organisation qui tenaient compte de plusieurs paramètres, tels que le trafic de jour et le trafic de nuit. Dans les Hauts-de-France, nous avons décidé de créer trois bureaux, à Dunkerque, à Calais/port et à Calais/tunnel, qui travaillent vingt-quatre heures sur vingt-quatre, ce qui n'existe nulle part ailleurs dans le reste des services de la douane française. Résultat, si nos ressources ont été renforcées depuis le démarrage du *Brexit*, grâce aux sous-activités ailleurs, nos effectifs mériteraient sans doute d'être augmentés, notamment pour soulager les agents soumis à une cadence plus élevée qu'anticipée, et notamment la nuit.

M. Claude Raynal, président. – Merci à tous les deux. Je vous poserai quelques questions, avant de donner la parole au rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » qui comprend les moyens de la douane, M. Claude Nougéin, puis au rapporteur général, Jean-François Husson. Vous disposerez d'un premier temps de réponse avant le débat général avec l'ensemble des sénateurs.

Pourriez-vous illustrer ce que vous appelez « la frontière intelligente » ? J'imagine que les camions sont tracés et que, au moment de leur passage à la frontière, il suffit de lire leur plaque d'immatriculation pour décider de leur sort. Il y a donc ceux qui peuvent

directement passer parce que tout est prêt, ceux qui doivent s'arrêter parce qu'il leur manque, par exemple, un document administratif et ceux qui doivent être soumis à des contrôles plus longs et exhaustifs. Disposez-vous de données sur la fréquence de ces trois situations ?

Comment les choses se passent-elles avec les douanes des autres pays de l'Union européenne, qui doivent se mettre, tout comme leurs entreprises, au diapason ? Des difficultés existent-elles à ce sujet ?

M. Claude Nougain, rapporteur spécial. – Lors de votre audition devant notre commission au moment de l'examen du projet de finances pour 2021, vous nous aviez indiqué ne pas avoir procédé à tous les recrutements prévus en vue du *Brexit* par manque de visibilité. Qu'en est-il aujourd'hui ? Il resterait une centaine d'ETP à recruter, mais la situation est biaisée par l'impact de la crise sanitaire qui se poursuit, ce qui n'était pas forcément anticipé. N'avez-vous pas trop recruté pour le *Brexit* ? Du fait du report de l'accord, les 600 ou 700 personnes embauchées se sont retrouvées très longtemps en formation, voire redéployées sur d'autres activités. Seriez-vous prêts à absorber la reprise des échanges en vous passant des derniers 100 ETP ?

Par ailleurs, la Cour des comptes européenne a souligné l'hétérogénéité des contrôles effectués par les États membres. Lorsqu'il était encore ministre de l'action et des comptes publics, M. Darmanin avait admis que certains services douaniers étaient plus tatillons que d'autres. Où se situent les douanes françaises par rapport à la moyenne européenne ? Ces différences dans la fréquence et dans l'intensité des contrôles menés ne peuvent-elles pas nuire à l'attractivité de certains points d'entrée pour les marchandises et notamment à l'attractivité des points d'entrée français ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je reviendrai sur des sujets que nous avons abordés lors des derniers projets de loi de finances, notamment le transfert progressif d'une partie des missions fiscales de la douane à la direction générale des finances publiques (DGFIP), sachant qu'une majorité de ces dispositifs doit être mise en œuvre par voie d'ordonnance. Pourriez-vous nous exposer l'état d'avancement de ces différents transferts et de l'impact à attendre, notamment pour les services des Douanes ?

Par ailleurs, pour compenser la disparition des frontières commerciales au sein de l'Union européenne avec le marché unique, certaines emprises douanières, notamment au sud et à l'est de la France, s'étaient reconverties en services à fiscalité spécialisée, par exemple à Metz pour la fiscalité routière ou à Nice pour la fiscalité environnementale. Ces transferts en cours auront-ils des conséquences sur ces services spécialisés dans ces territoires, et avec quelles compensations ?

Enfin, la proposition de mise en œuvre d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne, que la Commission européenne devrait publier d'ici à l'été, pourrait voir le jour au 1^{er} janvier 2023, si les États membres donnent leur accord. Quelles en seraient les conséquences pour les services douaniers, à l'échelon national ou européen ?

Mme Isabelle Braun-Lemaire. – « La frontière intelligente », c'est d'abord des entreprises qui doivent déclarer en amont du passage de la frontière. Cette déclaration est dématérialisée : le chauffeur doit avoir avec lui le code barre de la déclaration, qui est associé à la plaque d'immatriculation du véhicule. Durant la traversée, on étudie les déclarations, on regarde si elles sont suffisantes et nous vérifions s'il y a matière à contrôle. Avant l'arrivée, on indique au chauffeur s'il doit s'arrêter ou non : à la sortie, des panneaux indicatifs orientent

ainsi les chauffeurs, grâce aux plaques d'immatriculation, en leur signalant s'ils sont en « circuit vert » ou en « circuit orange » ce qui correspond à un arrêt au bureau des douanes. Il existe plusieurs motifs à ces arrêts. Il y a tout d'abord les déficits déclaratifs, qui étaient très nombreux au début de l'année : il s'agit soit de l'absence pure et simple de déclaration, soit d'une déclaration partielle qui nécessite un contrôle douanier ou sanitaire. Un chiffre est constant depuis le début de l'année, celui des contrôles sanitaires ou phytosanitaires, à 3 % dans tous les *reportings*. En revanche, le nombre d'arrêts a beaucoup diminué.

M. Jean-Michel Thillier. – Je vous donne les chiffres du mois de mars, où l'on se situe à 95 % du trafic normal. Dans la région des Hauts-de-France, qui concentre à elle seule 97 % du flux, nous avons reçu 145 000 camions à l'importation et un nombre équivalent à l'exportation. Parmi ceux liés à l'importation, 67 000 camions étaient vides. Habituellement, ces camions vides en provenance du Royaume-Uni représentent 30 % du flux. Cette année, le taux est un peu plus important ; il se situe, aujourd'hui encore, à environ 40 %. Cela montre que le trafic à l'importation du Royaume-Uni n'est pas encore totalement revenu la normale.

Parmi les camions à l'importation, 128 000 ont bénéficié d'un feu vert – ils sont passés comme ils seraient passés avant le 31 décembre 2020 ; 15 000 ont reçu un feu orange – ils se sont rendus sur les parkings créés dans le cadre du *Brexit*, afin d'y subir soit un contrôle documentaire, soit un contrôle douanier physique des marchandises contenues dans les camions ; enfin, 1 700 camions ont été contrôlés au titre des formalités sanitaires, par les agents du ministère de l'agriculture.

Au total donc, sur les 145 000 camions présentés à l'importation, 17 000 ont subi un contrôle, soit un taux assez classique d'un peu moins de 15 %, sachant que la plupart de ces camions – plus de 80 % – roulent sous le régime du transit et que les opérations de dédouanement sont réalisées au point de destination, celui-ci pouvant se situer en France ou dans 80 % des cas, dans un autre État membre. Dans 20 % des cas, les camions arrivent avec une déclaration d'importation déposée en France ; c'est vers eux que s'orientent la plupart de nos contrôles.

La situation dans les autres États membres concernés par le *Brexit* – les pays du Benelux, l'Allemagne et, dans un moindre mesure, l'Irlande – n'est pas tout à fait comparable à la situation française. Quelques points, cependant, sont communs à tous et sont régulièrement évoqués dans les réunions auxquelles nous participons avec ces pays et la Commission européenne : le manque de préparation des opérateurs ; les difficultés avec l'administration britannique ; ou encore, la faible qualité des documents sanitaires émis par les autorités sanitaires britanniques, même si tous notent les progrès réalisés dans ce domaine.

En quoi notre situation est-elle différente ? La région des Hauts-de-France concentre 85 % des traversées de ferries ; les enjeux quantitatifs ne sont donc pas les mêmes que pour les autres pays. Nous devons également gérer un important trafic de remorques accompagnées – avec un chauffeur à l'intérieur – et donc une obligation de minimiser les arrêts. Ce n'est pas le cas pour les ferries accostant à Zeebruges, Anvers ou Rotterdam, dans lesquels on retrouve des remorques non accompagnées, induisant une organisation logistique différente. Dans ces pays, non seulement les traversées sont plus longues – plusieurs heures contre 1h30 maximum en France depuis Dunkerque – mais, en plus, ils doivent convoquer un chauffeur pour qu'il vienne récupérer la remorque éventuellement contrôlée, ce qui laisse davantage de temps pour s'organiser.

Mme Isabelle Braun-Lemaire. – Parmi les difficultés rencontrées avec les Britanniques, le régime du transit n'est pas très clair mais ces processus techniques sont communs à tous les États membres. C'est pour cette raison que la Commission européenne nous a réunis avec les cinq États membres les plus concernés par le *Brexit* pour résoudre ces difficultés. Nous ne partageons pas, en revanche, la logistique de la frontière transmanche, propre à la France. Nous sommes cependant plutôt réactifs et, avec la Commission européenne qui suit de près le sujet, nous essayons d'avoir une approche collégiale.

Un élément complémentaire au sujet du *Brexit* : les recrutements. Nous avons prévu trois vagues de recrutement : la première, lancée en 2018, a permis de recruter 250 personnes ; la deuxième, en 2019, 350 personnes ; la dernière devait se dérouler en 2020. Avec le peu de visibilité dont nous disposions alors sur la date du *Brexit*, nous avons pris deux décisions, qui concernent notamment les trois bureaux liés au *Brexit* dans les Hauts-de-France : la première a été de reporter les 100 recrutements prévus pour la dernière vague à 2021 ; la deuxième a consisté à redéployer les effectifs – soit 120 personnes réaffectées sur des postes vacants, ce qui nous oblige d'ailleurs à lancer une nouvelle vague de recrutement pour les Hauts-de-France, et indépendamment de la dernière tranche d'effectifs à recruter.

A-t-on encore besoin de recruter les 100 personnes prévues pour cette année ? La réponse est oui, sans équivoque. Nous avons recruté des personnes pour pallier les effectifs redéployés. Nous avons largement dépassé l'effectif prévu de 700 personnes, qui correspondait à la fourchette basse des estimations. Ce chiffre, aujourd'hui, n'est pas suffisant : la charge et le rythme de travail sont en effet très supérieurs à ce que nous avons imaginé, alors même que le flux voyageurs est encore loin d'être revenu à la normale.

M. Jean-Michel Thillier. – Les Britanniques ont également appris à « lire » l'accord signé le 24 décembre avec l'Union européenne. Ils se sont aperçus que toute une série d'opérations habituellement réalisées par leurs entreprises – des ouvraisons superficielles, du reconditionnement de marchandises, du e-commerce également – s'avèrent compliquées et coûteuses. Le gouvernement britannique a donc demandé à certaines de ces entreprises présentes dans ces secteurs de s'implanter et de créer des filiales sur le territoire communautaire. Dès aujourd'hui, on peut voir les premiers effets de cette demande, avec des trafics dont les opérations douanières ne sont plus réalisées au Royaume-Uni mais en France, et notamment dans les Hauts-de-France. Deux entreprises de e-commerce se sont notamment implantées dans le Pas-de-Calais, mobilisant des flux supplémentaires de 100 000 déclarations par mois, ce qui correspond au flux normal d'un bureau de taille conséquente. De nouvelles activités apparaissent donc, avec de nouvelles charges de travail, du fait de l'adaptation des opérateurs britanniques au *Brexit* ; ce phénomène risque de s'amplifier dans les mois à venir.

Mme Isabelle Braun-Lemaire. – Vous avez posé la question de l'hétérogénéité des contrôles dans les États membres. L'objectif est d'avoir des contrôles proportionnés, de manière à protéger notre territoire sans nuire à la fluidité du trafic. Certains pays sont plus « laxistes », effectuent moins de contrôles.

Prenons l'exemple de la crise sanitaire. Au début de l'année dernière, il a fallu dédouaner des millions de masques, tout en s'assurant de la conformité pour protéger les consommateurs, avec une réglementation très complexe qui avait été adaptée pour pouvoir recevoir des masques d'origine étrangère, et notamment chinois, et une pression forte, des hôpitaux notamment. Nous avons mis en place un processus spécifique et une organisation dédiée afin de fluidifier le trafic. En dépit des échos négatifs sur les arrêts en douane des

masques, la grande majorité a été dédouanée en très peu de temps – 90 % en moins d’une journée. Nous avons donc ce dilemme, mais notre organisation a permis d’assurer la fluidité des flux tout en nous permettant d’arrêter des masques non conformes voire contrefaits.

Je peux citer un autre exemple lié à l’attractivité du territoire. On nous a demandé de rendre nos ports plus attractifs et compétitifs. Nous avons créé un système informatique – France Sésame – qui se déploie au Havre, à Marseille et à Dunkerque. Il s’agit d’un portail qui doit permettre de faciliter les démarches avec l’ensemble des administrations et constituer un point de contact unique pour les logisticiens, afin de réduire les délais de traitement et de rendre nos ports plus attractifs. L’objectif sera prochainement de mieux organiser la frontière avec la Suisse, ainsi que la gestion des autres ports et des aéroports, grâce au déploiement de ce portail.

L’idée est bien d’avoir un niveau de contrôle proportionné, avec une interrogation permanente sur le bon niveau de contrôle. Le rapport auquel vous faites référence est assez limité, car il ne présente que les taux de contrôle, pas les taux de contrôle positifs. Beaucoup de nos contrôles s’effectuent désormais par ciblage et c’est ce type d’efficacité que l’on cherche à développer. On a revu nos politiques de contrôles pour déployer nos outils de ciblage et améliorer l’efficacité de nos contrôles.

Un sujet important concerne les transferts des missions fiscales de la douane vers la DGFIP. La dernière loi de finances a donné le calendrier de ces transferts : en 2022, nous aurons le transfert des taxes intérieures de consommation (TIC), du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) import ; en 2023, ce sera le transfert des amendes et, en 2024, celui de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) dans son intégralité, ainsi que, pour les contributions indirectes, celui du remboursement.

Cela représente une charge de 702 ETP, répartis de 2022 à 2024. Plusieurs types de services sont touchés : les recettes interrégionales en charge du recouvrement ; les bureaux spécialisés dans la fiscalité énergétique à Strasbourg, Tours, Lyon, Lille, Dunkerque ; les bureaux DAFN également. Nous avons une visibilité assez nette jusqu’en 2024, ce qui nous a permis d’engager le processus Ressources Humaines (RH). Les négociations avec les organisations syndicales ont débuté. Nous nous appuyons notamment sur ce que permet la loi de transformation de la fonction publique. L’objectif, d’ici la fin du semestre, est de finaliser la manière dont ces reclassements vont s’effectuer. Nous avons également lancé un processus *ad hoc* avec la DGFIP afin que les agents des douanes qui le souhaitent puissent se voir offrir des postes à la DGFIP.

Deux services sont des cas un peu particuliers. L’un, à Nice, concernait la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ; en 2019, les agents ont été reclassés. Un autre service a été restructuré à plusieurs reprises : le service national douanier de la fiscalité routière (SNDFR), en charge du remboursement de la TICPE à Metz et qui sera très fortement affecté par les transferts en 2024. D’ici 2024, nous avons le temps d’y réfléchir, c’est même un peu trop lointain pour apporter l’ensemble des garanties dès à présent, mais nous sommes confiants dans notre capacité à pouvoir reclasser les personnes. Deux raisons expliquent cette confiance : il y a un *turnover* important à Metz et on a des besoins de douane autour de Metz. La DGFIP pourra également accueillir certains personnels.

Cela ne répond pas à la question de la compensation et notamment aux questions des élus sur l’implantation des services dans leur territoire. Si je prends l’exemple de Metz où

80 personnes seront concernées, la douane ne peut répondre toute seule à cette question. J'ignore si nous pourrions trouver une nouvelle activité douanière, mais nous disposons d'un peu de marge d'ici 2024 pour trouver une solution au sein de l'État.

Concernant l'ajustement carbone, c'est encore prématuré, je n'ai pas de réponse précise à apporter. On y a participé et on en a mesuré les impacts, mais nous attendons encore les résultats définitifs.

M. Antoine Lefèvre. – Le *Brexit* a entraîné un certain nombre de travaux et d'aménagements. Avez-vous une idée du montant total de l'investissement pour les douanes ?

Autre question : quel est le montant des taxes récupérées en 2020 concernant les tabacs ?

M. Michel Canevet. – Ma première question porte sur le système ETIAS – (*European Travel Information and Authorisation System*) et le sujet des transferts de voyageurs hors de l'espace Schengen. Comment les ports seront-ils accompagnés dans la mise en place de ce dispositif, prévue pour 2022 ?

Vous avez évoqué les questions d'effectifs et de périmètres. La Cour des comptes avait souhaité, au travers d'un plan stratégique, lui-même traduit par un contrat de performance, l'élaboration d'un schéma d'adaptation du réseau territorial de la DGDDI. Où en sommes-nous de ce dispositif ?

La direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) participe activement, avec l'organisme Tracfin, à la lutte contre le blanchiment d'argent. Pouvez-vous nous indiquer combien d'avares criminels ont été saisis en 2020 ?

En septembre 2020, la Cour des comptes avait estimé que les mutations actuelles devaient pousser la DGDDI à se réorganiser et à faire évoluer ses missions, en se recentrant notamment sur la protection des frontières et le contrôle des flux. Comment, aujourd'hui, sont articulées les missions entre votre direction générale et la police de l'air et des frontières ?

Mme Christine Lavarde. – Je souhaite évoquer le sujet des systèmes et des réseaux d'information, perfectibles. La remontée d'informations au niveau national n'était donc pas toujours complète. Le transfert des recouvrements va-t-il s'accompagner d'une amélioration des systèmes d'information, permettant ainsi de préciser le chiffrage des dépenses fiscales sous-jacentes ?

M. Éric Bocquet. – Ma première question concerne l'accroissement du trafic dans le port de Dunkerque. Effet imprévu du *Brexit*, une nouvelle liaison maritime a été ouverte, le 1^{er} janvier, entre le port de Dunkerque et celui de Rosslare en Irlande. Elle connaît un succès impressionnant, puisque, le 1^{er} avril, un quatrième ferry a été mis en service pour répondre à la demande. Cela nécessite, sur place, un renforcement des équipes de douaniers. Comment avez-vous appréhendé cette croissance de trafic ? Avez-vous initié un redéploiement des moyens humains du port de Calais vers Dunkerque ?

Le Gouvernement britannique a annoncé, fin 2019, la création de huit ports francs sur le territoire britannique. En général, les ports francs sont à proximité des aéroports ou des ports maritimes. Ce sera le cas. Les biens qui sont envoyés dans les ports francs ne sont pas soumis aux droits de douane, et les droits ne sont dus que lorsque les marchandises en question quittent ces ports pour être envoyées vers d'autres destinations, hors du Royaume-

Uni. À ma connaissance, il s'agit rarement de produits de première nécessité. Bien plutôt, ce sont des produits de grande valeur, comme des tableaux de maître. Comment allez-vous appréhender ce genre de flux, à destination des ports francs dont le gouvernement britannique a annoncé la création dans les prochains mois ?

M. Philippe Dallier. – On a entendu dire en début d'année que le trafic de marchandises entre la Grande-Bretagne et la République d'Irlande était en augmentation. D'après les informations disponibles sur ce sujet, il était dit que, même si la traversée en bateau pour rejoindre le continent était plus longue, il y avait un avantage parce que les choses étaient « moins compliquées »... Je ne sais pas ce qu'on met derrière ces deux mots. Comment les contrôles sont-ils effectués sur cette frontière ? Y a-t-il un système de frontière intelligente ? Une forme d'interopérabilité ? Avez-vous une vision du trafic de marchandises qui la traverse ? Ou bien vous interdisez-vous de contrôler le travail fait par les Irlandais sur cette frontière ?

M. Marc Laménie. – Je voulais vous interroger sur les moyens humains et les effectifs. Nous sommes tous attachés à la présence de l'administration des douanes sur l'ensemble de nos territoires et départements, frontaliers ou non. Partout, en matière de contrôles, l'administration des douanes joue un rôle très complémentaire de celui des autres forces de sécurité intérieure. Il faut que ces effectifs soient maintenus sur l'ensemble des territoires de métropole et d'outre-mer.

Quels sont les dispositifs pour lutter contre les trafics de toutes natures ? Dans mon département des Ardennes, frontalier, je vois de plus en plus de poids lourds, à toute heure du jour ou de la nuit, de toutes origines. Je vois en parallèle régulièrement, aussi, les véhicules de l'administration des douanes, mais celle-ci ne peut pas tout faire en matière de contrôles. Il y a la lutte contre le trafic de stupéfiants, contre le trafic de tabacs ou encore contre la contrefaçon. J'avais vu il y a quelques années un contrôle effectué à l'aide d'un scanner, qui permet d'analyser le contenu de certains poids lourds. Il me semble qu'un tel équipement est rare. Des investissements sont-ils prévus pour en acquérir davantage ?

M. Hervé Maurey. – Ma première question portera sur la mise en œuvre de la loi pour un État au service d'une société de confiance (Essoc), qui a créé un droit à l'erreur. Votre prédécesseur nous disait il y a un peu moins de trois ans que cette loi devait modifier radicalement les conditions d'exercice de vos missions en matière de fiscalité. Quel bilan pouvez-vous en tirer quant à la charge de travail de vos services, à l'organisation du travail et, surtout, à vos relations avec les entreprises et les assujettis ?

La loi de finances pour 2020 a autorisé votre direction, comme la DGFIP, à collecter et analyser par le biais de traitements informatisés le contenu des plateformes pour déceler d'éventuelles fraudes à la TVA ou contrefaçons. Certes, le décret n'est sorti qu'en février dernier. Pouvez-vous néanmoins nous dire ce que ce dispositif a concrètement apporté – ou ce qu'il va concrètement apporter ?

M. Jean-Marie Mizzon. – Le rapport de la Cour des comptes pointe une insuffisance de culture de la performance et de service à l'utilisateur. Il est d'ailleurs assez sévère, puisqu'il rappelle que ces motifs d'insatisfaction demeurent au fil des ans et qu'il témoigne de la réaction des usagers, qui parlent de dysfonctionnements trop fréquents, de pannes, de lenteurs, de déconnexions, de problèmes d'accès, etc. Quelles mesures avez-vous d'ores et déjà prises pour remédier à cette situation ?

Vous parliez tout à l'heure de l'activité intense que vous avez eue durant la période d'acquisition des masques. Je fais partie de ceux qui ont commandé des masques, en ma qualité de président de l'Association des maires ruraux de la Moselle, et je dois dire que j'ai eu très peur à ce moment-là, car les masques ont passé beaucoup plus de temps dans l'entrepôt de l'aéroport qu'ils n'en avaient mis à faire le trajet ! Le douanier préposé considérait qu'ils étaient de trop bonne qualité pour être commandés par des maires – et d'ailleurs, pourquoi des maires auraient-ils commandé des masques ? Bref, j'ai dû faire intervenir le préfet, qui m'a aidé à me tirer d'affaire.

Enfin, sur la restructuration, d'ici à 2024, de l'antenne de douane de Metz, je serai, comme vous, très attentif à ce que les choses se passent pour le mieux.

M. Victorin Lurel. – Dans les outre-mer, les douanes ne sont pas ou peu équipées de scanners. On en a demandé en Guyane, notamment l'ancien ministre Christian Eckert avait décidé d'un programme pour équiper les ports et les aéroports de scanners et, à l'époque, les régions étaient prêtes à les cofinancer avec l'État. Plusieurs années après, on manque encore de ces équipements. Je ne sais pas si on a installé un scanner en Guyane, et je n'en sais pas plus pour les autres territoires. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point ? Il y a eu des regroupements de brigades, de postes, des suppressions d'effectifs... Le résultat est que des containers qui arrivent dans l'Hexagone ne sont pas contrôlés. Or le trafic de stupéfiants notamment est un vrai sujet.

Enfin, sur le commerce en ligne, on a du mal à appliquer la taxation et l'octroi de mer. Amazon ou d'autres entreprises de France ou d'ailleurs m'ont confirmé qu'elles ne livraient pas dans les outre-mer parce que c'était trop compliqué. Il y a un problème de mutualisation et de centralisation. Pourriez-vous nous éclairer sur l'avenir du commerce en ligne dans les outre-mer ? Il y a là une perte de recettes considérable...

M. Jean-Michel Thillier. – Vous avez évoqué les ferries qui viennent depuis l'Irlande, État membre, vers notre territoire. Ils arrivent essentiellement à Cherbourg et Dunkerque, à raison de mille camions par port – à comparer aux quelque 145 000 camions qui nous arrivent directement du Royaume-Uni, par Dunkerque, par Calais ou par le tunnel. Il ne s'agit donc d'une partie marginale du trafic, mais en croissance, et nous sommes en train de nous pencher sur la question. Il s'agit d'un trafic intracommunautaire, et il n'y a donc pas de formalités douanières à accomplir, puisque la République d'Irlande est un État membre. Il n'y a pas d'interopérabilité à proprement parler, nous utilisons les systèmes d'information de l'Union européenne de manière différente.

Nous n'avons pas de certitudes sur l'étanchéité de la frontière entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande. Le risque, pour nous, est que des produits arrivent du Royaume-Uni ou de pays tiers sur le territoire communautaire, mais sans les formalités nécessaires et sans remplir les conditions de normes qui s'attachent à certains produits. Nous y sommes attentifs.

La réponse communautaire donnée à cette problématique figure dans le protocole nord-irlandais annexé à l'accord de retrait signé en mars de l'année dernière. Des équipes de supervision de la Commission européenne sont en place depuis le 1^{er} janvier. Elles comptent une dizaine de personnes, en poste en Irlande du Nord pour observer comment le Royaume-Uni, et notamment sa douane, surveille ce qui se passe pour les marchandises qui passent de l'île d'Angleterre vers l'Irlande du Nord. Deux anciens douaniers français font partie de cette équipe, que la Commission a renforcée depuis le 1^{er} avril – un troisième

douanier français vient de partir rejoindre ces douaniers allemands, anglais, néerlandais, etc. Le but de cette équipe de supervision est de regarder les flux qui arrivent en Irlande du Nord, et de s'assurer que ce qui entre en Irlande du Nord reste en Irlande du Nord, et ne s'introduit pas de manière subreptice en République d'Irlande. Pour l'heure, on ne nous a pas signalé de fraudes avérées. C'est une priorité de la Commission européenne et des États membres les plus concernés, d'où notre participation à cette équipe qui regarde également comment les Britanniques s'organisent pour gérer cette frontière.

Désormais, les Britanniques ont décidé de reculer de six mois, comme ils l'ont fait pour les formalités d'importation, les formalités d'exportation entre le Royaume-Uni et la République d'Irlande. La réponse de la Commission est en train de s'organiser, pour voir comment l'étanchéité de la frontière nord-irlandaise sera garantie par les autorités britanniques.

Il y a dix projets de ports francs au Royaume-Uni. Ce qui est recherché dans ces ports francs ne relève pas tant du douanier que du domaine fiscal et social. Nous suivons la question avec notre ambassade, pour appréhender les marchandises qui seraient susceptibles d'être concernées en fonction des avantages qui seraient donnés dans ces ports francs. Nous n'en connaissons pas encore le contour réglementaire précis, ni les possibilités de stockage, de manipulation et de livraison qui seront autorisées. Nous serons attentifs aux courants de marchandises qui pourraient ensuite revenir dans les États membres.

Mme Isabelle Braun-Lemaire. – Le *Brexit* nous a coûté 70 millions d'euros : 53 millions d'euros pour la masse salariale et 17 millions d'euros pour l'informatique.

Le transfert des missions fiscales à la DGFIP est l'occasion d'une réingénierie des processus. Les taxes seront traitées en s'appuyant en priorité sur le système d'information de la DGFIP et rejoindront un cycle de gestion, taxation et contrôle proche de celui d'autres taxes gérées par l'administration fiscale. Ces réseaux ne seront pas forcément nouveaux. Plusieurs taxes seront déclarées dans les CA3 (*formulaires utilisés pour les déclarations mensuelles de TVA et taxes assimilées*), par exemple, et suivront les systèmes d'information correspondants. Ce transfert des missions fiscales nous impose une vraie gestion des ressources humaines, afin de veiller à ce que tous les agents concernés puissent, s'ils le souhaitent, rester dans leur résidence. C'est notre engagement commun avec la DGFIP.

Cela nous a conduit en parallèle à nous demander où allait la douane, et quelles devaient être ses missions. Nous définissons la douane post-transfert de fiscalité comme l'administration de la frontière et de la marchandise. Parmi les sujets qu'elle doit embrasser figure celui du contrôle migratoire, en lien avec la police aux frontières (PAF). Pour assurer pleinement ce contrôle, la douane dispose de marges de progrès, alors qu'elle doit être à l'état de l'art dans ce domaine, et dégager davantage de synergies avec la PAF. Un audit Schengen par la Commission est prévu. Il sera l'occasion de préciser nos axes de progrès. Nos missions comportent aussi, bien sûr, la douane traditionnelle, pour la lutte contre tous les trafics, et la douane facilitatrice, ce qui touche le e-commerce et la réingénierie de nos frontières terrestres, maritimes et numériques. Nous souhaitons faire figurer ces objectifs dans un contrat, qui précisera les moyens qu'on y affecte.

Nous réfléchissons aussi à la manière d'accomplir nos missions. Nous souhaitons être encore plus attentifs aux conditions de travail et d'exercice, avec de meilleurs outils et davantage d'équipement. L'usage des scanners est l'un des sujets qui nous préoccupent,

notamment pour le contrôle du e-commerce avec le ciblage des colis, ou dans les ports, où il y a de la fraude et du trafic de stupéfiants.

L'optimisation de nos ressources concerne aussi la géographie de nos services. La Cour des comptes avait en effet appelé à cette rationalisation. Jusqu'en 2018, nous avons fait beaucoup d'efforts en ce sens. Il y a eu la centralisation comptable, et une forte massification. Des fragilités viennent toutefois d'apparaître, liées au transfert de la fiscalité vers la DGFIP : huit sites sont particulièrement affectés. L'apparition de ces fragilités conduit à s'interroger sur le maintien de l'implantation, ce qui ne signifie pas nécessairement une fermeture. Ainsi, en Auvergne, contrairement à ce qu'on avait imaginé par le passé, on a choisi de renforcer notre présence dans ce territoire et nous envisageons d'y implanter un service national, dans le cadre de la « démétropolisation » des services publics des administrations centrales. Pour chaque zone fragilisée, nous nous posons la question du besoin de douane, en fonction également de la géographie terrestre et routière.

La performance fait partie de notre projet stratégique. En termes de suivi de notre activité, nous avons quelques marges de progrès. Nous menons un grand chantier autour des données et de leur valorisation, sur deux volets en particulier. Le premier concerne la façon dont nous pouvons mobiliser l'ensemble des données pour un meilleur ciblage des contrôles. C'est la mission du service d'analyse de risque et de ciblage (SARC). Le second concerne l'amélioration du pilotage de l'activité. De manière générale, nous faisons le constat que nos données ne sont pas encore pleinement utilisées. Nous allons essayer de les mettre davantage au service de nos activités opérationnelles – par exemple, pour conseiller une entreprise, ou pour être en mesure de nous projeter sur un territoire avec tout l'historique des contentieux locaux, afin de construire des dispositifs opérationnels plus efficaces.

Je ne suis pas sûre qu'on puisse encore tirer un bilan de la loi Essoc, car l'année dernière a été très particulière et nous avons dû réorienter certaines de nos activités.

Vous avez évoqué le *web scraping* et la manière de collecter du contenu sur les réseaux sociaux et d'en faire bon usage, en tout cas pour lutter contre la fraude. Nous examinons les dispositions du décret pour déterminer comment conduire ces expérimentations.

M. Jean-Michel Thillier. – Concernant l'outre-mer, nous n'avons pas de scanners dans les ports mais nous en avons dans les aéroports, pour le contrôle des bagages et du fret lié à l'e-commerce. Les ports des territoires ultramarins sont des zones sensibles car ils sont situés non loin des zones de production et que ce sont également des ports de correspondance, avec des transbordements entre les bateaux. Ils font donc partie de nos priorités en termes d'équipement. Nous analysons les fonds communautaires à disposition pour acquérir ce genre de matériel.

Mme Isabelle Braun-Lemaire. – Plus généralement, pour notre équipement, nous mobilisons au maximum les fonds disponibles. Un fonds européen vient d'être créé, notamment, à compter de 2021. Nous sommes donc en train de recenser tous les équipements dont nous aurions besoin pour répondre aux appels à projets de l'Union européenne.

M. Jean-Michel Thillier. – Sur la question de l'octroi de mer, nous sommes très attentifs à sa perception. Il n'y a pas d'impossibilité technique, informatique ou organisationnelle pour percevoir l'octroi de mer, y compris sur des activités de e-commerce. Les difficultés avec les opérateurs de e-commerce surviennent en réalité davantage dans leurs

déclarations en douane, car les codes spécifiques liés à cette fiscalité changent d'un département à l'autre.

Mme Isabelle Braun-Lemaire. – Vous nous avez enfin demandé le montant des recettes sur les tabacs : 15 milliards d'euros perçus par la douane, essentiellement au titre des droits de consommation, et 4 milliards d'euros de TVA perçus par la DGFIP. S'agissant du blanchiment d'argent, nous avons 217 cas de blanchiment douanier, et 304 millions d'euros redressés.

M. Claude Raynal, président. – Merci à tous pour votre participation.

La réunion est close à 16 h 10.

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

Mercredi 7 avril 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 10 h 35.

**Audition de M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État,
directeur général de l'Agence des participations de l'État**

M. Claude Raynal, président. – Nous avons le plaisir de recevoir ce matin M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État et directeur général de l'Agence des participations de l'État.

Plus de deux années se sont écoulées depuis votre dernière audition par la commission, en février 2019. Force est de constater que le contexte a sensiblement changé : à cette époque, la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite « Pacte », était en cours d'examen ; elle visait notamment à autoriser la privatisation de la Française des jeux et d'Aéroports de Paris. Ces deux dossiers n'ont pas évolué tout à fait de la même manière depuis la promulgation de la loi.

Au-delà de ces deux sujets, que nous continuons de suivre, nous avons souhaité vous entendre aujourd'hui pour revenir sur l'utilisation des 20 milliards d'euros de crédits exceptionnels ouverts en 2020 afin de renforcer les capacités de soutien de l'État actionnaire et faire le point sur la situation financière des entreprises à capitaux publics.

Plus d'un an après le début de la crise sanitaire, nous sommes confrontés à un paradoxe. Alors que nous débutons une troisième période de restrictions nationales pour endiguer la propagation du virus, les marchés financiers en ont effacé les stigmates, le CAC 40 ayant retrouvé la semaine dernière le pic atteint en février 2020. Comme en témoignent les résultats annuels publiés, davantage de temps et d'efforts seront néanmoins requis pour surmonter les effets de la crise sanitaire sur la situation financière des entreprises.

M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État, directeur général de l'Agence des participations de l'État. – Je voudrais tout d'abord revenir sur l'année 2020, qui a fortement mobilisé l'Agence des participations de l'État (APE) avant de vous faire

part de l'évolution de notre stratégie de gestion du portefeuille, laquelle a été affectée par la crise sanitaire.

Revenons d'abord rapidement sur l'année 2020, et sur la façon dont l'État actionnaire a été amené à intervenir. De façon immédiate, il a fallu assurer un suivi de la gestion opérationnelle du Covid-19 par les sociétés du portefeuille. Lors du premier confinement en mars 2020, nous sommes intervenus de concert avec les ministères concernés et les entreprises du portefeuille sur la continuité des activités, la gestion du chômage partiel, etc. Dès la fin du mois de mars, nous avons effectué un suivi hebdomadaire des besoins de financement des entreprises du portefeuille de l'État actionnaire, pour s'assurer qu'elles ne se retrouvent pas dans une situation délicate. À la demande du Gouvernement, nous sommes aussi intervenus sur les rémunérations des dirigeants et des membres de conseil d'administration. Comme vous le savez, la plupart ont soit renoncé à leur part de rémunération variable, soit consenti une forte diminution.

Surtout, nous avons fait un très gros travail pour identifier les entreprises stratégiques – qu'elles soient à participation publique ou non – rendues très vulnérables par la crise. C'est ce que nous avons appelé le « projet Gaïa ». Il en est ressorti une liste d'une vingtaine de grandes entreprises françaises. En complément, le Parlement a voté à l'occasion de la deuxième loi de finances rectificative une ouverture exceptionnelle de vingt milliards d'euros pour accompagner la recapitalisation de ces entreprises.

Au-delà, l'APE a directement participé aux négociations relatives aux évolutions successives du cadre temporaire des aides d'État défini par la Commission européenne en réponse à la crise sanitaire. C'est dans ce cadre que les négociations ont été entreprises avec les services de la Commission européenne, notamment pour Air France-KLM. De façon spécifique, nous avons accompagné la mise en place des prêts garantis par l'État octroyés à Renault et à Air France-KLM, et nous sommes intervenus directement en capital au sein de la SNCF en fin d'année dernière. Enfin, l'année dernière, nous avons souscrit à des fonds dédiés aux filières aéronautiques et automobiles.

Bien évidemment, notre stratégie de gestion du portefeuille a été fortement affectée sous l'influence de la crise sanitaire. Je distinguerai quatre inflexions. La première concerne notre politique de gestion du portefeuille. Désormais, notre priorité est le sauvetage et la sécurisation des entreprises en difficulté et dont le modèle économique est bouleversé. Il s'agit du secteur des transports, de l'aéronautique ou de l'automobile. Pour certaines entreprises, nous sommes déjà intervenus de façon parfois massive, avec plus de 4 milliards d'euros d'augmentation de capital de la SNCF, 3 milliards d'euros d'avance d'actionnaire à Air France-KLM au printemps 2020 puis désormais une opération de renforcement des fonds propres.

Mais il nous revient aussi d'accompagner les entreprises qui se portent bien. Certaines entreprises du portefeuille n'ont pas été spécifiquement affectées par la crise. Je pense par exemple à Orange : le secteur des télécommunications a été très résilient et a connu un fort développement. Je pense aussi à la Française des jeux, qui a vu son activité préservée et sa valeur s'apprécier. Nous devons aussi accompagner les entreprises qui ont des opportunités de développement.

La deuxième inflexion concerne la protection des intérêts économiques français. La crise a révélé la fragilité de la situation financière de certaines entreprises, que l'État soit présent au capital ou non. Je pense aussi à des entreprises à capitaux intégralement privés,

pour lesquelles la dispersion du capital constitue une source de fragilité : des prédateurs pourraient profiter de leur forte baisse de valorisation pour effectuer des opérations inamicales et non souhaitées. Vous avez suivi les débats concernant Carrefour ou Danone : je ne dis pas que l'État interviendra, mais il apparaît clairement que la question de la souveraineté économique des grandes entreprises françaises a été renforcée par la crise. C'est dans cet état d'esprit que le fonds « Lac d'argent » pourra être amené à intervenir dans des entreprises françaises cotées pour lesquelles il paraît nécessaire de conserver des intérêts économiques français – même si ce fonds a été créé par Bpifrance avant la crise sanitaire.

La troisième inflexion relève davantage d'une accélération : loin de diminuer les exigences environnementales, la crise les a renforcées. Ce mouvement a d'ailleurs été souhaité et appuyé par le Parlement à l'occasion des lois de finances rectificatives successives en 2020, en plaçant l'éco-conditionnalité comme une référence des objectifs des grandes entreprises du portefeuille. C'est une caractéristique qui constitue dorénavant un pilier de nos interventions de gestionnaire de portefeuille public.

La dernière inflexion concerne la maîtrise des risques, exigence renforcée par la crise. L'APE gère un portefeuille de 85 entreprises : nous intervenons dans tous les conseils d'administration et dans toutes les instances de gouvernance de ces sociétés, dont les comités des risques. Notre vigilance en matière de maîtrise des risques sera renforcée, à la fois pour les risques opérationnels et pour d'autres types de risques – cyber, financiers, etc.

M. Claude Raynal, président. – Je souhaiterais aborder trois points de précision. Tout d'abord, quelle est la valorisation actuelle du portefeuille géré par l'APE, par rapport à la fin 2019 ?

Ensuite, quelle est la consommation des 20 milliards d'euros adoptés en deuxième loi de finances rectificative pour 2020 pour renforcer les participations financières de l'État ?

Enfin, s'agissant d'Air France-KLM, quelle va être la forme de l'aide annoncée au groupe, et quelles en seront les contreparties ? Y aura-t-il des conséquences sur le niveau de détention du capital du groupe par l'État français ou sur ses droits d'actionnaire, bien que cette possibilité semble compliquée par la présence de notre partenaire néerlandais.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il me semble qu'à peine la moitié de l'enveloppe des 20 milliards d'euros a été consommée à ce jour. Pouvez-vous expliquer ce décalage par rapport aux prévisions ? Est-ce à dire que le recours à l'endettement a finalement été privilégié par l'État actionnaire ?

Ma deuxième question concerne l'assouplissement temporaire de l'encadrement des aides d'État qui a été décidé pour autoriser des interventions en capital dans des entreprises particulièrement touchées par la crise sanitaire. Comment nos partenaires européens ont-ils fait usage de cette possibilité ? En outre, quel sera le traitement comptable opéré par Eurostat de ces opérations d'intervention en capital ? Seront-elles considérées comme des opérations financières, neutres du point de vue des critères de Maastricht ?

Je souhaiterais enfin évoquer la question de la privatisation de la Française des jeux, que je suis avec un regard particulier compte tenu que j'étais le rapporteur sur ce sujet pour le projet de loi qui l'avait portée. J'en profite d'ailleurs pour relever que, vu la suite des événements, l'État n'aurait pas fait une mauvaise affaire en cédant Aéroports de Paris... Il a été prévu d'accorder une prime de fidélité sous la forme d'une attribution gratuite d'actions de

la Française des jeux au terme d'un délai de dix-huit mois de détention. Nous y serons dans un mois. Cette prime de fidélité s'ajoutera à la multiplication du cours par deux depuis l'introduction en bourse. Comment cette attribution va-t-elle s'organiser, et quel bilan tirez-vous de cette opération de privatisation ?

M. Martin Vial. – La valeur du portefeuille coté de l'APE a connu une baisse de 5 % au 31 décembre 2020 par rapport au 31 décembre 2019. Le portefeuille s'est donc bien tenu sur l'année : après une baisse très importante au printemps 2020, soit au plus fort de la crise, le cours est remonté dans la deuxième partie de l'année. À titre de comparaison, les valeurs du CAC 40 en 2020 se sont dégradées de 7 %. En complément, le rendement actionnarial du portefeuille coté de l'État s'est dégradé d'un peu moins de 5 %, soit dans les mêmes proportions que pour le CAC 40. L'effet de la crise s'est à cet égard nettement fait ressentir puisque, sur les dix dernières années, ce taux de rendement actionnarial a été de 3,4 % en moyenne. Si l'on ne tient pas compte des entreprises énergétiques, il est même proche de 10 %. Depuis la fin décembre 2020, la valeur du portefeuille coté s'est ensuite stabilisée à une valeur d'un peu moins de 70 milliards d'euros. L'année 2020 a donc bien sûr affecté la valeur du portefeuille mais pas dans des proportions dramatiques.

S'agissant des performances financières du portefeuille, les résultats ont été davantage affectés, car le chiffre d'affaires des entreprises du portefeuille a diminué de 15 % en 2020 par rapport à 2019 et la marge brute a diminué de 29 %. Ces phénomènes ne sont malheureusement pas spécifiques au portefeuille de l'État actionnaire et se retrouvent dans l'ensemble de l'économie...

Sur l'enveloppe de 20 milliards d'euros affectés au programme 358 qui permet de financer les interventions en capital de l'État en faveur d'entreprises en difficulté, nous avons consommé un peu plus de 8,1 milliards d'euros à fin mars 2021 : 3 milliards d'euros d'avance en compte courant d'actionnaire ont été versés à Air France au printemps 2020 ; 4,05 milliards d'euros ont été mobilisés en décembre pour la recapitalisation de la SNCF et fléchés vers SNCF-Réseau ; un peu plus de 1 milliard d'euros d'obligations convertibles en actions d'EDF ont été souscrites en septembre 2020 ; enfin, 150 millions d'euros ont été souscrits en faveur du fonds aéronautique et un peu plus de 100 millions d'euros en faveur du fonds automobile. À date, seuls 40 millions d'euros ont toutefois été effectivement consommés s'agissant de ces deux fonds, les décaissements intervenant à mesure de leur mobilisation pour soutenir les entreprises.

Il reste donc 11,5 milliards d'euros disponibles sur l'enveloppe initiale. Comment expliquer ce décalage par rapport aux prévisions ? Lorsque nous avons passé en revue les entreprises du SBF 120, nous avons identifié une perte potentielle de fonds propres pour ces entreprises nous conduisant, sur la base de nos estimations économiques sur l'impact de la crise, à chiffrer des besoins en capital à horizon 2022 nettement supérieurs aux 20 milliards d'euros de crédits ouverts. Mais les instruments mis en place par ailleurs, en particulier les prêts garantis par l'État (PGE), ont permis à ces entreprises d'éviter de recourir à des recapitalisations. À titre d'exemple, le PGE de 5 milliards d'euros consenti à Renault est sans doute le plus grand PGE mis en place en Europe. Le groupe Air-France-KLM a également bénéficié d'un PGE très important, à hauteur de 4 milliards d'euros. On observe d'ailleurs de manière générale que l'année 2020 se caractérise par un taux de faillites très inférieur aux prévisions, et même inférieur à celui de 2019. Les besoins en fonds propres ont donc été décalés dans le temps, de sorte que les années 2021 et 2022 vont constituer une heure de vérité s'agissant de la recapitalisation des fonds propres.

Prenons l'exemple du transport aérien : pour Lufthansa, l'Allemagne a fait le choix d'aller chercher du capital immédiatement, dans un contexte où la visibilité sur la situation du secteur était encore faible. Une première opération de recapitalisation se montant à plus de 6 milliards d'euros a ainsi été menée dès l'été 2020. Celle-ci s'est avérée insuffisante, et une nouvelle opération de recapitalisation pour un montant très substantiel de 5 milliards d'euros a été décidée très récemment. Sur notre portefeuille, nous avons privilégié des opérations de financement sous forme de PGE dans le transport automobile et aérien. Les 11,5 milliards d'euros qui nous restent seront utilisés en 2021 et 2022, non seulement pour les entreprises du portefeuille mais aussi pour un certain nombre d'entreprises au capital desquelles l'État n'est aujourd'hui pas présent – notamment de grandes entreprises de taille intermédiaire (ETI) ou des « petites » grandes entreprises, qui sont confrontées à de vraies difficultés sur leur bilan et devront reconstituer leurs fonds propres.

Air France-KLM est un bon exemple de ce que nous avons voulu faire. Avec les confinements successifs le transport aérien s'est trouvé dans une situation dramatique : une difficulté supplémentaire tient à ce que la fermeture des frontières ne se fait pas de façon coordonnée et simultanée. Aujourd'hui, le groupe Air France-KLM se retrouve dans une situation délicate, à l'instar de toutes les compagnies européennes. Pour cette raison, nous avons privilégié, l'année dernière, le recours à un prêt de l'État actionnaire de trois milliards d'euros ainsi que le prêt garanti par l'État de 4 milliards d'euros que j'ai évoqué, afin de disposer de plus de visibilité. À l'été dernier, nous pensions que le plus fort de la crise était passé. Par précaution, nous avons estimé qu'il n'était pas urgent de procéder à une opération d'augmentation de capital dans la mesure où nous devons d'abord être certains que l'ampleur de la crise impliquait de renforcer les fonds propres du groupe.

La réalité est celle que vous connaissez : un deuxième confinement en France à l'automne mais également en Europe, puis la fermeture du Royaume-Uni et des fermetures en nombre de frontières européennes cet hiver. Nous avons donc préparé avec le groupe une phase de recapitalisation car il était nécessaire avant l'assemblée générale qui se tiendra dans quelques semaines de pouvoir envoyer le signal aux actionnaires et aux créanciers que l'État et les grands actionnaires étaient présents pour soutenir l'entreprise.

Nous avons annoncé une opération de renforcement des fonds propres à travers deux leviers. D'une part, l'émission d'un titre subordonné, c'est-à-dire de la dette perpétuelle, par le groupe à hauteur de 3 milliards d'euros qui sera souscrit intégralement par l'État au travers de la transformation de notre prêt d'actionnaire. Au plan comptable, ces titres sont assimilés à des quasi-fonds propres. D'autre part, le groupe a annoncé qu'il lancerait le moment venu une opération d'augmentation de capital dans un montant maximal de 1 milliard d'euros. Il fera appel aux actionnaires existants mais également au marché. Nous avons annoncé vouloir souscrire à cette augmentation de capital et porter notre participation à un peu moins de 30 % afin de ne pas passer le seuil de l'offre publique d'achat. L'ensemble permettrait donc au groupe d'augmenter son capital de 4 milliards d'euros sans accroître son endettement au plan comptable.

Pour préparer cette opération, nous avons été en contact permanent avec l'État néerlandais comme nous le sommes depuis deux ans. Hier, Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance et Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports ainsi que leurs homologues néerlandais ont affirmé le soutien commun des deux États à cette opération de renforcement des fonds propres.

Toutefois, l'État néerlandais est dans une situation particulière. Il n'y a pas encore de gouvernement définitif puisque les négociations faisant suite aux élections sont encore en cours. Ensuite, le gouvernement néerlandais souhaite surtout soutenir KLM. À cette fin, l'État néerlandais a octroyé à KLM un prêt d'actionnaire d'un milliard d'euros cet été. S'il souhaitait renforcer les fonds propres de KLM, l'État néerlandais devrait obtenir l'autorisation de la Commission européenne puisqu'il s'agirait d'une aide d'État – autorisation qu'il n'a pas encore sollicitée.

De notre côté, nous avons négocié avec la Commission européenne pendant plus de quatre mois ; les négociations ont été difficiles. Dans sa logique, la Commission européenne considère qu'une aide d'État doit s'inscrire dans le cadre temporaire fixé au printemps dernier. Lorsque l'aide est massive, elle considère que le bénéficiaire doit accorder des contreparties dans la mesure où l'aide modifie le fonctionnement de la concurrence. Elle a, par exemple, imposé à Lufthansa la cession de quarante-huit créneaux en contrepartie de l'aide qu'elle a reçue de la part de l'Allemagne.

Dans le cadre de l'accord trouvé avec la Commission européenne, il a été décidé qu'Air France céderait dix-huit créneaux à Orly au profit de ses concurrents. Cela nous semble très équilibré dans la mesure où nous avons exigé et obtenu que les éventuels bénéficiaires de ces créneaux appliquent strictement les règles fiscales et sociales en vigueur pour Air France à Orly. Il est donc clairement prévu qu'aucun bénéficiaire ne pourra se voir attribuer un créneau s'il ne dispose pas déjà d'une « base » à Orly, c'est à dire des avions, des équipages et des charges payées en France.

Le groupe a également annoncé hier que cette opération de renforcement des fonds propres ne serait pas la dernière, à l'instar de ce qui s'est passé pour Lufthansa et IAG. Une deuxième opération pourrait donc se produire d'ici l'assemblée générale de 2022. Cette première opération pourra, en tout cas, permettre à Air France-KLM de se trouver dans une situation plus favorable pour aborder la reprise de l'activité que nous espérons tous à l'été. Je précise qu'il n'y a pas de problème de liquidité à court terme pour le groupe.

M. Claude Raynal. – Nous allons prendre les questions des autres membres de la commission, dont celles du rapport spécial du compte d'affectation spéciale « participations financières de l'État » et vous pourrez intégrer les réponses à celles posées par le Rapporteur général dans vos réponses à venir.

M. Victorin Lurel, rapporteur spécial. – L'Assemblée nationale poursuit actuellement l'examen du projet de loi « Climat ». Initialement, le Gouvernement envisageait de recourir à ce texte pour solliciter une habilitation à légiférer par ordonnance afin de procéder à la réorganisation d'EDF. Le projet Hercule rencontre des difficultés tant vis-à-vis de la Commission européenne que des employés du groupe qui s'inquiètent d'un risque de démantèlement. Où en sont les négociations avec la Commission européenne ? Comment assurer la pérennité financière du groupe alors que des rumeurs circulent ce matin même sur un rachat éventuel par l'État des parts détenues par les actionnaires minoritaires à hauteur de 10 milliards d'euros ?

La crise sanitaire a modifié l'approche du Gouvernement en matière de participation publique. L'élément de langage de 2017 d'une « respiration du portefeuille » prend aujourd'hui tout son sens. À l'époque, dans mon rôle de rapporteur spécial, j'avais critiqué cette doctrine. Il me semble que d'une phase d'expiration, on est passé à une période d'inspiration. Avant, il fallait vendre alors qu'aujourd'hui, une toute autre logique prévaut ! Si

la doctrine de 2017 est caduque, est-il prévu de formaliser une nouvelle doctrine d'intervention actualisée à l'aune des crédits exceptionnels que nous avons votés ?

Je souhaite également que vous nous parliez du fonds pour l'innovation et l'industrie (FII). Comment le financer ? Faut-il le maintenir ?

Enfin, l'APE insiste depuis plusieurs années sur la prise en compte de la responsabilité sociale et environnementale (RSE) des entreprises. Cependant comme l'ont montré nos débats de l'an dernier, le Gouvernement refuse de concrétiser cette ambition sous la forme d'engagements réellement contraignants. Comment s'organise le suivi des engagements pris l'an dernier en matière de transition énergétique dans les entreprises où l'État est actionnaire ? Il serait regrettable de voir se répéter ce qu'il s'est passé chez Danone, où l'on a débarqué un directeur général parce qu'il était, semble-t-il, un peu trop social.

M. Jérôme Bascher. – Dans la perspective de la sortie de crise, vous avez évoqué le renforcement de l'intervention de l'APE. Selon quels critères seront définies les entreprises stratégiques, et à partir de quelle taille justifieront-elles l'intervention de l'agence ?

Par ailleurs, il me semblait que le projet « Lac d'argent » avait davantage vocation à attirer des capitaux étrangers qu'à viser spécifiquement des entreprises stratégiques. C'est en tout cas de cette façon que Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance, nous a présenté le projet. Quelle est votre vision sur ce sujet ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Il est indispensable que les aides de l'État soient conditionnées, sous le prisme à la fois de l'efficacité écologique et de la souveraineté économique. J'ai pu constater, dans mon territoire, que les grands constructeurs nationaux ne respectent pas cette conditionnalité : des modifications de cahier des charges et des délocalisations en Inde des unités de production ont été imposées à une entreprise industrielle de fabrication de roues. Je m'interroge donc sur la mise en œuvre pratique de cette conditionnalité par les principaux constructeurs automobiles.

M. Vincent Capo-Canellas. – Vous nous avez présenté, avec nuance et discernement, le montage habile qui a été réalisé pour aider Air France-KLM. Un certain nombre d'inquiétudes demeurent. La question des besoins de liquidité a certes été traitée dès le début de la crise et nous en sommes désormais à celle des fonds propres. Il me semble cependant que nous n'avons pas entièrement résolue cette question dans la mesure où le plan prévu ne représente en réalité qu'un milliard d'euros de fonds propres. Les trois milliards d'euros restant correspondent à des obligations perpétuelles convertibles, qui sont considérées par l'analyse financière comme de la dette.

À la lecture des propos de Ben Smith, directeur général, dans le journal *Les Échos* de ce matin, on a l'impression que ces mesures ne suffiront pas. Si l'on a bien évité plusieurs écueils, il reste encore des choses à faire pour améliorer réellement le bilan de l'entreprise. Par ailleurs, vous l'avez abordé, nos amis néerlandais prennent un peu leur temps et nous avons le sentiment que ce n'est pas vraiment de bon augure. On a entendu parler de ségrégation des actifs, n'est-ce pas là un très mauvais signal et une source d'inquiétude pour l'avenir ?

M. Christian Bilhac. – Vous avez adressé un soutien important à la filière aéronautique, ce à quoi, en tant qu'élu d'Occitanie, je suis particulièrement sensible ! Cependant, le soutien de l'État, c'est le soutien du contribuable. Dans le cadre du groupe

d'études sur l'aviation civile, nous avons interpellé ce matin la direction d'Air France-KLM sur la question de la desserte du territoire. En effet, Montpellier, Biarritz, Pau et Toulon vont désormais être desservis par Transavia. Pour les usagers, cela correspond à une baisse de la qualité des services et à des difficultés à l'occasion des correspondances. Ces villes sont pourtant à plus de trois heures et demie en train de la capitale. Je m'interroge donc : dès lors que l'on sollicite le contribuable, ne devrait-il pas y avoir davantage de contreparties demandées à Air France ?

M. Thierry Cozic. – Vous avez évoqué la défense de la souveraineté économique. Je souhaitais revenir sur le projet Hercule, évoqué par Victorin Lurel. Ce projet, préparé par la présidence de la République, vise à séparer EDF en trois entités distinctes. D'une part, « EDF bleu », détenu par l'État pour l'activité nucléaire et le réseau de transport. D'autre part, « EDF vert », correspondant à l'activité commerciale d'EDF, Enedis et les énergies renouvelables, qui fait l'objet d'une ouverture de 35 % du capital aux investisseurs privés, prélude, à mon sens, à une ouverture complète et à une privatisation. Enfin, « EDF azur », regroupant notamment les concessions hydroélectriques et ayant vocation, elle aussi, à être privatisée. Si EDF est encore un service public, c'est-à-dire, au sens du préambule de 1946, un bien commun de la nation, à ce titre inaliénable, ne pensez-vous pas que céder des parts de plus en plus importantes risque de mettre en cause la souveraineté économique et énergétique dont la France a tant besoin ?

M. Michel Canevet. – Pour faire face à la crise, on voit de plus en plus de fonds d'intervention, parmi lesquels le fonds d'innovation et les différents outils de Bpifrance. Quelle est aujourd'hui la cohérence dans les prises de participation des différents intervenants ? Dans le contexte post crise, et dès lors que l'intervention de l'APE ne se limitera pas aux grandes entreprises historiques, quelles sont vos principales orientations ? L'action de l'APE étant très concentrée sur l'énergie et le transport, envisagez-vous de renforcer vos interventions dans le transport maritime ?

Par ailleurs, lors de l'examen de son rapport sur le projet de loi de finances pour 2021, Victorin Lurel avait déploré les informations lacunaires transmises par l'APE. Quelles sont les évolutions envisagées pour renforcer l'information des parlementaires ?

M. Gérard Longuet. – L'État est encore, à ce jour, le principal actionnaire d'Engie. Avez-vous été associé et dans quelles conditions, à la décision d'Engie de céder sa participation dans Suez ?

Par ailleurs, le projet Hercule est la conséquence de l'échec de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh). Pensez-vous qu'il soit possible pour EDF de survivre à l'absence d'accord avec la Commission européenne, fixant un niveau raisonnable de tarification de l'Arenh ?

M. Éric Bocquet. – Je ne poserai qu'une seule question d'ordre général et historique. L'APE, créée en 2004, a vu son portefeuille se réduire au gré des cessions et des privatisations. Je souhaitais savoir s'il existait, au sein de l'APE, une doctrine officielle qui fixerait un seuil minimal de participation de l'État au sein de la sphère économique ? On voit bien que la tendance mondiale depuis quelques décennies est au retrait des États de l'économie pour le confiner à ses fonctions régaliennes. Existe-t-il, en France, un consensus, au-delà des alternances politiques, pour maintenir une part minimale de l'État dans l'activité économique, en particulier dans le secteur des transports ou encore de l'énergie ?

M. Martin Vial. – S’agissant de la Française des jeux, nous préparons l’attribution d’actions gratuites, conformément à ce qui avait été décidé lors de sa privatisation. Nous ne pouvons pas mesurer en temps réel le maintien de la détention des actions achetées à l’automne 2019 par les actionnaires individuels. Une grande partie des actionnaires initiaux seront attributaires de ces actions gratuites, car ils devraient avoir conservé leurs actions pendant dix-huit mois grâce à la performance de l’action. Il est donc probable que ces actionnaires se verront attribuer des actions gratuites. Nous avons prévu une enveloppe suffisante pour cela.

Pour revenir à la question du traitement maastrichtien des interventions en capital opérées par l’État actionnaire, il faut distinguer deux éléments. La dotation de vingt milliards d’euros va affecter la dette publique, car elle accroît le besoin de financement de l’État. Pour ce qui est de l’utilisation progressive de ces vingt milliards d’euros, Eurostat, qui est seul juge en la matière, décidera s’il s’agit ou non d’opérations financières selon le caractère avisé des opérations, c’est-à-dire selon la capacité de remboursement et de traitement de ces aides. Dans le cadre temporaire fixé par la Commission européenne l’année dernière, les aides d’État ont vocation à être remboursées, soit directement par l’entreprise soit lorsque l’État se défait dans des conditions financières de marché des actifs qu’il aura acquis par ces aides.

Concernant le projet Hercule, le projet de loi « Climat » n’a en effet pas prévu une réforme de la régulation de l’activité nucléaire d’EDF. Cette réforme aurait d’abord une vocation industrielle : le choix de la France est celui d’un mix entre énergie nucléaire et énergies renouvelables, qui va de pair avec un objectif de réduction de la part du nucléaire à hauteur de 50 % d’ici à 2035 ainsi qu’une montée en puissance progressive des énergies renouvelables. L’utilisation du parc nucléaire existant reste dans ce cadre un pilier majeur de la politique énergétique française et EDF est au cœur de cette politique.

La réforme doit permettre à EDF d’investir massivement dans les énergies renouvelables que sont le solaire ou l’éolien terrestre ou en mer. Or, si aujourd’hui EDF est une des entreprises françaises les plus rentables, et génère une marge brute de près de 17 milliards d’euros, cette marge est consommée par des investissements massifs, notamment dans le nucléaire. Le groupe a par conséquent des difficultés à faire face à la fois à ses besoins d’investissements dans le domaine nucléaire et dans les énergies renouvelables. Tout l’objectif du projet de régulation du nucléaire est que l’activité nucléaire soit autofinancée, c’est-à-dire que le prix payé par les clients d’EDF couvre l’intégralité des coûts historiques et des coûts actuels, afin de dégager des marges supplémentaires pour investir dans les énergies renouvelables.

Nous sommes en discussion avec la Commission européenne pour obtenir cette nouvelle régulation et mettre fin à l’Arenh, qui est un système dissymétrique. Le prix de l’Arenh est fixé à 42 euros par mégawatts par heure. Si les prix de marché sont supérieurs à 42 euros, les concurrents d’EDF vont vers EDF pour s’approvisionner en énergie à ce prix. Dans le cas contraire, ils se fournissent directement sur le marché. C’est donc un système perdant-perdant pour EDF, qui ne peut donc pas être pérenne. Nous cherchons à élaborer un dispositif de régulation afin d’en sortir pour permettre à l’activité nucléaire d’autofinancer intégralement ses investissements.

Cette réforme se traduirait selon certains par la séparation d’EDF en trois entités ; il n’en est rien : EDF resterait un groupe intégré avec, à sa tête, la société-mère actuelle, EDF S.A. Elle regrouperait une filiale concernant l’activité hydraulique, qui serait détenue à 100 % par EDF, ainsi que d’autres filiales, comme c’est le cas aujourd’hui par exemple pour

l'entreprise Enedis, Edfen pour le renouvelable ou Delkia pour les activités de services. L'idée est de regrouper les filiales du réseau de distribution au sein d'une même entité à l'intérieur du groupe, détenue très majoritairement par EDF S.A. pour développer les activités liées aux énergies renouvelables et attirer les investisseurs. Il s'agit donc de maintenir un groupe intégré. Les discussions avec la Commission européenne sont longues, car celle-ci veut s'assurer que la réforme de la régulation du nucléaire ne se traduit pas par une aide à des activités concurrentielles. Le Gouvernement poursuit ses échanges avec la Commission européenne ainsi qu'avec les organisations syndicales de l'entreprise. Si cette réforme était possible, le Parlement aurait à en connaître pour l'amender ou la faire évoluer.

Allons-nous modifier la doctrine d'intervention de l'État fixée en 2017 du fait de la crise sanitaire ? Nous avons fixé une nouvelle doctrine en 2017, qui a bien entendu évolué au cours des derniers mois. Nous espérons tous qu'au cours du second semestre nous pourrions stabiliser nos interventions, mais cette crise peut avoir des effets de long terme. S'agissant du fonds pour l'innovation de l'industrie, nous avons versé 1,9 milliard d'euros à l'été 2020, correspondant au produit de la privatisation de la Française des jeux, comme annoncé à l'automne 2019. Nous continuerons à l'approvisionner lorsqu'il y aura des recettes nouvelles.

Concernant la responsabilité sociale et environnementale (RSE), les engagements pris seront suivis. Le Parlement a fixé dans les deuxième et troisième lois de finances rectificatives en 2020 des obligations à l'État afin d'obliger les entreprises aidées à accroître leurs engagements en matière d'émissions de CO₂. Nous devons rendre au Parlement un rapport sur ce sujet. L'APE a émis une charte RSE envoyée à tous les dirigeants d'entreprises du portefeuille pour fixer les objectifs en matière de responsabilité autour des thèmes suivants : intégrer la RSE dans la stratégie de l'entreprise qui doit comprendre la transition vers une économie bas carbone, agir en tant qu'employeur responsable et générer un impact sociétal positif. Je tiens cette charte RSE à votre disposition.

Monsieur Longuet m'a interrogé sur les conditions dans lesquelles l'État a pris part aux décisions concernant la stratégie d'Engie. Le conseil d'administration d'Engie, au sein duquel siège un représentant de l'État, a approuvé en juillet 2020 la stratégie consistant à se concentrer sur son cœur de métier afin de se développer en tant qu'entreprise tournée vers les réseaux et les énergies renouvelables. Engie a opéré un important mouvement qui consiste à se défaire d'actifs historiques sur les énergies fossiles, notamment en adoptant un programme de sortie du charbon, en adéquation avec les objectifs de la stratégie nationale bas carbone. En revanche Engie a beaucoup investi dans les réseaux, en France, en Europe, mais aussi en Amérique du sud et en Asie, ainsi que dans les services. De ce point de vue, la stratégie de concentration d'Engie sur ses cœurs de métier est essentielle, et, à l'instar d'EDF, Engie ne peut pas tout faire. Or, ces dernières années, Engie s'est un peu dispersée dans des activités variées, de services aux hôpitaux, aux armées, de gestion immobilière, autant de domaines assez éloignés de l'activité énergétique. C'est pourquoi la stratégie qui a été approuvée au mois de juillet dernier consiste à se concentrer sur le développement de la production d'énergies renouvelables et des réseaux, ainsi que des services qui accompagnent ces deux types d'activité. Par conséquent il faudra que, peu à peu, Engie se sépare des autres types d'activité. C'est dans ce cadre que la cession de l'activité eau à travers la participation d'Engie dans Suez a été actée. Ensuite, Véolia s'est manifestée rapidement et l'État s'est prononcé contre la cession du bloc Suez au conseil d'administration qui s'est tenu début octobre. À cette occasion Bruno Le Maire a considéré qu'une opération hostile n'était pas souhaitable entre ces deux opérateurs. L'État a donc approuvé la stratégie de reconcentration d'Engie sur ses activités mais a désapprouvé en conseil d'administration les modalités de cession du bloc de Suez.

S'agissant d'EDF, est-ce que l'Arenh devrait être supprimé et si oui quelle en serait la conséquence pour EDF ? Je voudrais tout d'abord noter que l'Arenh a une durée de vie limitée puisqu'au 31 décembre 2025, ce mécanisme prendra fin. Cette suppression est, en effet, inscrite dans le cadre juridique et il faudra ensuite que l'entreprise fonctionne dans les conditions du marché. Néanmoins, il paraît souhaitable sur le long terme que les consommateurs individuels puissent bénéficier d'un dispositif de régulation qui évite de les exposer à des fluctuations excessives et en particulier à des hausses massives des prix de marché. Les consommateurs français payent un prix très inférieur à la moyenne européenne, notamment à celui de nos voisins allemands. L'objectif est de conserver ces avantages de manière pérenne pour les consommateurs. Nous sommes dans une perspective où ce système asymétrique disparaîtra dans un peu moins de cinq ans et nous souhaitons à travers cette réforme fixer des règles de régulation qui soient durables.

Concernant la doctrine de l'APE, agence qui a été créée il y a maintenant près de dix-sept ans, M. Bocquet m'a interrogé pour savoir s'il existe un objectif visant un niveau minimal de détention. Le fait que l'État détienne des intérêts majeurs dans des entreprises relevant de la souveraineté me paraît faire l'objet d'un consensus, quelles que soient les majorités politiques. Dans la doctrine de 2017, il était très clair que nous devions garder voire réinvestir dans les entreprises de souveraineté nationale c'est-à-dire celles de défense ou relevant de l'indépendance énergétique et nucléaire, en particulier EDF et Orano. Ce pilier me semble commun à tous les courants politiques et restera au cœur de notre doctrine. Il y a aussi un consensus pour considérer que les grands services publics nationaux, tels que la SNCF ou La Poste, doivent rester sous le contrôle de l'État. À cet égard EDF est au croisement de ces deux considérations puisqu'il s'agit d'une entreprise qui exerce une activité de souveraineté dans le domaine nucléaire et qui assure un service public au niveau national.

Concernant les autres entreprises, il y a deux critères à prendre en considération lorsque l'État est amené à céder des participations. Le premier critère est de protéger les intérêts patrimoniaux de l'État en effectuant ces cessions dans des conditions économiques optimales. Le second est de s'assurer, si l'État venait à réduire ses participations ou à se retirer complètement de ces entreprises, qu'il y ait des actionnaires français puissants à sa place. Ainsi, les mouvements de sortie du capital des entreprises commerciales dans lesquelles l'État est présent aujourd'hui ne peuvent pas se faire du jour au lendemain en raison de l'exigence de souveraineté économique consistant à garder un minimum de présence actionnariale française. Cette doctrine rappelée en 2017 reste valable, *a fortiori* en cette période de crise sanitaire.

M. Claude Raynal, président. – Nous vous remercions et nous aurons plaisir, s'il en était besoin, à vous entendre à nouveau en fonction de l'actualité.

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

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis

M. Claude Raynal, président. – Il vous est proposé que notre commission se saisisse pour avis du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et

renforcement de la résilience face à ses effets et de désigner Mme Christine Lavarde comme rapporteur pour avis.

A ce stade, notre commission est plus particulièrement concernée par les articles 30, 32, 35 et 62 du projet de loi initial, sous réserve de l'ajout d'autres dispositions de nature financière à l'issue de l'examen du texte par l'Assemblée nationale.

La commission demande à se saisir pour avis du projet de loi n°3875 rect. (A.N., XVe lég.) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, sous réserve de sa transmission. Elle désigne Mme Christine Lavarde rapporteur pour avis.

Questions diverses

M. Claude Raynal, président. – Nos collègues Bernard Delcros et Frédérique Espagnac, respectivement rapporteurs spéciaux des missions « cohésion des territoires » (pour la politique des territoires) et « économie », m'ont fait savoir qu'ils souhaitent poursuivre cette année le travail de contrôle budgétaire engagé sur les zones de revitalisation rurale, qui avait donné lieu à la publication d'un rapport d'information en octobre 2019. Ce sujet pourra faire l'objet d'un ajout au programme de contrôle de la commission.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 12 h 25.

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

Mardi 6 avril 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

**Projet de loi confortant le respect des principes de la République – Suite de
l'examen des amendements au texte de la commission**

M. François-Noël Buffet, président. – Nous reprenons l'examen des amendements de séance sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION (SUITE)

Article additionnel après l'article 27

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement n° 686, qui vise à assurer une meilleure information de l'administration sur les financements des nouveaux édifices culturels impliquant les collectivités territoriales et à assouplir légèrement l'octroi des garanties d'emprunt.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 686.

Article 28

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Nous sommes favorables à l'amendement n° 685, qui étend la dérogation de financement public consentie pour les réparations d'édifices culturels aux travaux visant à permettre l'accès de ces édifices aux personnes à mobilité réduite.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 685.

Article 30

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Avis favorable au sous-amendement n° 682 à l'amendement n° 382 rectifié concernant le plan de financement des édifices culturels.

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 682.

Article 33

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Il en est de même pour le sous-amendement n° 683.

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 683.

Article 45

La commission émet un avis favorable à l'amendement de coordination n° 617 rectifié.

Article 46

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement n° 224 rectifié, qui concerne la levée de la confidentialité de l'exercice du droit d'opposition de Tracfin, est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 224 rectifié.

Articles additionnels après l'article 46

L'amendement n° 340 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Le premier ajout de l'amendement n° 151 rectifié risque de rendre très complexe le droit existant, tandis que le second est partiellement satisfait par les dispositifs en vigueur, qui conditionne déjà les pratiques religieuses en prison. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 151 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Nous sommes défavorables aux amendements n^{os} 567 rectifié et 453 rectifié *bis*, car ils sont contraires à la position de la commission.

En effet, le Sénat a rejeté à plusieurs reprises l'inclusion, même partielle, des représentants d'associations culturelles au sein du répertoire des représentants d'intérêts tenu par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), pour des raisons qui ont déjà été précisées lors de l'examen en commission de ces amendements.

En particulier, la soumission des représentants des cultes à de telles obligations semble difficilement compatible avec le respect de la liberté de conscience et le libre exercice des cultes, garantis par l'article 1^{er} de la loi de 1905.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 567 rectifié et 453 rectifié bis.

Les amendements n^{os} 566 rectifié et 569 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 47

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L’amendement n° 568 rectifié prévoit l’extension de la loi de 1905 à la Guyane. Ce sujet mériterait une réflexion politique plus approfondie et une concertation élargie au niveau local. Aussi, notre avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 568 rectifié.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Le sénateur Artano a beaucoup travaillé sur la question de l’application de la loi de 1905 à Saint-Pierre-et-Miquelon, en lien avec le Gouvernement et les habitants de la collectivité. Par cohérence avec l’avis rendu sur l’amendement précédent, nous y sommes défavorables. Nous pourrions néanmoins interroger le Gouvernement en séance sur ses intentions pour ces deux territoires.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Effectivement, interrogeons le Gouvernement pour les deux collectivités concernées : les élus guyanais ont également formulé cette demande.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 232 rectifié quater.

Article additionnel après l’article 53

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 541 rectifié bis.

Articles additionnels après l’article 30 (précédemment réservé)

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Avis défavorable à l’amendement n° 433 rectifié bis.

M. Jean-Pierre Sueur. – M. Jacquin, qui a fait un énorme travail de terrain, évoque ici la question très concrète de la désaffectation des lieux de culte. Sa démarche est très constructive.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Certes, mais le travail n’est que partiellement abouti. Il faut considérer cette question de manière plus approfondie.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 433 rectifié bis.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Avis défavorable à l’amendement n° 243 rectifié, qui restreint la possibilité d’organiser la célébration d’un culte aux seuls ministres du culte qualifiés.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 243 rectifié.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Avis également défavorable à l’amendement n° 514 rectifié bis, qui tend à abroger le régime concordataire en vigueur en Alsace-Moselle.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 514 rectifié bis.

Article 31 (précédemment réservé)

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Avis défavorable à l’amendement n° 269 rectifié, qui tend à exempter les établissements publics culturels des dispositions prévues à l’article 31 : soit les seules associations inscrites sont visées par le dispositif, et cette exemption est sans objet ; soit le législateur inclut à dessein les établissements publics du culte dans le champ des obligations nouvelles qu’il crée, et cette exemption est injustifiée.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 269 rectifié.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L’amendement n° 240, qui définit l’objet culturel, est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 240, de même qu’à l’amendement n° 270 rectifié.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Avis défavorable à l’amendement n° 404 rectifié *bis*, qui substitue à l’obligation de certification des comptes une simple obligation d’attestation des comptes.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 404 rectifié bis.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L’amendement n° 298 inclut les parts de société civile immobilière (SCI) aux avantages et ressources étrangers soumis à la tenue d’un état séparé des comptes. Nous y sommes favorables, en cohérence avec l’avis émis sur d’autres amendements identiques.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 298.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L’amendement n° 299 concerne une demande de rapport : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 299.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – L’amendement n° 271 rectifié est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 271 rectifié.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Les amendements identiques n°^{os} 272 rectifié et 460 rectifié donnent la possibilité à tout établissement public du culte de posséder et d’administrer des immeubles acquis à titre gratuit en Alsace-Moselle. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°^{os} 272 rectifié et 460 rectifié.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Les amendements identiques n°^{os} 241 et 274 rectifié *bis* tendent à supprimer les dépendances constituant un accessoire indissociable des édifices culturels du champ de l’interdiction des réunions politiques. Nous avons déjà eu ce débat. Les départements d’Alsace et de la Moselle ne sont pas exempts de cultes aux visées séparatistes. Cette disposition, prévue par l’article 40 du projet de loi pour la « vieille France », doit donc s’y appliquer.

M. André Reichardt. – Je ne suis pas d'accord avec cette argumentation. Certes, la loi s'applique à tous, mais, je le redis, la loi de 1905 ne s'applique pas en Alsace-Moselle et s'y tiennent depuis 116 ans des réunions dans des dépendances de lieux de culte. À titre personnel, j'ai tenu des centaines de réunions dans ces dépendances. Vous nous demandez de revenir sur une tradition locale, qui n'a jamais posé de problème. D'ailleurs, les cosignataires de cet amendement sont issus de tous les groupes politiques. Je ferai à nouveau valoir ce point en séance.

M. Loïc Hervé. – Êtes-vous tous certains, chers collègues, que vous n'avez jamais tenu de réunion politique dans une salle paroissiale parce que la salle des fêtes était en travaux, par exemple ? Moi, je l'ai fait.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Jamais.

M. Loïc Hervé. – Lorsque j'étais maire, nous avons géré la salle paroissiale comme l'une des salles municipales au travers d'une convention signée de longue date avec l'évêché : cette ancienne chapelle était ouverte à tout type d'usage.

Je ne suis donc pas certain que l'on puisse affirmer que ces salles ne sont pas utilisées à des fins de réunions politiques.

Mme Valérie Boyer. – À Marseille, je peux en témoigner, plusieurs partis politiques ont loué des salles appartenant à des associations culturelles à côté de lieux de culte à des fins de réunions politiques. J'ai moi-même loué des jardins paroissiaux pour y organiser des fêtes municipales en toute légalité.

M. Philippe Bas. – La position de notre rapporteure est motivée par la crainte de l'extension de l'exception des départements d'Alsace et de la Moselle au reste du territoire. Mais de nombreuses dispositions de la loi de 1905 ont cessé d'être appliquées en 1907. Partout en France des pratiques qui s'écartent des prescriptions de la loi de 1905 sont rentrées dans les usages. Il faut donc examiner l'amendement de notre collègue André Reichardt au regard de la situation qui prévaut en Alsace-Moselle, car l'existence du droit local en Alsace-Moselle est un principe fondamental reconnu par les lois de la République consacré par le Conseil constitutionnel, et non pas considérer que nous ne pouvons l'accepter parce qu'il déroge à la loi sur le séparatisme.

Je mesure à quel point ce sujet est sensible. Mais je considère que le droit local actuel mérite d'être respecté. C'est la raison pour laquelle je voterai ces amendements identiques.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Ces dérogations au droit général sont censées être transitoires, même si l'on en ignore le terme. Pour autant, elles ne doivent pas s'écartier plus encore du droit commun, ce que le Conseil constitutionnel a bien précisé lorsqu'il a reconnu l'existence du droit local. Or, l'objet de ce projet de loi est de mieux contrôler ce qui se passe autour des lieux de culte, et ce quelle que soit la religion. Il résultera de cet amendement une inégalité devant la loi entre l'Alsace-Moselle et la vieille France. Par ailleurs, l'Alsace-Moselle peut être un lieu de développement culturel et politique de l'islam radical contre lequel nous luttons.

Par ailleurs, je note que les réunions qui ont été organisées dans des lieux de culte parce que l'on a oublié la loi de 1905 n'ont pas été tenues en toute légalité.

Mme Valérie Boyer. – On peut se réunir en toute légalité dans les salles attenantes.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – À l’heure actuelle, c’est effectivement le cas ; c’est néanmoins l’objet de l’article 40 du projet de loi que d’étendre l’interdiction de tenue de réunions politiques aux dépendances des édifices culturels.

Ces amendements risquent donc d’être contreproductifs en créant une inégalité injustifiée entre droit général et droit local. Voilà pourquoi nous sommes plutôt opposés à ces amendements.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 241 et 273 rectifié.

Mme Dominique Vérien, rapporteure. – Les amendements n^{os} 273 rectifié et 242 prévoient que les dispositions spécifiques aux départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin qui ne sont pas modifiées par la loi demeurent inchangées. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 273 rectifié et 242 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l’article 31 (précédemment réservé)

La commission demande le retrait de l’amendement n^o 461 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Intitulé du projet de loi

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Avis défavorable aux amendements n^{os} 510 et 53 et avis favorable à l’amendement n^o 285 rectifié *bis*.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 510 et 53.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n^o 285 rectifié bis.

La commission a donné les avis suivants :

Auteur	N ^o	Avis de la commission
Article additionnel après l’article 27		
Le Gouvernement	686	Favorable
Article 28 Ressources des associations culturelles et nouvelle possibilité de disposer d’immeubles à fins de revenu		
Le Gouvernement	685	Favorable
Article 30 Renforcement du contrôle des autres modes d’exercice public du culte (réunions sur initiatives individuelles et associations de droit commun)		
M. DALLIER	682	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 33 Renforcement des obligations administratives et comptables des associations culturelles		
M. DALLIER	683	Favorable
Article 45 Modalités d'entrée en vigueur du nouveau régime de déclaration du caractère culturel d'une association		
M. MOHAMED SOILIH	617 rect.	Favorable
Article 46 Extension du droit d'opposition de Tracfin		
Mme VERMEILLET	224 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 46		
Mme BENBASSA	340	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	151 rect.	Demande de retrait
Mme ASSASSI	567 rect.	Défavorable
Mme CONWAY- MOURET	453 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	566 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme ASSASSI	569 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 47 Harmonisation du régime des cultes applicables dans certaines collectivités ultramarines		
Mme ASSASSI	568 rect.	Défavorable
M. ARTANO	232 rect. <i>quater</i>	Défavorable
Article additionnel après l'article 53		
Mme ASSASSI	541 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Articles additionnels après l'article 30		
M. JACQUIN	433 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. REICHARDT	243 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	514 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 31 Extension aux associations de droit local à objet cultuel d'Alsace-Moselle de dispositions applicables aux associations culturelles et à la police des cultes		
Mme SCHILLINGER	269 rect.	Défavorable
M. REICHARDT	240	Défavorable
Mme SCHILLINGER	270 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	404 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	298	Favorable
Mme Nathalie GOULET	299	Défavorable
Mme SCHILLINGER	271 rect.	Défavorable
Mme SCHILLINGER	272 rect.	Favorable
M. REICHARDT	460 rect.	Favorable
M. REICHARDT	241	Favorable
Mme SCHILLINGER	274 rect. <i>bis</i>	Favorable
Mme SCHILLINGER	273 rect.	Demande de retrait
M. REICHARDT	242	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 31		
M. REICHARDT	461 rect.	Demande de retrait
Intitulé du projet de loi		
M. RAVIER	510	Défavorable
Mme Valérie BOYER	285 rect. <i>bis</i>	Favorable
M. MASSON	53	Défavorable

La réunion est close à 14 h 30.

Mercredi 7 avril 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Demande de saisine pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis

M. François-Noël Buffet, président. – Je rappelle que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable est saisie au fond du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ; la commission des affaires économiques s'est saisie pour avis sur plusieurs articles et d'autres commissions vont faire de même. Or certains articles relèvent du champ de compétence de la commission des lois, parmi lesquels les dispositions relatives à la répression pénale des atteintes à l'environnement ainsi qu'à l'urbanisme, avec, notamment, la lutte contre l'artificialisation des sols ; de même que les dispositions visant à renforcer les clauses environnementales dans les marchés publics et celles qui tendent à lutter contre l'orpaillage illégal en Guyane.

Aussi, je vous propose, si vous en êtes d'accord, que la commission des lois se saisisse pour avis sur ces dispositions. Je vous sou mets la candidature de notre collègue Arnaud de Belenet comme rapporteur pour avis.

Il en est ainsi décidé.

La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi n° 3875 rectifié (A.N., XV^e lég.) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, sous réserve de sa transmission, et désigne M. Arnaud de Belenet rapporteur pour avis.

Projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus - Examen des amendements au texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons les amendements de séance sur le projet de loi ratifiant les ordonnances portant réforme de la formation des élus locaux.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er} quater

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Nous avons évoqué la semaine dernière la possibilité d'abonder le compte au titre du droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE) à partir du compte personnel de formation. Pour des raisons techniques et opérationnelles, il semble préférable que les abondements complémentaires soient effectués

au profit du compte personnel de formation, que les élus locaux pourront mobiliser en complément du DIFE, plutôt qu'au bénéfice du DIFE, ce qui pourrait complexifier la mise en œuvre pratique du dispositif. Tel est l'objet de l'amendement n° 8.

L'amendement n° 8 est adopté.

Article 1^{er} quinquies

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Si vous le permettez, je présenterai en même temps l'amendement n° 9 et l'amendement n° 10, car ils sont tous deux relatifs au Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL).

Nous avons évoqué la semaine dernière la nécessité d'avoir une meilleure visibilité pour les élus – et partant pour les organismes de formation – sur les droits acquis lorsqu'ils seront convertis à partir du mois de juillet prochain en euros. Alors que les recettes annuelles du fonds DIFE s'élèvent à 16 millions d'euros, le fonds enregistre cette année un déficit de plus de 20 millions d'euros. L'exigence de prévisibilité doit donc être conciliée avec la nécessité d'assurer l'équilibre financier du fonds. C'est pourquoi nous proposons par l'amendement n° 10 que le montant annuel des droits des élus soit fixé, à partir de 2023, par périodes de trois années. L'amendement n° 9 supprime en conséquence la disposition, adoptée la semaine dernière en commission et rendue caduque, prévoyant que le CNFEL formule des prévisions triennales sur un tel montant. Il apporte en outre des modifications rédactionnelles.

L'amendement n° 9 est adopté.

Article additionnel après l'article 1^{er} quinquies

L'amendement n° 10 est adopté.

Article 1^{er} nonies

L'amendement rédactionnel n° 11 est adopté.

Article 1^{er} duodécies

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Nous avons ajouté la semaine dernière par voie d'amendement un article additionnel visant à encadrer la sous-traitance, par les organismes de formation agréés, des formations destinées aux élus locaux. L'amendement n° 12 apporte une précision complémentaire. Il prévoit l'impossibilité pour les organismes agréés de sous-traiter la prestation d'une action de formation à un organisme de formation ne disposant pas d'agrément. Toutefois, les organismes de formation agréés pourraient sous-traiter à une personne physique non agréée la prestation d'actions de formation, en particulier en cas de demande d'une expertise spécifique.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis un peu réservé sur cet amendement. Ses termes ne sont-ils pas contradictoires ? Nous voulons que l'agrément soit fiable, de manière que l'organisme de formation ne puisse pas sous-traiter à un organisme qui ne présente aucune garantie. Mais, dans le même temps, vous prévoyez que celui-ci pourra sous-traiter à une personne physique. Or on peut imaginer que celle-ci soit à la tête d'un mini-organisme de formation non agréé. Du reste, l'organisme de formation agréé peut recruter des personnes ayant des expertises particulières. Quel est l'intérêt à maintenir la sous-traitance dans ces conditions ?

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Il s’agit de personnes ayant un statut juridique, tels les autoentrepreneurs. Elles seront les seules cosignataires du contrat de formation signé entre l’organisme agréé et la collectivité ou l’ élu. Par ailleurs, le volume d’activité total sous-traité par les organismes de formation agréés sera encadré par décret. Cela permettra notamment aux élus locaux d’être formés par des experts sur des sujets d’une technicité particulière.

M. Jean-Pierre Sueur. – Un organisme de formation peut les recruter en tant que titulaires ou contractuels.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Il peut s’agit d’une formation ponctuelle. L’organisme de formation agréé ne va pas recruter une personne pour dispenser une formation de quelques heures. La transparence sera totale : cette personne sera signataire du contrat et le volume d’activité sous-traité sera encadré par décret. Cette souplesse me semble tout à fait nécessaire. Des élus auront peut-être besoin un jour d’une expertise sur un sujet extrêmement pointu, comme celle – pourquoi pas ! - d’un vulcanologue, par exemple : au nom de quoi devrions-nous les priver de cette possibilité ?

L’amendement n° 12 est adopté.

Article 1^{er} terdecies

L’amendement rédactionnel n° 13 est adopté.

Article 1^{er} quaterdecies

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – L’amendement n° 14 tend à introduire un mécanisme de conversion en euros des droits acquis en heures et non liquidés par les élus locaux au titre de leur DIFE, pour s’aligner les mécanismes introduits dans le droit commun lors de la monétisation du CPF. Nous avons travaillé sur cette rédaction avec le Gouvernement pour éviter que les élus ne soient perdants, au moment du passage d’un régime à l’autre, lorsque les droits comptabilisés en heures n’ont pas été consommés dans leur intégralité

Le déficit du fonds devrait être partiellement résorbé par l’avance de trésorerie consentie par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en 2021. Ainsi, chaque élu devrait pouvoir disposer d’un crédit de 700 euros par an. Nous posons donc clairement le principe du versement de droits complémentaires lors de la conversion en euros des droits acquis en heures. Les modalités concrètes sont renvoyées au pouvoir réglementaire.

Nous souhaitons que ce mécanisme de conversion vienne s’ajouter à ce montant estimé, par le versement d’un « bonus » de droits en euros lorsque les droits acquis en heures n’ont pas été liquidés. Il reviendra au Gouvernement de définir la valeur exacte des droits ainsi convertis : nous formons le vœu que le montant de la conversion qui sera retenu ne soit pas dicté par la seule exigence de neutralité budgétaire.

L’amendement n° 14 est adopté.

Article 3

L'amendement rédactionnel et de coordination n° 15 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION**Articles additionnels après l'article 1^{er}**

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Les ordonnances instaurent des obligations pour les organismes de formation agréés dès lors qu'ils atteignent un certain volume d'activité. Le seuil de 100 00 euros a été évoqué avec les associations nationales d'élus.

L'amendement n° 6 a pour objet de fixer, dans la loi, à 200 000 euros ce seuil minimum. Nous n'avons pas d'étude d'impact nous permettant de déterminer le seuil. Il serait hasardeux de prévoir un seuil dont nous n'avons pas mesuré la pertinence, et cela relève en outre davantage du pouvoir réglementaire. Retrait ou avis défavorable.

M. André Reichardt. – Notre collègue Christian Klinger a été sollicité par l'association des maires du Haut-Rhin, qui assure des formations et a estimé que ce seuil pouvait raisonnablement être retenu. Mais les ressources pouvant différer d'une association à l'autre, il semble effectivement préférable de s'en remettre au pouvoir réglementaire. Je suivrai l'avis de Mme la rapporteure.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Des discussions sont en cours entre le Gouvernement et les associations nationales d'élus pour trouver le seuil le plus pertinent.

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

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – L'amendement n° 4 fait référence à un rapport d'information commis au nom de la délégation aux collectivités territoriales. Les collectivités ont aujourd'hui l'obligation d'inscrire le montant prévisionnel des dépenses de formation, compris entre 2 % du montant total des indemnités des élus et 20 % du même montant. Il est possible de mutualiser les dépenses de formation, une mutualisation largement encouragée par ce texte, ce dont on peut se réjouir – les élus des petites communes notamment ont des difficultés d'accès à la formation.

La mutualisation peut prendre la forme d'un transfert de la compétence de formation des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. L'intercommunalité a alors la même obligation d'inscrire un montant prévisionnel des dépenses de formation compris entre 2 % et 20 % des indemnités de fonction des élus. La demande de nos collègues du groupe CRCE est donc satisfaite.

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

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – L'amendement n° 3, qui reprend un amendement que nous avons rejeté la semaine dernière, vise à introduire un critère de représentativité politique dans la composition du CNFEL. Ce dernier est aujourd'hui composé pour moitié d'élus désignés par les associations d'élus. Cette composition tient compte de la

diversité des collectivités et des territoires : il est donc largement satisfait sur le fond. Pour ce qui est de la représentativité politique, on le sait, les élus des petites communes n'ont souvent pas d'affiliation politique. Il appartient donc aux associations d'élus, qui sont consultées sur les projets de nomination au CNFEL, de s'assurer que la représentation est équilibrée. En conséquence, mon avis est défavorable.

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

Article 1^{er} ter

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Actuellement, les élus sont crédités chaque année d'un certain nombre d'heures de formation qui se cumulent sur toute la durée de leur mandat et qu'ils peuvent utiliser jusqu'à six mois après la fin de celui-ci. L'ordonnance prévoyait la suppression de cette possibilité de cumul, alors même qu'elle est prévue dans le droit commun. Nous ne pouvions donc pas accepter qu'à l'occasion de cette réforme, la possibilité de cumul des droits soit supprimée. C'est pourquoi nous avons voté un amendement réintroduisant sans condition le cumul annuel.

Avec un crédit annuel de 700 euros pendant six ans, les droits de chaque élu s'élèveront à 4 200 euros. Si un grand nombre d'élus font valoir leurs droits à formation en fin de mandat, on risque de faire exploser le système, à l'instar de ce qui se passe aujourd'hui. Or, il est de l'intérêt de l'ensemble des élus de sécuriser le dispositif. Certes, on pourrait augmenter les crédits du fonds, mais je rappelle qu'il n'est alimenté que par une cotisation des élus indemnisés, et nous ne souhaitons pas augmenter cette charge financière.

C'est pourquoi nous avons convenu avec le Gouvernement du principe d'un plafonnement du cumul pluriannuel. Tel est l'objet de l'amendement n° 7. Le montant du plafonnement sera défini par décret.

Mme Cécile Cukierman. – Tout en comprenant l'objectif poursuivi ici, je tiens à souligner que le déficit n'est pas lié à une surconsommation des élus de leurs droits à formation. Certains organismes de formation – une minorité – ont eu des comportements prédateurs. Je souscris à l'idée d'avoir une visibilité budgétaire pluriannuelle tant pour les élus que pour les organismes de formation d'ailleurs, afin de ne pas fragiliser le dispositif. Mais rappelons au Gouvernement que la situation financière dans laquelle nous nous trouvons n'est pas liée à une utilisation intensive de ces droits par un grand nombre d'élus.

M. François Bonhomme. – Dispose-t-on d'une évaluation du volume de formations dispensées en 2020 avec l'impact de la crise sanitaire ? Le rythme était de 4 600 ou 4 700 formations par an les années antérieures.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Cécile Cukierman a raison, le fonds de financement du DIFE connaît aujourd'hui des difficultés parce que des organismes de formation ont été voraces, parfois un peu cannibales. Certaines formations ont été fantaisistes et coûteuses ; le prix de la formation n'est pas un gage de pertinence ni de qualité. Il nous faut parer à ces abus.

La règle du plafonnement du cumul des droits s'applique aussi dans le droit commun. Le plafond sera fixé par décret, mais il pourra évoluer selon la situation. Je le redis, le déficit est supérieur à 20 millions d'euros, alors que la collecte annuelle s'élève à 16 millions d'euros. L'avance consentie par la CDC va stabiliser la situation et le dispositif

que nous mettons en place pour mieux encadrer l'utilisation de ces fonds y contribuera également.

Le DIFE permet à des élus de se former en vue d'une reconversion professionnelle – M. Sueur le sait bien. Dans le droit fil de la réflexion sur le statut des élus, si l'État veut encourager et soutenir l'engagement des élus, il devrait à terme réfléchir à la mise en place d'une dotation particulière, à l'instar de la dotation « élu local » pour ce qui concerne les indemnités.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je partage nombre des propos de Mme la rapporteure. On ne peut que souhaiter qu'un plus grand nombre d'élus bénéficient de la formation prévue par la loi de 1992.

Le DIFE a été créé au travers d'une proposition de loi, présentée par Jacqueline Gourault et moi-même, mais ni l'un ni l'autre n'avions anticipé cette sorte de razzia par un certain nombre d'organismes de formation. Aussi, les mesures visant à renforcer l'agrément des organismes de formation sont absolument nécessaires, et il faudra trouver des économies. À cet égard, la CDC, pardon de le dire, pourrait revoir ses coûts de gestion.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Tout à fait.

M. Jean-Pierre Sueur. – On pourrait rendre obligatoire le versement de 2 % du montant des indemnités de fonction, mais, dans le contexte actuel, cette mesure ne serait pas bienvenue. Quant à l'intervention financière de l'État, je n'y crois pas beaucoup.

Le levier de l'intercommunalité aura un effet positif : lorsque l'intercommunalité prendra en charge la formation, peut-être les élus des petites communes auront-ils moins de scrupules à faire valoir leurs droits à formation.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Il faut effectivement que la CDC fasse des efforts pour diminuer le coût de la collecte et du traitement des dossiers de demande de formation des élus, qui représenteraient aujourd'hui 20 % des montants collectés. La mise en place d'une plateforme récapitulant les droits acquis de chaque élu et permettant une inscription automatique, comme cela existe dans le droit commun, devrait permettre à la CDC de ne plus mobiliser 50 équivalents temps plein (ETP), mais seulement 20, pour réaliser ses missions.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 7.

Article additionnel après l'article 1^{er} quinquies

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – L'amendement n° 5 prévoit que le CNFEL fixe chaque année un montant minimal garanti des droits des élus au titre du DIFE. Cet amendement est satisfait par l'amendement visant à fixer le montant annuel des droits des élus de façon pluriannuelle à partir de 2023 que nous avons adopté précédemment. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 5 et, à défaut, y sera défavorable.

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

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1^{er} quater Cofinancement des formations éligibles au DIFE		
Mme GATEL	8	Adopté
Article 1^{er} quinquies Modalités de garantie de l'équilibre financier du fonds DIFE		
Mme GATEL	9	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er} quinquies		
Mme GATEL	10	Adopté
Article 1^{er} nonies Accès des élus locaux aux formations par un service dématérialisé		
Mme GATEL	11	Adopté
Article 1^{er} duodecies Renforcement du contrôle des organismes de formation agréés et encadrement du recours à la sous-traitance		
Mme GATEL	12	Adopté
Article 1^{er} terdecies Clarifications rédactionnelles		
Mme GATEL	13	Adopté
Article 1^{er} quaterdecies Assouplissement des modalités de transition		
Mme GATEL	14	Adopté
Article 3 Coordination des dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie		
Mme GATEL	15	Adopté

La commission a donné les avis suivants aux autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 1^{er}		
M. KLINGER	6	Demande de retrait
Mme GRÉAUME	4	Demande de retrait
Mme GRÉAUME	3	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} ter Ratification de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux		
Le Gouvernement	7	Favorable
Article additionnel après l'article 1^{er} quinquies		
M. WATTEBLED	5	Demande de retrait

Communication sur la tenue des élections régionales et départementales de juin 2021 – Échange de vues

M. François-Noël Buffet, président. – Chacun a eu connaissance du rapport du conseil scientifique remis la semaine dernière sur la tenue des élections régionales et départementales prévues en juin prochain. Dans la loi du 22 février 2021, qui a permis de reporter les élections régionales et départementales en juin, le législateur avait demandé que le Gouvernement remette un rapport au Parlement sur la situation sanitaire, au vu d'un avis du conseil scientifique Covid-19. Ce rapport a été transmis le 2 avril dernier. Parallèlement, le Gouvernement a demandé aux présidents des assemblées ainsi qu'aux présidents des groupes parlementaires une contribution écrite pour le 8 avril. Enfin, le Gouvernement a annoncé la tenue d'un débat au Parlement la semaine prochaine, sur le fondement des dispositions de l'article 50-1 de la Constitution – il devrait être organisé au Sénat mercredi prochain dans l'après-midi.

Dans ce contexte, il m'a semblé utile que la commission des lois, qui a beaucoup travaillé sur ces sujets électoraux, formule quelques préconisations.

Permettez-moi de rappeler au préalable les mesures que nous avons déjà votées au mois de février dernier et de vous présenter ensuite quelques mesures à caractère réglementaire, que nous pourrions suggérer au Premier ministre.

Dans le cadre de la loi du 22 février 2021, le législateur a augmenté de 20 % le plafond des dépenses électorales des candidats ainsi que le montant des remboursements de l'État. Cette mesure est destinée à compenser l'allongement de la durée des comptes de campagne, qui a débuté le 1^{er} septembre dernier, mais également permettre aux candidats de développer de nouveaux outils de propagande électorale.

À titre exceptionnel, la loi autorise les candidats à mettre en place des numéros verts, que les électeurs peuvent appeler pour se renseigner sur les programmes proposés.

La durée de la campagne officielle est allongée d'une semaine : les panneaux électoraux des communes devront être installés trois semaines avant le premier tour, contre deux semaines habituellement.

En ce qui concerne les modalités de vote, cette loi autorise exceptionnellement les doubles procurations. Elle prévoit aussi que des équipements de protection adaptés soient mis à disposition des électeurs et des personnes participant à l'organisation ou au déroulement du scrutin au sein des bureaux de vote, ces dépenses étant à la charge de l'État.

Telles sont les mesures législatives en vigueur. Le Gouvernement, dans son avis, affirme que les élections sont à ce stade maintenues – il émet une petite réserve en cas de pandémie aggravée.

Plusieurs mesures supplémentaires, qui relèvent du domaine réglementaire, peuvent néanmoins être utiles au maintien de ces élections.

Concernant la campagne électorale, nous pourrions demander le renforcement de la couverture médiatique des scrutins. Le Gouvernement n'a pas suivi le Sénat dans sa proposition d'instaurer des clips de campagne, comme ce fut le cas pour les élections législatives ou européennes. La loi de février dernier oblige toutefois les chaînes de radio et de télévision du service public à diffuser des programmes destinés à expliquer le rôle et le fonctionnement des conseils régionaux et départementaux, au moins trois semaines avant le premier tour. Plus globalement, les chaînes du service public se sont engagées à organiser une série de débats en amont de chaque tour de scrutin dans des créneaux horaires et sous des formes diverses selon les offres TV. Demandons au Gouvernement de veiller à ce que cet engagement soit tenu et d'inciter les chaînes à préciser le dispositif qu'elles entendent mettre en œuvre.

Pour faciliter les réunions électorales, il pourrait être envisagé d'autoriser des réunions de plus de six personnes, dans la limite d'une trentaine de personnes, sous réserve de respecter un protocole sanitaire validé par le conseil scientifique.

Concernant la campagne sur internet, le rapport Debré préconise d'utiliser les moyens numériques pour faire campagne, en recourant si besoin à des prestataires spécialisés. C'est effectivement souhaitable.

Le référencement reste interdit : un candidat ne peut pas rémunérer un réseau social pour donner plus de visibilité à sa page ni lancer une campagne de publicité commerciale. Interrogé pendant le débat parlementaire, le Gouvernement n'a pas souhaité revenir sur cette interdiction prévue par l'article L. 52-1 du code électoral.

Comme pour toutes les élections, le Gouvernement publiera les professions de foi des candidats sur un site internet dédié. En raison de la crise sanitaire, les fonctionnalités du site pourraient être enrichies pour qu'il devienne une sorte de « panneau électoral virtuel ». Les candidats pourraient, par exemple, publier chaque semaine des messages à vocation électorale, afin de préciser leur programme ou de faire de nouvelles propositions. Les électeurs pourraient s'abonner au site pour recevoir toutes les informations relatives à leur circonscription.

On pourrait également doubler la taille des professions de foi. Celles-ci sont aujourd'hui imprimées en format A4, en application de l'article R. 29 du code électoral. Le rapport Debré propose de doubler leur dimension pour permettre aux candidats d'y insérer davantage d'informations ou de photographies. Le ministère de l'intérieur évalue le coût de cette mesure entre 50 et 100 millions d'euros, en sachant qu'il sera également nécessaire d'adapter la procédure d'envoi.

Le Gouvernement doit faire œuvre de pédagogie auprès des candidats en précisant les actions de propagande possibles après consultation, le cas échéant, du conseil scientifique. À titre d'exemple, la distribution de tracts sur la voie publique ou au domicile des électeurs peut être envisageable dès lors que les gestes barrières sont respectés.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) doit formaliser un guide du candidat et du mandataire actualisé et spécifique aux élections régionales et départementales, en tenant compte de leurs conditions d'organisation. Ce guide actualisé, qui n'a pas encore été publié à ce jour, doit permettre aux élus sortants de bien distinguer leur propagande électorale, d'une part, et les actions de communication de leur collectivité territoriale, d'autre part. Il doit être suffisamment clair pour aider les candidats dans leurs démarches.

Nous pourrions également proposer d'allonger la durée des prêts accordés par les personnes physiques. Aujourd'hui limitée à dix-huit mois, leur durée pourrait passer à 24 mois, comme ce fut le cas pour le second tour des élections municipales de juin 2020.

Concernant les modalités de vote et l'organisation des scrutins, un service public des procurations pourrait être créé pour faciliter les choses, et les collectivités locales pourraient prévoir des modalités pratiques permettant d'aider à la rédaction des procurations.

Il convient bien évidemment de garantir la sécurité sanitaire le jour des scrutins.

Le conseil scientifique recommande de faire appel par priorité à des personnes vaccinées pour tenir les bureaux de vote, ou de demander aux membres non vaccinés de réaliser un test de dépistage la veille ou l'avant-veille du jour du scrutin.

Les maires pourraient être encouragés à ouvrir des bureaux de vote dans d'autres lieux que ceux qui sont prévus habituellement pour assurer la sécurité.

Les horaires des bureaux de vote pourraient être allongés pour étaler le flux des votants.

Le protocole sanitaire mis en place lors du second tour des élections municipales de juin 2020 devrait être reconduit : limitation à trois du nombre de votants présents simultanément dans le bureau de vote ; port du masque obligatoire et mise à disposition d'une solution hydroalcoolique ; nettoyage régulier du bureau de vote ; orientation spécifique des isolements et limitation du nombre de personnes présentes au dépouillement.

Enfin, le décret du 4 février 2021 prévoit la possibilité de regrouper les bureaux de vote, sur décision des communes, en cas de double scrutin.

Telles sont les observations que je souhaitais formuler.

Mme Cécile Cukierman. – Nous remettons notre contribution, à l'instar de tous les groupes.

Tout d'abord, nous regrettons la qualité du rapport remis par le conseil scientifique : certains passages s'apparentent à une liste à la Prévert, concernant notamment les méthodes de bonne pratique sanitaire, tandis que d'autres relèvent du concours Lépine, avec l'idée la plus farfelue et irréaliste, telle la proposition de mettre en place des bureaux de vote en plein air, faisant fi des exigences démocratiques et météorologiques. Bien évidemment, nous ne sommes pas épidémiologistes, mais nous attendions plus de données scientifiques sur l'évolution de la pandémie, la politique vaccinale. Le Gouvernement s'était engagé devant nous fin janvier à tout mettre en œuvre pour que les élections puissent se tenir au mois de juin. Or nous ne pouvons que constater le retard pris en matière de vaccination.

Comme vous l'avez dit, un certain nombre d'évolutions ont été prévues par la loi, mais nous pouvons formuler des propositions et des améliorations en matière réglementaire.

Au vu de l'importance des politiques publiques développées par les départements et les régions, ces élections doivent se tenir au mois de juin prochain. Le temps démocratique ne saurait être davantage confiné. Je le dis d'autant plus sereinement que je ne sais pas si l'organisation des élections serait plus pertinente au mois de juin ou au mois d'octobre pour tel ou tel candidat. Le premier défi consistera à faire en sorte que le taux d'abstention diminue. Mais, on l'a vu l'an dernier, la crise sanitaire a peu joué sur les résultats des élections.

Oui, il nous faut réfléchir aux propositions que nous pouvons faire, même si elles auront un coût. Il y a des richesses dans notre pays et il importe d'en redistribuer une partie pour faire vivre la démocratie. On peut effectivement doubler la taille des professions de foi. Un double affichage, avec une affiche photo et une affiche programme, avait été proposé pour le second tour des élections municipales. Il serait intéressant d'avoir une évaluation sur la pertinence de ce dispositif, même si démultiplier cet affichage à l'échelle de toutes les communes pour deux élections peut être illisible.

Oui, nous devons travailler avec le service public audiovisuel. Le service public de la télévision s'était félicité que la proposition du Sénat n'ait pas été reprise dans le texte issu des travaux de la commission mixte paritaire. Or, il convient de rappeler les missions de tous !

Quoi qu'il en soit, quelles que puissent être les évolutions envisageables, la crise politique est forte : ce n'est pas un recto verso, un quatre pages ou l'allongement d'une semaine de la campagne qui changeront fondamentalement le rapport de nos concitoyens à la politique. Cependant, l'enveloppe que chaque électeur va recevoir à son domicile devrait comprendre une lettre d'information rappelant les conditions de sécurité mises en place pour le vote. L'ensemble des équipes de campagne s'adaptera à la situation sanitaire, l'objectif étant de préserver la santé de toutes et de tous.

M. Mathieu Darnaud. – Nous nous accorderons tous sur l'éclairage apporté par le conseil scientifique dans son rapport : il est certes intéressant sur certains points, mais il est limité quant à l'aide qu'il peut apporter au législateur, au Gouvernement, à tous ceux qui devront prendre des décisions.

Un constat : on le devine, la campagne sera singulière, voire compliquée. Il est quelque peu navrant que ce soit à chaque fois le Sénat qui soit à l'avant-garde. Les quelques décisions qui ont été prises par le Gouvernement consistent seulement à encadrer le déroulement du vote, notamment pour ce qui concerne les mesures sanitaires. En revanche, les propositions concernant la campagne sont peu nombreuses.

Je souscris aux propos de Cécile Cukierman sur la nécessité de renforcer la couverture médiatique. À l'ère du numérique, il serait sage que des propositions nous soient faites. Les candidats doivent pouvoir disposer d'outils numériques pour faire campagne, notamment en cette période anxiogène tant pour celles et ceux qui se présenteront au suffrage que pour nos concitoyens. À situation exceptionnelle, moyens exceptionnels !

Je caricaturerai moins que notre collègue la proposition de mettre en place des bureaux de vote dans des lieux plus aérés. On sait tous que nous ne pourrions pas installer un

bureau de vote au milieu des champs, mais certains lieux plus singuliers se prêtent certainement à l'accueil de nos concitoyens.

Je plaide en faveur des propositions formulées par notre assemblée, par la commission des lois, notamment – Philippe Bas y a beaucoup contribué – ; je suis favorable à des innovations permettant une diffusion plus large de la campagne. La portée des spots télévisés pour les élections départementales est particulièrement limitée ! Les élections locales ne passent d'ailleurs pas nécessairement par le seul prisme des partis politiques.

M. Alain Marc. – La différence entre les élections régionales et les élections départementales est essentielle en termes de campagne.

On peut faire une campagne audiovisuelle pour les élections régionales. Les administrés seront parfaitement informés des candidats et des programmes et pourront voter en connaissance de cause. En revanche, ce sera moins le cas pour la campagne des élections départementales : elle ne sera absolument pas visible pour les électeurs, même si nombre d'entre eux utilisent internet et les réseaux sociaux. Comment connaîtront-ils les candidats et les programmes ?

Il me semble donc que les élections régionales peuvent se tenir aux dates prévues. En revanche, comment les candidats aux élections départementales pourront-ils organiser des réunions électorales ? Pourront-ils faire du porte-à-porte ? Les conditions de la campagne seront beaucoup plus difficiles. La prime aux sortants va jouer. Où sera la démocratie ?

M. André Reichardt. – Je vais prendre l'exact contrepied de ce que vient de dire Alain Marc. Ma préoccupation concerne essentiellement les élections régionales.

En effet, même si la taille des cantons a considérablement augmenté, le concitoyen connaît, en règle générale, son conseiller départemental. Il y aura naturellement une prime aux sortants. Je pense que, à l'échelle d'un canton, les candidats peuvent nouer des liens personnels qui leur permettent de se faire connaître. D'ailleurs, un conseiller départemental a déjà souvent un autre mandat local.

En revanche, pour avoir été candidat aux élections régionales de la région Grand Est, qui regroupe dix départements, j'ai vu le temps qu'il faut pour faire campagne dans une région deux fois grande comme la Belgique.

Nous sommes à un tout petit peu plus de deux mois du scrutin, et nous ne savons pas encore si ces élections vont avoir lieu. Nous présumons que oui, mais le débat n'aura lieu que la semaine prochaine. Or, le 13 avril, nous serons à deux mois du scrutin ! Il y a cinq ans, nous avons commencé la campagne six mois avant les élections. Nous partons donc avec un handicap certain pour la campagne régionale, dont, on le sait, les citoyens ignorent la véritable importance, surtout sur un territoire aussi large.

Par ailleurs, je m'inquiète de l'aspect peu démocratique d'un scrutin de ce type. Osons le dire : les sortants font campagne depuis déjà pas mal de temps, sur la base notamment de la crise sanitaire. Mon président de région était complètement inconnu. C'est parce qu'il est urgentiste qu'il est devenu une star de la télévision ! Comment les autres candidats rattraperont-ils leur déficit de notoriété ? Cela semble impossible.

Les élections à venir sont un déni démocratique. C'est presque scandaleux de lancer une campagne électorale deux mois avant l'échéance sur un territoire aussi large qu'une région.

Il faut absolument que l'on arrive à un démantèlement de ces grandes régions, qui n'ont ni queue ni tête, ni pour le développement stratégique de nos territoires ni sur les plans démocratique et électoral.

M. Patrick Kanner. – Nous pourrions peut-être débattre bientôt, lors de l'examen de la loi 4D, de la dernière proposition de notre collègue André Reichardt...

Pour la question qui nous occupe, je m'interroge sur l'utilisation de l'article 50-1 de la Constitution. Ne s'agit-il pas d'un dévoiement de la Constitution ? On nous demande de voter sur une responsabilité qui incombe exclusivement au Gouvernement. Le Gouvernement doit organiser les élections les 13 et 20 juin prochains. Nous sommes une nouvelle fois pris à témoin et instrumentalisés. Nous n'aurons d'autre choix que de jouer le jeu.

Cela mériterait que l'on interroge le Gouvernement. Nous avons évoqué ce point hier avec le président du Sénat et les présidents de groupe. Je sais que le président Larcher devrait interpellier Jean Castex sur cette utilisation de l'article 50-1, qui pourrait devenir abusive. Chacun doit être dans son rôle et à sa place.

Pour ce qui concerne la course contre la montre qu'imposent les élections qui doivent se tenir les 13 et 20 juin, je partage une grande partie des propositions que vous avez faites, monsieur le président. Certaines paraîtront peut-être cosmétiques, mais, si elles se mettent en place, elles amélioreront le processus électoral.

Le seul problème qui se pose est celui des délais. Nous sommes le 7 avril. Les présidents de groupe et les chefs de parti vont rendre leur copie le 8. Aucune décision ne sera prise avant le 14 avril, date à laquelle se tiendra le débat. Il y aura, ensuite, un délai de latence. L'échéance approche de plus en plus. Nous aimerions savoir le plus vite possible dans quelles conditions les Français seront mangés et à quelle sauce.

Certes, le rapport du conseil scientifique n'est pas parfait, mais il a le mérite de renvoyer le Gouvernement à ses responsabilités. On y trouve des choses intéressantes, notamment le vote par correspondance, qui est notre combat depuis presque une année. Notre collègue Éric Kerrouche a déposé une nouvelle proposition de loi, avec le soutien des membres de mon groupe, pour améliorer encore nos propositions.

Nous allons vivre une campagne dégradée. Le porte-à-porte sera très compliqué. Sur les marchés, l'accueil pourra s'avérer difficile...

L'abstention risque d'être extrêmement importante. Tout ce qui pourra être mis en œuvre pour faciliter l'expression populaire doit être organisé, mais une très grande inquiétude subsiste sur la sincérité du scrutin.

Treize pays européens ont tenu ou vont tenir des élections malgré la crise sanitaire. J'espère qu'il n'y aura, chez nous, aucune manipulation ou instrumentalisation qui aboutira à un nouveau report de ces élections. Au reste, le 14 avril, c'est sur les conditions de mise en œuvre des élections que nous débattons. C'est en tout cas le sens de la lettre que le Premier ministre a envoyée aux présidents de groupe et aux chefs de parti. Il faudra tenir sur cette ligne. Je ne doute pas que, lors du débat du 14 avril, nous ferons très majoritairement en

sorte de conformer notre expression démocratique à ce qu'attendent les Français, qui ne veulent pas un nouveau confinement de la démocratie.

M. Philippe Bas. – Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir exploité les rapports du Gouvernement et du conseil scientifique avec autant de réactivité.

L'abstention ne date pas de la covid : je rappelle que, au second tour des élections législatives de 2017, elle s'est élevée à plus de 57 %, un taux inédit. Cela ne signifie pas que la covid est sans incidence sur l'abstention. Nous savons, au contraire, que cette incidence est importante, mais, entre le risque de l'abstention et la manipulation à répétition du calendrier électoral pour des raisons qui ne seraient pas toutes d'ordre sanitaire, il nous faut préférer la tenue à date fixe des élections et la non-transgression d'une sorte de tabou démocratique. On n'imagine pas que le mandat du Président de la République puisse être prolongé au prétexte d'une crise sanitaire... C'est aussi le choix qu'ont fait les États-Unis et d'autres grands pays, et cela me paraît bien normal.

La situation actuelle implique des précautions particulières pour le déroulement du vote et des contraintes particulières pour la campagne. Rappelons que tous les candidats seront à égalité devant ces contraintes nouvelles, qui ne seront donc pas discriminantes.

Ainsi, il est toujours permis de frapper à la porte de nos concitoyens, même si nous risquons d'être encore plus mal reçus que d'habitude... Au demeurant, dans le monde rural, les élections cantonales ne remplissent pas les salles, sauf pour les plus populaires d'entre nous !

Toutes les propositions pratiques sont les bienvenues. Le président de notre commission en a fait l'inventaire. J'incite toutefois à une certaine prudence sur la proposition tendant à faciliter les réunions. Si l'on permet que trente personnes puissent se réunir dans le cadre de la campagne électorale, on risque de se faire mal voir. Je crois qu'il faut distinguer entre la période du confinement et celle qui suivra, mais, de façon générale, il me semble que, pour les réunions, il vaudrait mieux s'aligner sur le droit commun que demander une dérogation pour les campagnes électorales.

À rebours, il faudrait desserrer certaines contraintes durant le confinement. Par exemple, peut-on franchir la limite des 10 kilomètres pour aller faire campagne ? Faut-il remplir une attestation et, si oui, quelle case faut-il cocher ? Il faudrait permettre au candidat de se déplacer dans la circonscription, qu'il s'agisse de la région ou du département. J'aimerais que cette proposition soit ajoutée à celles qui seront éventuellement rendues publiques après notre réunion.

M. Éric Kerrouche. – La faculté de reporter la date des élections locales, qui n'existe pas pour l'élection présidentielle ni pour les élections législatives, tend à faire passer ces élections pour des élections périphériques ou peu importantes. Il faudra sans doute revenir sur cette possibilité.

Le rapport du conseil scientifique est byzantin : on peut l'interpréter de toutes les façons. Le rapport du Gouvernement est laconique et résigné, sans doute en raison de la rédaction du premier.

Dans la plupart des pays où des élections se sont tenues, la participation a parfois reculé, mais elle a aussi parfois été plus importante qu'escompté, en raison justement des mesures mises en place.

On ne peut écarter que la prime aux sortants sera plus importante en juin que d'habitude, mais elle existe toujours pour les élections locales : pour les oppositions locales, ce n'est jamais le bon moment pour tenir des élections.

Plus fondamentalement, on constate, depuis un an, une succession de bricolages et de non-décisions sur les sujets électoraux. Il faut bien entendu faire des suggestions au Premier ministre, mais nous sommes désormais à deux mois du scrutin ! Le Gouvernement n'a jamais pris au sérieux le calendrier électoral et les difficultés susceptibles de se poser dans le cadre de la pandémie, comme si la dimension démocratique n'était pas aussi importante que les autres aspects de la vie quotidienne. Pour tirer une épine du pied du Gouvernement, on organise aujourd'hui une espèce de concours Lépine sur la moins mauvaise façon de tenir ces élections. Nous aurions pu y réfléchir avant.

Le conseil scientifique regrette que le vote par correspondance n'ait pas pu être instauré. Nous avons également refusé l'étalement du vote. Il est regrettable que le Sénat n'ait pas davantage pris l'initiative, notamment au travers de sa mission d'information sur le vote à distance, dont vous étiez le rapporteur, monsieur le président. S'il l'avait fait, la situation serait sans doute plus simple aujourd'hui.

Pourquoi l'audition de Mme Schiappa qui a été annulée n'a-t-elle pas été reprogrammée ? Pourquoi n'a-t-il pas été possible d'entendre M. Delfraissy ? La rédaction du rapport du conseil scientifique laisse à penser que son audition aurait pu être utile.

M. François-Noël Buffet, président. – C'est un problème d'agenda qui a empêché d'entendre M. Delfraissy.

L'audition de Mme Schiappa a été annulée en raison du débat qui a eu lieu la semaine dernière. Nous allons essayer de la reprogrammer, mais la charge de travail de la commission et les délais extrêmement contraints rendent la question de l'agenda très compliquée.

M. François Bonhomme. – Nous avons reporté les élections dans un contexte où nous espérions pouvoir tenir un scrutin dans des conditions normales. Le moins que l'on puisse dire est que l'on peut aujourd'hui avoir des doutes sérieux sur la réunion de ces conditions...

À l'époque, nous nous étions réjouis des mesurées prises, en elles-mêmes tout à fait respectables, mais dont nous savions déjà qu'elles seraient insuffisantes si le contexte sanitaire général ne s'améliorait pas.

Au-delà de l'organisation du scrutin, la question principale porte sur la campagne électorale. La campagne est un élément substantiel d'une élection. Or la liberté de réunion est aujourd'hui particulièrement contrainte, puisque l'on ne peut pas réunir plus de six personnes. Les conditions actuelles ne permettent donc pas d'assurer le plein exercice des droits du candidat.

Je ne suis pas sûr que le rapport Debré soit à la hauteur de l'enjeu : doubler la taille des photographies ou des textes des professions de foi ne suffira pas à atteindre les

électeurs que l'on ne peut atteindre aujourd'hui dans des conditions normales. Il ne faudrait pas que de telles mesures nous cachent l'essentiel.

Dans l'histoire politique française, jamais des élections à venir ne se sont tenues dans de telles conditions. À quasiment deux mois de l'échéance, une incertitude majeure plane. D'ailleurs, même si les dates d'élections sont confirmées, les conditions de préparation des candidats seront affectées.

L'autre chimère est l'idée qu'une campagne 2.0 pourrait se substituer à une campagne traditionnelle. Je ne reviens pas sur l'erreur originelle d'avoir redécoupé les régions, mais je vous laisse imaginer ce que signifie faire campagne dans d'aussi grandes régions que l'Occitanie ou la Nouvelle-Aquitaine dans les conditions que nous connaissons aujourd'hui, quand deux mois ne suffisent déjà pas en temps normal.

Je vois mal comment de nouvelles règles relatives à la campagne officielle, notamment le renforcement de la couverture médiatique et l'organisation de débats par des chaînes publiques, pourraient pallier la difficulté à laquelle nous nous heurtons... à moins que le Gouvernement n'ait l'intention de créer une antenne locale de France 3 dans chacun des cantons.

On nous oppose l'argument des treize pays qui ont organisé des élections, mais il y a également des pays qui ont dû modifier le calendrier des élections ! Au demeurant, la France a une stratégie vaccinale bien moins efficace que d'autres pays. Ce retard impacte clairement le calendrier prévisionnel.

Les propositions qui nous sont faites peuvent être tout à fait sympathiques, mais elles ont parfois un caractère baroque. Elles ne sont pas à la hauteur des enjeux. Il convient d'assurer non seulement les conditions normales des élections, mais aussi le principe d'égalité entre candidats, qui est un principe majeur des élections.

Il est vrai que la prime aux sortants, qui existe déjà en temps normal, sera ici largement renforcée. C'est un élément supplémentaire de crainte.

Je regrette l'impréparation du Gouvernement en la matière. On sent bien aujourd'hui qu'il est tétanisé. Il n'ose pas se prononcer parce que, s'il venait à proposer le report des élections dans la situation tout à fait hors norme que l'on connaît, cela mettrait en lumière son impréparation et ferait peser un soupçon de manipulation. Il n'empêche que les conditions de préparation des élections sont tout à fait anormales.

Mme Catherine Belrhiti. – Je ne comprends pas. Nous avons voté pour reporter les élections au mois de juin. Nous pouvons légitimement craindre des difficultés pour organiser les élections au mois de juin, mais nous les connaissions depuis très longtemps ! Nous savions très bien que les conditions seraient encore difficiles. La situation risque d'être la même au mois d'octobre, car on ne sait pas du tout où l'on va.

Voter ne sera pas la principale préoccupation de nos électeurs en juin, mais ce le sera certainement encore moins en septembre ou en octobre parce qu'il y aura eu les vacances entretemps. Faire campagne cet été paraît extrêmement compliqué. Essayer de reporter les élections en septembre ne sert donc strictement à rien.

Du reste, ceux qui se sont préparés à ces élections se sont déjà fait remarquer. Certains sont très présents sur le terrain sans être président de région. Ne leur faisons pas de mauvais procès.

Les médecins craignent que la covid ne reprenne à l'automne. Un nouveau report des élections paraît donc difficile. L'abstention n'en serait probablement que plus forte. Ne confinons pas la démocratie.

Mme Agnès Canayer. – Je suis convaincue que les élections doivent avoir lieu en juin et qu'un report ne ferait que repousser le problème. Nous avons montré que nous savons organiser des élections dans un contexte de pandémie, même s'il est vrai qu'il faut les encadrer.

L'organisation des élections dans les grandes villes requiert une énorme logistique, que nous avons déjà anticipée. Quand il faut trouver 600 bénévoles pour tenir 120 bureaux de vote, ce n'est pas au dernier moment qu'il faut s'y prendre !

Il ne faut pas mettre trop de contraintes aux organisateurs concernant les bureaux de vote. Il faut plutôt assouplir ces contraintes. Toute contrainte supplémentaire, tenant notamment à la vaccination, risque de rendre encore plus difficile l'organisation des élections.

Sur l'organisation de la campagne, qui est le cœur du sujet, il conviendrait que l'on pose des règles pour encadrer le *phoning*, notamment sur l'accès aux fichiers, les horaires d'appel et les dates jusqu'auxquelles on peut appeler les électeurs dans la perspective des élections.

M. François-Noël Buffet, président. – Je transmettrai le compte rendu de notre discussion au président du Sénat, qui doit lui-même rendre un avis au Premier ministre.

Il faut que les élections se tiennent. L'enjeu démocratique est important. Faisons en sorte qu'elles se déroulent dans les meilleures conditions possible compte tenu du contexte actuel.

Proposition de loi relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique - Examen du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons maintenant le rapport de M. Thani Mohamed Soilihi sur la proposition de loi relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Le rapport que je vous présente aujourd'hui porte sur la proposition de loi relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique, déposée par notre collègue Éric Gold et inscrite à l'ordre du jour de l'espace réservé du groupe RDSE.

Je tiens à remercier nos collègues du groupe RDSE de cette initiative, qui met en lumière un sujet qui concerne nombre de nos concitoyens, voire chacun et chacune d'entre nous.

La proposition de loi fait suite au rapport du 17 septembre 2020 de la mission d'information du Sénat sur la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique et a pour objet d'offrir une traduction législative à ses préconisations.

Je tiens d'emblée à indiquer que les travaux que j'ai conduits ont très largement corroboré l'actualité et la pertinence du constat opéré par cette mission : l'ancrage profond du numérique dépasse le simple défi technologique pour poser aujourd'hui d'importants problèmes de société.

Comme l'indique le rapport d'information, *« 14 millions de Français ne maîtrisent pas le numérique et près d'un Français sur deux n'est pas à l'aise. Si la France est dans la moyenne européenne, la situation n'est pas satisfaisante. Les personnes en situation de handicap, qui représentent une personne en exclusion numérique sur cinq, subissent une double peine. Si les sites en ligne doivent être théoriquement accessibles, seulement 13 % de démarches administratives leur étaient, en avril 2020, réellement accessibles. »*

Face à ce constat, le rapport formule quarante-cinq propositions, réparties en sept axes, afin de lutter contre ce phénomène sous tous ses aspects. Ces axes comportent notamment l'évaluation de l'exclusion numérique, le passage à une logique « 100 % accessible » et la construction d'une « éducation nationale 2.0 ».

De son côté, le Gouvernement a mis en œuvre plusieurs mesures de soutien financier pour favoriser l'inclusion numérique, notamment à travers le plan de relance instauré pour faire face aux conséquences économiques et financières de la crise sanitaire actuelle : 120 millions d'euros sont ainsi consacrés dans ce plan à la numérisation des PME et des TPE.

Par ailleurs, pour garantir un accès physique des usagers aux administrations, le Gouvernement a également créé un réseau de maisons labellisées « France Services » (MFS), lesquelles vont progressivement remplacer les maisons de services au public créées en 2015. Ces structures sont des guichets uniques permettant aux citoyens de réaliser les démarches administratives relevant, par exemple, du ministère de l'intérieur, de la Caisse nationale des allocations familiales ou de l'assurance maladie. Elles assurent également un accompagnement numérique pour la réalisation des démarches en ligne. Au 1^{er} février 2021, on comptait 1 123 MFS. L'objectif affiché par le Gouvernement est d'atteindre 2 000 MFS d'ici à janvier 2022, afin que chaque Français puisse accéder à une MFS à moins de trente minutes de son domicile.

En outre, le Gouvernement a développé la plateforme « Aidants Connect », qui facilite l'intervention d'un tiers pour accomplir des démarches en ligne pour le compte d'une personne en difficulté.

Afin de mettre en œuvre les propositions du rapport d'information précité, la présente proposition de loi comporte 16 articles, répartis en quatre chapitres.

Le chapitre I^{er} traite de la détection des publics en difficulté. Les deux articles qu'il comporte tendent respectivement à mettre en œuvre une étude biannuelle sur le sujet et à inclure une évaluation des compétences numériques dans le programme de la Journée défense et citoyenneté (JDC).

Toutefois, les travaux que j'ai conduits ont révélé que certaines études couvrent déjà le besoin exprimé à l'article 1^{er}. Concernant l'article 2, les compétences numériques des élèves sont déjà évaluées au collège et au lycée et certifiées par le groupement d'intérêt public PIX, de sorte que l'évaluation lors de la JDC apparaîtrait surabondante. Elle poserait également certaines difficultés de mise en œuvre pratique.

Le chapitre II s'intitule « Passer d'une logique de services publics 100 % dématérialisés à une logique de services publics 100 % accessibles ». Ses articles 3 et 4 tendent à modifier ou compléter le code des relations entre le public et l'administration afin de créer un « droit au guichet » et de permettre aux usagers du service public de choisir les modalités de correspondance avec l'administration ainsi que les modalités de paiement des services dématérialisés. Si je soutiens ces objectifs, je considère que l'intervention législative proposée ne permettra pas d'offrir de nouvelles garanties aux usagers, *a fortiori* en modifiant le code des relations entre le public et l'administration, dont les dispositions sont supplétives et ne s'appliquent qu'en l'absence de dispositions spécifiques. Il semble également aujourd'hui matériellement impossible de faire renaître un système 100 % papier en parallèle des démarches numériques.

Les difficultés d'accès effectif au service public résultent principalement des moyens humains et de l'organisation des services des différentes administrations concernées pour accompagner les publics en difficulté et des procédures spécifiques qui régissent chaque démarche. À cet égard, la manière la plus efficace d'agir pour le Parlement consiste non pas à légiférer, mais à user de ses pouvoirs de contrôle de l'action du Gouvernement, lesquels permettront d'évaluer l'efficacité des mesures mises en œuvre, notamment la mise en place des MFS.

L'article 5 tend à modifier les dispositions relatives au droit à l'erreur en précisant qu'elles s'appliquent aux démarches accomplies en ligne. Je constate que ces démarches entrent déjà dans le champ des dispositions existantes, mais qu'il serait opportun de couvrir explicitement les cas où l'erreur est commise par un tiers agissant pour le compte d'une personne qui n'est pas en mesure d'effectuer elle-même une démarche en ligne.

L'article 6 vise à créer un référentiel d'ergonomie des sites internet publics dont les modalités seraient définies par décret et qui s'imposerait aux administrations, le cas échéant sous astreinte. Il impose également diverses obligations relatives à l'organisation des sites internet. Enfin, l'article 7 prévoit la mise en conformité sous astreinte des moyens de communication des administrations avec les règles d'accessibilité aux personnes handicapées. Une souplesse serait néanmoins introduite pour les petites communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Je pense que ces deux articles vont dans le bon sens, sous réserve de quelques adaptations techniques.

Le chapitre III, intitulé « Financement de la politique d'inclusion numérique », comprend l'article 8, qui tend à créer un chèque « équipement numérique » à destination des ménages peu aisés et un fonds de lutte contre l'exclusion numérique, dont le financement serait prévu par l'article 9. Or cette mesure de financement ne peut relever que d'une loi de finances, en application de l'article 34 de la Constitution et de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

L'article 9 tend également à modifier la stratégie nationale d'orientation de l'action publique annexée à la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC), qui est toutefois dépourvue de portée normative.

Enfin, le chapitre IV traite de l'accompagnement des usagers exclus de la dématérialisation des services publics. L'article 10 tend à élargir les compétences confiées à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) afin qu'elle établisse une cartographie de l'ensemble des lieux d'accompagnement des usagers du service public.

L'article 11 prévoit la création d'un référent en charge de l'inclusion numérique au sein de chaque EPCI. Je pense que cette création peut être opportune en fonction des situations locales, mais qu'il n'est pas pertinent d'en faire une obligation pour chaque EPCI. Il convient de faire confiance aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour s'adapter à leurs besoins propres.

L'article 12 tend à la prise en compte, aux côtés de l'illettrisme et de « l'innumérisme », de l'illectronisme parmi les priorités nationales en matière d'éducation prévues par le code de l'éducation. Cette modification n'aurait qu'une portée symbolique, puisque l'article L. 121-2 de ce code, que l'article 12 tend à modifier, ne possède lui-même qu'une portée normative limitée.

L'article 13 tend, d'une part, à rendre obligatoire la formation des enseignants des établissements d'enseignement supérieur en matière de numérique et, d'autre part, à prévoir que les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation organisent la formation numérique des enseignants. Toutefois, cette dernière précision ne relève pas du champ que l'article 34 de la Constitution confie à la loi.

L'article 14 tend à créer une réduction d'impôt pour les PME égale à la moitié des dépenses engagées pour les formations aux outils numériques. Or cette mesure vient s'ajouter à l'ensemble de celles que le Gouvernement a récemment mises en place pour les PME, à hauteur de 120 millions d'euros, dans le cadre du plan de relance.

Mes chers collègues, à l'issue des travaux que j'ai conduits, je ne pense pas que la commission des lois pourrait adopter un texte sans modifier profondément la proposition de loi dont elle est saisie. Comme vous l'aurez compris, plusieurs dispositifs ne relèvent pas de la loi ordinaire ou ne justifient pas une inscription au niveau de la loi au regard de l'article 34 de la Constitution. D'autres dispositions sont satisfaites ou en voie de l'être.

Par conséquent, je vous propose de ne pas adopter de texte afin que le texte initial de la proposition de loi soit examiné en séance.

M. Jérôme Durain. – Le troisième confinement national donne une illustration de l'enjeu de l'accès au numérique avec la continuité pédagogique pour nos enfants.

De manière générale, on voit bien que l'accès au numérique est devenu, dans cette période, une nécessité pour l'ensemble de nos concitoyens, notamment pour accéder aux services publics. L'ensemble de la crise sanitaire aura d'ailleurs été un formidable révélateur des inégalités sociales et territoriales en matière d'accessibilité au numérique et fait apparaître la nécessité d'une planification numérique à grande échelle et d'une politique structurelle de lutte contre l'illectronisme.

Bien que le Gouvernement et les services de l'État aient mis de nombreux outils à disposition, les formations en la matière ont été insuffisantes, si ce n'est totalement absentes, pour les agents de la fonction publique comme pour les usagers. Ainsi, 75 % des travailleurs sociaux doivent encore accompagner les usagers dans leurs démarches en ligne, sans compter

les bénévoles des associations, qui pallient les carences de l'État liées à un manque évident d'ambition et de moyens.

Le rapport d'information intitulé *Lutte contre l'illectronisme et inclusion numérique* de notre collègue Raymond Vall a souligné les faiblesses de la couverture territoriale, notamment dans de nombreux départements ruraux, en ce qui concerne la formation, mais surtout l'échec cuisant de l'accessibilité des sites internet aux personnes en situation de handicap, facteur d'exclusion supplémentaire et alarmant dans une crise où l'isolement est devenu la norme. Alors que la loi de 2005 prévoyait que 80 % des sites internet leur soient accessibles en 2011, seuls 13 % le sont en 2021.

L'État doit comprendre que la mobilité et l'accessibilité ne sont effectives que lorsqu'elles s'appliquent dans tous les domaines.

On peut observer que des industries innovantes, comme celle du jeu vidéo, se mobilisent pour rendre leur production accessible à tous, notamment aux personnes en situation de handicap, sans doute par conviction et empathie, mais aussi par intérêt. Les usages détournés des pratiques inclusives ont souvent des conséquences positives sur l'ensemble de l'industrie.

Par ailleurs, la dématérialisation progressive des services publics et administratifs n'a pas donné assez de garanties en matière d'accompagnement. Les mesures de cette proposition de loi sont autant de palliatifs de bon sens face à un passage effréné au tout-numérique.

La lutte contre l'illectronisme est un pari sur l'avenir pour les jeunes générations, qui doit être tenu par un investissement à la hauteur de l'enjeu. Cela induit un accès amélioré et plus égalitaire aux équipements informatiques pour les établissements scolaires, mais aussi des formations à l'utilisation des outils plus régulières et plus complètes. Cet accompagnement est également nécessaire en entreprise, notamment pour les TPE et PME, qui manquent parfois de moyens dans ce domaine. On sait bien maintenant que la maîtrise des outils numériques concerne tout le monde et qu'elle est devenue primordiale dans la compétitivité des entreprises.

Un point qui nous alerte concerne la sanction systématique des collectivités territoriales dont les sites internet ne respecteraient pas les normes d'accessibilité. Il nous paraît préférable de privilégier un accompagnement financier, matériel et technique accru, car nous connaissons la contre-productivité des amendes en série. Les politiques punitives peuvent desservir les objectifs initiaux. On voit bien déjà à quel point le règlement général sur la protection des données pose des difficultés d'application. Il ne faudrait pas plomber les efforts d'adaptation et de développement des collectivités en étant trop sévères.

Notre groupe prendra toute sa part au débat, en soulignant l'intérêt des mesures de la proposition de loi et en relevant, avec le rapporteur, que nous félicitons pour son travail, un certain nombre de lacunes.

Mme Catherine Di Folco. – Je remercie le rapporteur pour la qualité de son travail et la justesse de son analyse.

Permettez-moi une petite malice. Ce matin, j'ai appris que le Gouvernement lançait la plateforme « Maprocuration », qui permet de déposer une demande de procuration

en ligne. On peut se satisfaire de cette volonté de faciliter les choses... sauf qu'il faut se déplacer en gendarmerie pour concrétiser la démarche ! C'est à décourager les gens d'utiliser de tels systèmes.

Mme Muriel Jourda. – Je veux vous faire part d'une expérience de mon département que je trouve intéressante. Le conseil départemental est l'échelon territorial qui a le plus de contact avec des personnes en difficulté, au regard des compétences sociales qui sont les siennes.

Mon conseil départemental a mis en place un réseau des acteurs locaux, associations ou centres communaux d'action sociale (CCAS) qui se mobilisent pour lutter contre l'illectronisme. Lorsqu'un usager se présente à un guichet du département, une évaluation lui est proposée. S'il est en difficulté, un rendez-vous lui est immédiatement proposé auprès d'une structure existante. Cela permet de lutter contre l'illectronisme à partir de structures qui existent déjà.

Les initiatives locales existent. Cet exemple n'est sûrement pas isolé. Peut-être pourrions-nous nous en inspirer et nous inspirer les uns des autres, pour ne pas voter une nouvelle fois des lois qui ne vont faire que rajouter de nouvelles structures et de nouvelles dépenses.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – J'accueille vos remarques avec intérêt. Elles vont dans le sens de ce que je préconise pour cette proposition de loi, qui pose de réelles questions.

Elles démontrent que la loi n'est pas une « baguette magique » qui va tout résoudre. Il faut aussi faire confiance aux collectivités territoriales, qui vont bénéficier de 20 millions d'euros d'aides de l'État pour faciliter la vie de nos concitoyens sur le plan numérique. Les chambres consulaires toucheront, elles, 10 millions d'euros.

En vue de la séance publique, le périmètre indicatif de ce texte, en application de l'article 45 de la Constitution, pourrait comprendre la détection et l'étude des personnes en difficulté face au numérique, les échanges et procédures numériques avec l'administration, les compétences numériques de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et des collectivités territoriales, la formation au numérique.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Puisque je propose de ne pas adopter le texte, je sollicite le retrait des amendements ou y émet, à défaut, un avis défavorable. Leurs auteurs pourront, le cas échéant, les redéposer en vue de l'examen du texte en séance.

Article additionnel après l'article 5

L'amendement COM-1 est retiré.

Article 8

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

Article 11

L'amendement COM-2 est retiré.

Article 13

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

Article 14

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

Mme Brigitte Lherbier. – Ce texte présente l'intérêt de nous rappeler les difficultés dans l'accès au numérique, notamment concernant la justice. Le développement intensif du numérique en matière de justice intéresse le ministère de la justice, comme l'a tout particulièrement montré l'ancienne garde des sceaux, Mme Nicole Belloubet.

Il est toujours positif que nous attirions l'attention sur la situation des personnes, encore nombreuses – souvent les plus vulnérables –, qui n'ont pas de connaissances en matière numérique.

Je suis particulièrement satisfaite d'entendre que la dématérialisation des services publics, notamment juridiques, peut entraîner une déshumanisation, mais aussi un déséquilibre entre ceux qui ont les connaissances numériques et ceux qui ne les ont pas.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article 5			
M. BONHOMME	1	Création d'une banque de ressources numériques	Retiré
Article 8 Création d'une aide aux ménages pour financer l'acquisition ou la location d'équipements numériques et l'institution d'un fonds de lutte contre l'exclusion numérique			
M. GOLD	3	Inclusion des terminaux numériques reconditionnés	Rejeté
Article 11 Désignation d'un référent en charge de l'inclusion numérique au sein de chaque EPCI			
M. BONHOMME	2	Généralisation du référent en charge de l'inclusion numérique	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 13 Formation continue des enseignants au numérique			
M. GOLD	4	Sensibilisation à l'empreinte environnementale du numérique	Rejeté
Article 14 Création d'un crédit d'impôt pour stimuler la formation aux outils numériques dans les petites et moyennes entreprises			
M. GOLD	5	Sensibilisation à l'empreinte environnementale du numérique	Rejeté

Proposition de loi visant à moderniser et faciliter la procédure d'expropriation de biens en état d'abandon manifeste – Examen du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons le rapport de M. François Bonhomme sur la proposition de loi visant à moderniser et faciliter la procédure d'expropriation de biens en état d'abandon manifeste, déposée par MM. Mézard, Requier et d'autres collègues du groupe RDSE, inscrite à l'espace réservé de ce groupe.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Ce texte tend à apporter des modifications ciblées à la procédure de déclaration de parcelle en état manifeste d'abandon prévue par le code général des collectivités territoriales (CGCT). Il s'agit d'une procédure exorbitante qui permet aux communes d'accéder à la propriété en dehors de toute cession à titre onéreux, au même titre que les dons et legs ou l'acquisition des « biens sans maître ».

La procédure de reconnaissance d'état manifeste d'abandon est originale, puisque le transfert de propriété au bénéficiaire de la commune n'est pas sa seule finalité. Dans un premier temps, ce transfert est un moyen de pression sur le propriétaire, qui est invité à mettre fin à l'abandon manifeste de son fonds une fois que celui-ci est constaté par le maire. Le transfert de propriété n'intervient que dans un second temps, si le propriétaire ne s'exécute pas. En ce sens, il peut s'agir pour le maire d'une alternative intéressante aux mesures de police administrative spéciale en matière d'habitat insalubre ou d'immeubles menaçant ruine s'il souhaite, *in fine*, que la commune s'approprie le bien.

En l'état actuel du droit, cette procédure ne peut porter que sur certains biens. Le CGCT vise les immeubles, les parties d'immeubles, les installations, les terrains et les voies privées assorties d'une servitude de passage public. Ces biens doivent être localisés à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune, ce qui, selon la jurisprudence, exclut les périmètres extérieurs des constructions groupées ou des enclos qu'ils joignent immédiatement. Enfin, comme son nom l'indique, cette procédure ne concerne que les biens abandonnés, c'est-à-dire qui ne sont manifestement pas entretenus et sont dépourvus d'occupants à titre habituel.

L'abandon manifeste de la parcelle est constaté en deux temps. Dans un premier temps, le maire établit un procès-verbal provisoire d'abandon manifeste après avoir déterminé la parcelle concernée et identifié les titulaires de droits réels et autres intéressés. Ce procès-

verbal fait l'objet d'une notification et d'une très large publicité. Si, dans un délai de trois mois, les propriétaires n'ont pas mis fin à l'état d'abandon ou ne se sont pas engagés à le faire, la procédure peut se poursuivre. Un procès-verbal définitif est alors établi par le maire, qui saisit le conseil municipal afin qu'il déclare la parcelle en état manifeste d'abandon en vue de son expropriation. Cette déclaration ne peut bénéficier qu'à la commune elle-même, un organisme y ayant vocation ou au concessionnaire d'une opération d'aménagement.

Cette démarche ne peut avoir pour objet que la construction ou la réhabilitation aux fins d'habitat ou tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement.

Dans l'hypothèse où le conseil municipal a déclaré la parcelle en état manifeste d'abandon, l'expropriation est mise en œuvre selon une procédure simplifiée prévue par le CGCT.

Le maire constitue un dossier qui est tenu à la disposition du public pendant une durée minimum d'un mois afin qu'il puisse formuler d'éventuelles observations. Cette phase remplace d'une certaine manière l'enquête publique mise en œuvre dans le cadre des procédures habituelles d'expropriation. Si le dossier n'est pas constitué dans les six mois suivant le procès-verbal définitif déclarant l'état manifeste d'abandon ou si le maire le demande, le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou du conseil départemental peut poursuivre la procédure. À la suite de celle-ci, le préfet prend un arrêté qui déclare l'utilité publique du projet. Le transfert de propriété se fait alors selon les règles de droit commun du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'article unique de la proposition de loi tend à introduire des modifications ponctuelles au sein de la procédure que je viens de décrire.

La première vise à supprimer la condition selon laquelle le fonds concerné doit se situer à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune. La procédure pourrait donc concerner des biens sis sur l'ensemble du territoire communal.

La deuxième serait de permettre à la commune de prévoir, dès le stade du procès-verbal définitif, que l'expropriation se fasse au profit d'un EPCI sans attendre le stade de la constitution du dossier.

Enfin, la dernière tendrait à étendre les catégories de projets pouvant donner lieu à déclaration d'état manifeste d'abandon par le conseil municipal, mais, ensuite, à restreindre ceux de ces projets qui pourraient donner lieu à expropriation simplifiée. Seuls les projets en lien avec l'habitat pourraient alors ouvrir droit à expropriation simplifiée, avec, le cas échéant, la possibilité de constituer une réserve foncière en ce sens.

Je vous propose de souscrire à la volonté de l'auteur de la proposition de loi afin de simplifier cette procédure pour en améliorer l'efficacité. Ce souhait est d'ailleurs partagé par le Gouvernement, puisque l'article 18 de l'avant-projet de loi « 4D » contient des mesures allant en ce sens.

Je suis très favorable à la suppression de l'exigence relative au périmètre d'agglomération de la commune, qui facilitera l'accès des communes au foncier de leur territoire. Cette suppression permettra également de reconnaître l'abandon de parcelles isolées, notamment lorsqu'elles se situent à l'entrée de certaines villes ou de certains villages.

En outre, la suppression de ce critère permettrait aux communes ou aux EPCI d'utiliser cette procédure pour créer des locaux techniques en lien avec les compétences qu'ils exercent, à l'extérieur des centres-bourgs. Nous aurions tort de ne pas nous saisir de cette opportunité.

Je suis également favorable à ce que la commune puisse faire bénéficier l'EPCI de l'immeuble exproprié dès le début de la procédure, sans remettre en cause la possibilité qui lui est laissée de « reprendre » une procédure engagée par une commune, mais qui ne serait pas conduite à son terme.

En revanche, je ne suis pas favorable à la modification technique qui tendrait à ouvrir les catégories de projets pouvant donner lieu à déclaration d'état manifeste d'abandon, mais à restreindre ensuite ceux de ces projets qui pourraient donner lieu à une expropriation simplifiée. Je ne pense d'ailleurs pas qu'elle aille dans le sens recherché dans l'exposé des motifs, puisqu'elle limite les cas permettant une expropriation simplifiée aux seuls projets en lien avec l'habitat.

La jurisprudence nous montre que, avec le droit actuel, un conseil municipal peut déclarer une parcelle en état manifeste d'abandon pour construire, par exemple, un chantier naval en passant par une expropriation simplifiée, puisqu'il s'agit d'un projet d'intérêt collectif. Avec la proposition de loi, ce projet pourrait toujours donner lieu à une déclaration d'état manifeste d'abandon, mais il faudrait passer par une expropriation classique, car le projet n'est pas en lien avec l'habitat. La procédure de déclaration d'état manifeste d'abandon perdrait tout son sens pour ce type de projets.

Aussi, je vous présenterai un amendement qui revient sur cette modification procédurale tout en reprenant la possibilité de mettre en œuvre la procédure pour la création de réserves foncières, comme la proposition de loi le préconise.

Dans la mesure où cette proposition de loi ne concerne que la procédure de déclaration de parcelles en état d'abandon, je vous propose de considérer que les amendements qui pourraient être déposés en séance ne devront concerner que cette seule procédure, à peine d'irrecevabilité.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement COM-1 tend à revenir sur les dispositions de la proposition de loi qui élargiraient la catégorie des projets pouvant donner lieu à déclaration d'état manifeste d'abandon, mais restreindraient ensuite ceux de ces projets ouvrant droit à la procédure d'expropriation simplifiée.

Une telle démarche ferait perdre l'intérêt de cette déclaration dans les cas où elle n'ouvrirait pas droit à une expropriation simplifiée.

En outre, le présent amendement vise à ouvrir cette procédure à la constitution de réserves foncières, permettant que l'ensemble des projets faisant l'objet d'une telle déclaration donnent lieu à une procédure d'expropriation simplifiée.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-2 est adopté.

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

Mme Brigitte Lherbier. – La constitution d'une réserve pour une localité semble tout à fait intéressante, surtout s'il y a danger manifeste et abandon de propriété.

Un problème se pose quand on ne connaît pas les propriétaires du lieu abandonné. La recherche des héritiers, après un décès, peut être longue. Ne pensez-vous pas que les notaires s'opposent au fait que l'on s'attaque ainsi à la propriété privée de quelqu'un ? Je pense qu'ils peuvent être frileux sur de telles dispositions.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Cette situation est déjà prévue par le code. En effet, il arrive que des communes aient les plus grandes difficultés à trouver les propriétaires de biens en état d'abandon manifeste.

En l'état actuel du droit, une fois la procédure enclenchée, l'affichage vaut notification passé le délai légal. Tant pis pour le propriétaire que l'on n'a pas réussi à retrouver... Il faut bien avancer.

M. François-Noël Buffet, président. – Le texte sera examiné en séance le 14 avril prochain.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. BONHOMME, rapporteur	1	Suppression d'une modification de procédure et inclusion des réserves foncières.	Adopté
M. BONHOMME, rapporteur	2	Amendement rédactionnel.	Adopté

Proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés – Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire

M. François-Noël Buffet, président. – Nous avons à examiner les amendements au texte de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés, qui sera examiné cet après-midi en séance.

Ces amendements, déposés par nos rapporteurs et par le Gouvernement, sont purement formels et ne posent pas de difficulté particulière.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DES RAPPORTEURS**Article 24**

La commission adopte l'amendement rédactionnel n° 7.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU GOUVERNEMENT**Article 22**

La commission émet un avis favorable à l'amendement de coordination n° 2.

Article 27 ter

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

Article 31 ter

La commission émet un avis favorable à l'amendement de coordination n° 4, sous réserve de sa rectification par le Gouvernement.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Nous attendons encore les amendements relatifs à l'outre-mer. Ils ne devraient pas poser de difficulté. Nous les étudierons attentivement d'ici à leur examen en séance tout à l'heure.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous émettrons un avis en séance à leur sujet.

Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de représentants de l'association des citoyens de la Convention citoyenne pour le climat « Les 150 »

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Nous entendons ce matin trois représentants de l'association Les 150, qui réunit les anciens membres de la Convention citoyenne pour le climat : Mme Mélanie Blanchetot et MM. Victor Costa et Grégoire Fraty. Notre audition est retransmise en direct sur le site internet du Sénat.

La création de la Convention citoyenne pour le climat résulte d'une initiative du Président de la République, annoncée le 25 avril 2019, au lendemain du Grand débat national. C'est la première fois qu'était expérimentée, en France et à l'échelle nationale, cette forme de démocratie dite participative qui repose sur la réunion d'assemblées de citoyens tirés au sort, de manière à assurer leur représentativité statistique.

La Convention a été investie d'un rôle consultatif, sur un sujet précis : « *définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990* », selon les termes de la lettre de mission du Premier ministre.

L'organisation de la Convention a été confiée au Conseil économique, social et environnemental (CESE). Un comité de gouvernance – constitué de personnalités qualifiées

dans les domaines du climat, de la démocratie participative et des questions économiques et sociales, ainsi que de représentants du ministère de la transition écologique – a été mis en place pour accompagner la Convention.

Après huit mois de travaux, la Convention a adopté le 21 juin 2020 un rapport qui formule 149 propositions.

Il s'agit d'une première, qui répond à la volonté exprimée par de nombreux concitoyens de participer de manière plus directe et continue à l'élaboration des décisions qui les concernent. C'est tout particulièrement le cas dans un domaine aussi complexe et transversal que la protection de l'environnement. La Charte de l'environnement, adoptée à l'initiative du président Jacques Chirac, avait d'ailleurs consacré le droit de toute personne « *de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

Toutefois, le sujet qui nous occupe aujourd'hui concerne la traduction, dans notre ordre juridique, des propositions faites par la Convention citoyenne pour améliorer la gouvernance de la transition écologique.

À cet égard, la Convention a formulé quatre principales recommandations qui nécessiteraient une révision de la Constitution.

Elle a d'abord proposé de modifier le préambule de la Constitution pour y ajouter une nouvelle règle de conflit entre principes constitutionnels : « *La conciliation des droits, libertés et principes (...) ne saurait compromettre la préservation de l'environnement, patrimoine commun de l'humanité.* »

La Convention a également recommandé de modifier l'article 1^{er} de la Constitution pour y ajouter un alinéa aux termes duquel : « *La République garantit la préservation de la biodiversité, de l'environnement et lutte contre le dérèglement climatique.* »

Pour renforcer le contrôle des politiques environnementales, la Convention propose de créer un Défenseur de l'environnement sur le modèle du Défenseur des droits.

Enfin, elle appelle à réformer le CESE en y incluant des membres tirés au sort et en renforçant ses compétences consultatives.

M. Victor Costa, membre de l'association des citoyens de la Convention citoyenne pour le climat. – Je suis autoentrepreneur dans la désinfection et la dératisation, en Bourgogne, près de Saint-Fargeau.

Nous souhaitons mettre en évidence le rôle des ressources et des équilibres naturels qui, comme l'énonce le préambule de la Charte de l'environnement, « *ont conditionné l'émergence de l'humanité* ». On y lit aussi que « *l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel* », et qu'« *afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ». Qu'advierait-il si les ressources venaient à manquer et si les équilibres étaient rompus ? Les ressources sont-elles finies ou infinies ?

Il semble raisonnable de penser qu'il ne peut y avoir de ressources infinies dans un monde fini et il faut donc obliger l'État à agir et lui rappeler son obligation de résultat : c'est pourquoi nous avons choisi de formuler notre proposition avec le verbe d'action « *garantir* ».

Nous voulons inclure la notion de climat – absente de la Charte de l'environnement – dans la Constitution, réaffirmer la protection de la biodiversité, rendre la jurisprudence plus explicite pour le législateur, et réaffirmer voire renforcer la Charte de l'environnement par une double inscription dans la Constitution.

Notre proposition est soutenue par des organisations non gouvernementales, des constitutionnalistes et des parlementaires. Elle est acceptable par la société. Sa force réside dans sa concision.

Le projet gouvernemental se rapproche de notre proposition, mais l'emploi du verbe « *agir* », qui n'a pas de sens juridique, n'est pas satisfaisant : le verbe « *garantir* », qui renvoie à une obligation de résultat, est plus fort.

La République française doit protéger l'environnement et la biodiversité, dans le respect des générations futures.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Permettez-moi de vous préciser que le projet du Gouvernement reprend bien le terme « *garantir* ».

M. Grégoire Fraty, membre de l'association des citoyens de la Convention citoyenne pour le climat. – En effet.

Pour ma part, je suis un citoyen normand de la Convention citoyenne pour le climat.

Notre proposition, certes élaborée à partir de différentes propositions de la fondation Nicolas-Hulot, du Gouvernement et de constitutionnalistes, est une construction nouvelle. C'est un symbole positif : le citoyen s'intéresse aussi à la Constitution.

Les termes utilisés – « *garantir* », « *lutte* » – sont forts ; nous les avons pesés et soupesés, après de nombreuses auditions : experts, élus, scientifiques, constitutionnalistes, etc.

Nous avons écarté des propositions trop ambitieuses – inscription de la notion de « *limites planétaires* » ou du principe de non-régression – afin d'aboutir à un consensus au sein de la Convention. Nous espérons que cet équilibre fera ensuite consensus au niveau parlementaire, puis à l'étape référendaire.

La notion de climat est malheureusement absente de la Charte de l'environnement et ce texte constitue un bloc difficilement maniable par les juridictions : nous avons donc besoin d'un outil juridique supplémentaire.

L'aspect symbolique de notre proposition ne doit pas être un contre-argument : l'écologie doit animer chaque Français, au même titre que le drapeau bleu-blanc-rouge ou la Marseillaise.

Mme Mélanie Blanchetot, membre de l'association des citoyens de la Convention citoyenne pour le climat. – Merci de nous recevoir. Je suis cadre dans

l'événementiel ; j'ai 37 ans et j'habite dans les Hauts-de-Seine. Je suis une citoyenne lambda, pas spécialement militante.

Notre proposition n'est pas révolutionnaire, sa formulation est raisonnable. Mais le terme « *garantir* » est important pour éviter tout *greenwashing* institutionnel.

Permettez-moi de partager avec vous une note de Mme Marie-Anne Cohendet, professeure de droit constitutionnel et de l'environnement à la Sorbonne, sur les risques de l'inscription – et de la non-inscription – d'une telle disposition à l'article 1^{er} de la Constitution.

Il y aurait tout d'abord le risque d'ouvrir une boîte de Pandore, qui existe pour n'importe quelle révision constitutionnelle et quel que soit l'article de la Constitution concerné ; mais l'action en faveur de la préservation de l'environnement et la lutte contre le changement climatique sont déjà anciennes et sont dictées par l'urgence.

Deuxième risque d'une telle inscription : transformer l'article 1^{er} en un catalogue ; mais il est souhaitable que les principes fondamentaux soient régulièrement adaptés et enrichis en fonction des grands changements de société.

Enfin, M. David Boyd, rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement auprès de l'Organisation des nations unies, a montré que dans tous les pays où de telles dispositions avaient été adoptées, les craintes initiales s'étaient révélées infondées : cette nouvelle norme ne sera pas plus floue que nos principes de liberté, d'égalité ou de laïcité ; aucun pays n'a vu ses juridictions paralysées par un flot de contentieux ; les tribunaux français ont appliqué la Charte de l'environnement avec beaucoup de modération ; ces dispositions ne porteront pas atteinte aux droits et libertés fondamentaux, car le juge constitutionnel veille à les concilier entre eux, avec des limitations qui ne peuvent être que justifiées et proportionnées, sans porter d'atteinte excessive à d'autres droits ; l'économie n'a pas été ruinée et les entreprises n'ont pas été paralysées, elles ont été incitées à s'adapter et c'est plutôt le changement climatique qui les menace.

L'absence d'inscription de ce nouveau dispositif à l'article 1^{er} de la Constitution – et son inscription à l'article 34 – présente aussi des risques : un risque de restreindre au seul Parlement le pouvoir de définir les axes d'action ; un risque de désillusion, les citoyens pouvant se sentir floués ; un risque que les dispositions, n'étant pas imposées par la Constitution, dépendent du Parlement et non plus du peuple ; un risque qu'elles soient remises en cause au premier changement de majorité politique ; un risque de dénonciation de l'Accord de Paris ; et enfin un risque que la France perde sa place de leader mondial sur ces thématiques.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Merci de votre présence et de vos travaux. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable est mobilisée sur cet enjeu et tâche de trouver des solutions pour être efficace, afin que les lois inutiles n'affaiblissent pas les lois nécessaires.

Quelle est la genèse de votre proposition ? En 2018 et 2019, des propositions de phrases assez similaires avaient déjà circulé.

L'article 6 de la Charte de l'environnement prévoit que le développement durable concilie la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social, sans hiérarchie entre ces trois principes. Or votre proposition crée une hiérarchisation. Quels sont les effets juridiques attendus de votre proposition ? Qui avez-vous auditionné ? Le monde économique a-t-il été entendu par la Convention ?

Mme Dominique Vérien. – Comment votre réflexion s'est-elle articulée entre écologie et économie ? Avez-vous rencontré les syndicats agricoles et les représentants des entreprises pour évaluer l'impact de votre proposition ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je me présente : Jean-Pierre Sueur, citoyen. Nous sommes tous des citoyens.

Je ne suis pas convaincu de la nécessité d'ajouter des phrases au texte de la Constitution alors que l'on aurait pu compléter la Charte de l'environnement.

Je me souviens que Robert Badinter avait regretté que le principe de précaution ne soit pas défini. En vertu de ce principe, nous devrions peut-être renoncer à certains vaccins ; mais alors la maladie va se répandre... Tout n'est pas noir ou blanc.

En cas de conflit entre deux principes constitutionnels, vous souhaitez que la conciliation opérée ne puisse porter atteinte à la préservation de l'environnement. Mais pourquoi n'accorderait-on pas une prééminence du même ordre à la lutte contre la grande pauvreté, par exemple ? On a trop longtemps méconnu la préoccupation environnementale, mais elle doit toujours être articulée avec les préoccupations liées à l'humanité : l'homme fait partie de son environnement.

Vous préconisez que des membres du CESE soient tirés au sort. Sachez que nous sommes quelques-uns ici à avoir des réticences sur ce mode de désignation. La démocratie, ce sont des gens qui se présentent et se font élire sur la base d'un projet. Comment justifier le caractère contingent et hasardeux du tirage au sort ? Après huit mois de travail, quel regard portez-vous sur la démocratie classique et sur cette démocratie qui est le fruit du hasard ? Faudrait-il aller jusqu'à tirer au sort nos représentants à l'Assemblée nationale et au Sénat ?

M. Alain Marc. – Je vous remercie de votre présence. Vous êtes-vous intéressés aux questions d'aménagement du territoire ? Mon département, l'Aveyron, a connu l'exode rural : les gens continuent à s'agglutiner en ville... Tous les dix ans, c'est l'équivalent d'un petit département français qui est artificialisé. Pour rééquilibrer les territoires, il faut autoriser les maires des départements ruraux à construire.

Ne risque-t-il pas d'y avoir une contradiction entre votre proposition et le projet de loi 4D ?

Mme Muriel Jourda. – Comment avez-vous été désignés pour venir au Sénat ? Par élection, tirage au sort, ou par un autre mode de désignation ?

Monsieur Costa, vous avez parlé d'une obligation de résultat. Quelle est donc, d'après les informations que vous avez obtenues, la part anthropique du réchauffement climatique ?

Enfin, Mme Blanchetot nous a cité une professeure de droit constitutionnel selon laquelle il ne faut pas craindre d'ouvrir avec ce texte une boîte de Pandore. Or nous avons

entendu la semaine dernière trois professeurs nous exposer chacun un avis différent sur le sens que le Conseil constitutionnel pourrait donner aux termes retenus par le Gouvernement dans son texte, ce qui montre bien que l'on ne peut avoir à ce sujet aucune certitude. Dans ces conditions, est-il vraiment raisonnable de l'adopter ?

Mme Françoise Gatel. – Je vous remercie de votre présence, de votre engagement et de vos travaux. Je suis citoyenne-sénatrice. J'ai une vraie vie et suis élue locale en Ille-et-Vilaine, où j'ai longtemps été maire.

Nous sommes conscients de la nécessité de préserver les ressources pour transmettre notre planète à nos successeurs. Le concept de développement durable qui repose sur trois piliers – environnemental, social-sociétal et économique – est très intéressant, mais il faut que ces trois piliers se tiennent.

La France est déjà engagée dans la protection de l'environnement : la Charte de l'environnement existe ; elle est adossée à la Constitution ; des décisions de justice ont été prises sur son fondement.

Le terme « *garantir* » emporte une obligation de résultat. Avez-vous réalisé une étude d'impact de votre proposition ? Avez-vous auditionné des élus ?

Je m'interroge sur le « *zéro artificialisation* » : plus question de prendre un seul hectare de terre agricole pour construire une usine ou des logements, ni de construire une ligne de chemin de fer pour désenclaver un territoire. Demain, ne risque-t-on pas d'aboutir au blocage, par des décisions de justice, de toute action visant pourtant l'intérêt général ?

Mme Cécile Cukierman. – Je vous remercie de votre présence ce matin. Sur Terre, nous sommes les seuls à nous préoccuper de notre survie, de celle des autres êtres vivants et de la planète. Mais cette réflexion est indissociable de la question de l'aménagement du territoire où vivent les femmes et les hommes de notre pays. Avez-vous pu mesurer toutes les conséquences de votre proposition sur notre vie quotidienne ? Nous devons transmettre la planète aux générations futures dans l'état le moins dégradé possible, mais il faut aussi faire vivre ensemble des individus sur leur territoire.

Veillons en outre à ne pas limiter la recherche et le progrès qui permettront à nos activités humaines d'être, demain, plus respectueuses de l'environnement et du climat.

M. Mathieu Darnaud. – Je partage les propos tenus par l'ensemble de mes collègues. Votre diagnostic sur la dégradation de l'environnement fait largement consensus. Mais, dans quelques semaines, le législateur va débattre de différenciation entre nos territoires. Ceux-ci présentent en effet des spécificités : les problématiques rurales ne sont pas celles que l'on rencontre dans le tissu urbain, et les problématiques du littoral ne sont pas celles des territoires de montagne. De fait, il est difficile d'imposer à l'ensemble de nos territoires des dispositions qui s'appliqueraient en tout lieu de manière absolument uniforme. Je vois là un écueil majeur, une contrainte qui empêcherait toute forme d'agilité, alors même que les différents mouvements sociaux de ces dernières années, et notamment celui des gilets jaunes, rappellent la nécessité de trouver un point d'équilibre entre l'activité économique et la protection de l'environnement. En élevant certaines de vos propositions au rang constitutionnel, je crains que nous ne fassions que contraindre encore un peu plus et imposer une application uniforme et rigide des règles à l'ensemble de nos territoires. La Charte de

l'environnement, comme l'a rappelé Françoise Gatel, est adossée à la Constitution et permet la différenciation et l'agilité nécessaires.

M. Guy Benarroche. – Je suis élu des Bouches-du-Rhône et souhaite essentiellement écouter les membres de la Convention citoyenne. D'ailleurs, j'ai déjà eu l'occasion de rencontrer certains d'entre eux – rien n'est plus facile, dans nos territoires ou en visioconférence. Je ne partage pas la plupart des choses qui ont été dites par mes collègues. Je considère pour ma part qu'il est temps de passer à un autre rythme, au niveau législatif, au niveau constitutionnel, et en termes d'actions menées. Tous les moyens peuvent être étudiés pour y arriver. Une transition, un changement réel de la société, des modes de production et de consommation est aujourd'hui nécessaire. Nous ne sommes pas dans la situation où nous nous trouvons au moment de la promulgation de la Charte de l'environnement. Vous savez tous à quel point la situation de notre planète et de la biodiversité, de même que le changement climatique, ont évolué depuis. De jour en jour, ce combat et cette lutte deviennent plus urgent.

En dehors de ce projet de loi constitutionnelle, estimez-vous utile de faire figurer dans la loi la notion d'écocide ? Comment comptez-vous faire pour permettre aux députés et aux sénateurs, lorsqu'ils débattront de la loi sur le climat, d'adopter une grande partie des mesures que la Convention citoyenne a préconisées ?

M. Grégoire Fraty. – Vous avez évoqué le tirage au sort et la question de la légitimité des citoyens que l'on est ainsi allé chercher. Comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, nous avons un rôle consultatif et non décisionnel. Nous n'avons pas cherché à en avoir un autre : nous nous sommes tenus à une posture de co-construction avec les représentants élus. Certes, nous avons préconisé que siègent au CESE des citoyens tirés au sort, parce que, pour l'avoir expérimenté, nous pensons que le tirage au sort est un beau mode de démocratie participative, voire délibérative, qui permet aux citoyens qui ne s'impliquent pas, qui ne veulent pas s'impliquer ou qui n'ont pas le temps de s'impliquer, de participer à la vie de la cité. De fait, cela conduit à aller chercher des gens en très grande précarité, qui ne sont pas forcément diplômés, des mères au foyer, bref des gens qui ne vont pas forcément se présenter à des élections ou être militants dans un parti politique. Je crois en la démocratie représentative et en nos représentants élus, mais je crois aussi qu'on peut adjoindre à ces derniers des citoyens qui sont là pour leur faire des propositions, pour les conseiller, pour apporter autre chose – en somme, pour être la cerise sur le gâteau institutionnel.

Avec M. Costa, nous siégeons dans le groupe « Se loger » et avons donc beaucoup parlé des problématiques d'artificialisation des sols, sur lesquelles nous avons fait plusieurs propositions. Nous avons pris en compte tous les acteurs locaux. Certains d'entre nous sont d'ailleurs maires de très petites communes. Nos propositions visent à tendre vers le zéro artificialisation, selon une temporalité bien définie et avec des logiques de compensation, que nous avons pensées à l'échelle des schémas de cohérence territoriale (SCOT), et que le projet de loi place à celle des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet). Certaines communes ont artificialisé tous leurs champs : c'est le cas de la mienne, une petite commune normande. Le schéma de cohérence, pour nous, est l'élément central. Nous ne voulons pas freiner toute artificialisation et tout développement. Il faut réfléchir en fonction des besoins des territoires, mais aussi du besoin de préservation de la biodiversité, qui n'a rien d'accessoire et doit être central – le faire figurer parmi les valeurs de la République à l'article 1^{er} de la Constitution permettra d'ailleurs de souligner son importance.

Nous avons auditionné des acteurs économiques, des élus, dont vous pouvez retrouver la liste sur le site de la Convention citoyenne. En tout, nous avons rencontré entre 200 et 250 intervenants. Nous les avons vus une seconde fois pour leur soumettre nos propositions. Nous avons en outre été accompagnés dans notre travail, grâce aux moyens du CESE et à ceux de l'État. Tous ces intervenants avaient d'ailleurs, parfois, des avis très divergents. Ils nous ont aidés à construire nos propositions, en cherchant le consensus. Nous-mêmes, les 150 citoyens, avons des dissensions entre nous, puisque nous comptons dans nos rangs aussi bien un pilote de ligne qu'une personne en très grande précarité, qui dormait dans la rue. Nous avons pris en compte tous les champs, tous les acteurs, autant que possible.

Vous, les sénateurs, êtes des citoyens, personne ne le nie. Mais nous proposons un référendum, pour poser la question à tous les citoyens. Ce que nous demandons au Sénat, à l'Assemblée nationale, ce n'est pas de changer la Constitution, c'est de faire cette proposition aux Français, pour que ceux-ci, derniers juges, décident si, oui ou non, ils veulent y aller. Votre travail préparatoire est très important, car il ne faut pas que des propositions farfelues soient proposées au référendum ni qu'il y ait des référendums tous les quatre matins. Nous souhaitons demander à 45 millions d'électeurs s'ils pensent que la hiérarchie entre les valeurs doit être modifiée, et s'il faut aller vers la garantie de la préservation de la biodiversité, de l'environnement et la lutte contre le réchauffement climatique. Il y aura un temps très important d'éducation, de sensibilisation, de formation à la question climatique. Ce sera un temps d'appropriation collective. Ainsi, les Français pourront se donner une direction et faire un choix eux-mêmes.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Mme Jourda demandait comment, tous les trois, vous aviez été choisis pour venir devant nous.

M. Grégoire Fraty. – À l'issue de la Convention citoyenne, après huit mois de travaux, nous avons constitué une association, qui s'appelle « Les 150 ». Entre 120 et 130 citoyens sur 150 y ont adhéré – preuve que le citoyen engagé, quand on est allé le chercher par tirage au sort, continue ensuite à s'engager ! Cette association compte douze groupes thématiques, et nous faisons partie du groupe consacré à la Constitution, dont M. Costa et moi sommes les animateurs. Nous avons fonctionné par consensus pour savoir qui serait le plus apte à répondre à vos questions, et nous voici !

Mme Muriel Jourda. – Vous n'êtes donc pas les dirigeants de cette association.

M. Grégoire Fraty. – Non. J'en ai été le coprésident, mais ne le suis plus.

M. Victor Costa. – Je vais vous faire part de mon avis global. Le dérèglement climatique, la perte de biodiversité : on en tient compte, ou pas ? Je n'arrête pas de me battre, sur les réseaux sociaux avec des gens qui ne veulent pas y croire. Or nous sommes à un tournant, et il faut faire des choix sur notre rapport à l'autre et à la politique – dont nos concitoyens commencent à se détourner. Nous-mêmes nous sommes fait avoir : nous avons fait des propositions, il ne devait pas y avoir de filtres, et on sait comment tout s'est passé. Dès le début de la Convention, autour de moi, on me demandait pourquoi je m'échinai à y participer, puisque tout serait démonté à la fin. J'ai voulu y croire, et espéré qu'il n'y aurait pas de filtres. Tout a été filtré. On ne peut pas continuer comme cela, et on ne peut pas continuer à nier que nous avons des problèmes.

Limiter le réchauffement à 2 degrés, c'est maintenant impossible – M. Jancovici, enseignant à Mines ParisTech, le dit clairement. Bien sûr, nous devons continuer à vivre

normalement et à développer nos activités. Mais il faut prendre tous les enjeux en compte. Tous les jours, on voit les glaciers fondre et des espèces disparaître. Or le monde ne nous appartient pas, nous en faisons partie : nous sommes composés des mêmes atomes qu'une plante, une pierre, un arbre... Il faut adapter nos modes de vie. On peut continuer à construire, mais avec des matériaux renouvelables ! On sait que le ciment est émetteur de CO₂. Bref, il faut prendre en compte tous les paramètres, progressivement, mais assez vite, car nous n'avons pas tout le temps non plus. Sinon, continuons comme à présent, et nous verrons bien à quel moment nous suicider. Mon frère me dit qu'il s'en fiche, que dans un certain nombre d'années il ne sera plus là. On peut voir les choses comme ça. Mais moi, j'ai des enfants, qui auront des enfants. On ne peut pas choisir de n'en faire qu'à sa tête pendant encore 20 ou 30 ans, quoi qu'il arrive ensuite !

Mme Mélanie Blanchetot. – En tant que citoyens tirés au sort, nous n'étions pas là pour écrire les lois : c'est votre travail ! Nous étions là pour dire ce qui nous paraît acceptable par la société. D'ailleurs, nous n'avons pas repris tout ce qui nous a été proposé. Sur la démographie, par exemple, il ne nous a pas paru acceptable de légiférer. Taxer la viande ne nous a pas davantage paru opportun. J'ai découvert l'intelligence collective de citoyens qui venaient de tous horizons. Chacun ayant une vie différente pouvait dire quels seraient pour lui les impacts des mesures envisagées.

Moi qui n'avais pas conscience de l'urgence climatique, comme beaucoup de mes concitoyens, j'ai vraiment pris une claque. Mais j'ai aussi appris que la transition écologique et la lutte contre le dérèglement climatique sont une opportunité ! Elles ne doivent pas être vues comme quelque chose qui va tout bloquer et tout paralyser : c'est une opportunité à saisir, et si la France ne la saisit pas, d'autres pays le feront.

J'entends dire que cela bloquerait les innovations. Oui, les innovations néfastes, mais pas celles dont les conséquences auront été réfléchies. Nous voulons développer des industries d'avenir et protéger nos entreprises pour qu'elles soient plus résilientes, pas paralyser notre économie. Moi-même, je me suis demandé s'il fallait changer la Constitution. On dit aussi que les entreprises vont toutes se délocaliser. Nous en avons beaucoup discuté, et nous nous sommes beaucoup renseignés. En fait, les industries du futur, ce sont les entreprises respectueuses de l'environnement. C'est en protégeant nos terres, nos sols et nos eaux qu'on assurera la survie de nos industries et de notre agriculture. Au sein du groupe « Se nourrir », nous avons eu des débats contradictoires avec Greenpeace, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et le directeur de Système U. Il y avait de l'ambiance ! Ces débats ont alimenté notre réflexion. En tous cas, nous avons bien pris en compte l'économie, et nous n'avons pas voulu mettre l'écologie au-dessus de tout. D'ailleurs, les libertés demeurent égales : le juge devra les concilier. Si nous ne faisons rien, la France s'expose à des condamnations dans quelques années, par l'Europe ou dans le monde.

Le terme « *garantir* » figure déjà dans la Constitution, où il est écrit que la République garantit à tous la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et le loisir. J'ai donc un peu de mal à comprendre pourquoi il y a un tel blocage sur ce point. Vous évoquez la liberté d'entreprendre. La liberté, c'est faire ce qui ne nuit pas à autrui. La liberté d'entreprendre, cela n'a jamais été de polluer et de porter atteinte à l'environnement. Pour autant, il n'est pas question d'arrêter toute industrie.

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Allez-vous, au moins, nous laisser rêver ? Je dis cela en plaisantant, car je partage une grande partie de tout ce que vous dites. Mais les enjeux environnementaux ne doivent pas devenir bloquants pour le

développement. En fait, il s'agit plus d'une clarification que d'une véritable opposition : les enjeux que vous exposez tous les trois, je suis intimement convaincu que nous les partageons tous ici. Mais en tant que législateurs et constituants, nous devons faire du droit. Lorsque vous dites que tout ce qui est dans la Constitution est d'égale valeur, vous avez raison. Le terme « *garantit* », pour vous, impliquerait une obligation de résultat. Ailleurs dans la Constitution, il désignerait comme une obligation de moyens. La question est de savoir comment, lorsqu'il se prononcera, le Conseil constitutionnel interprétera la notion de garantie. Les notions d'obligation de moyens ou de résultat n'ont guère de place dans sa jurisprudence, car il n'a pas une vision civiliste des choses.

M. Grégoire Fraty. – Ne vous inquiétez pas, nous allons bien vous laisser rêver ! Même, on peut rêver de voler dans des avions verts : je crois qu'Airbus et Safran travaillent sur le sujet.

Sur ces notions juridiques, nous sommes tout à fait d'accord avec vous, et nous avons eu ce débat. Pour ma part, j'étais partisan au départ d'un terme comme « *agir* », par exemple, sans doute moins malléable juridiquement. Nous avons choisi le terme « *garantit* » parce que, selon nous, il crée une obligation de moyens et une quasi-obligation de résultat, pour reprendre les termes du Conseil d'État. Pour nous, il n'y a pas de quasi-dérèglement climatique, on ne va pas vivre sur une planète quasi-polluée ! Il va falloir agir, mettre les moyens. Pour cela, il faut que l'État s'engage. Nous voulons créer une obligation d'avancer, d'aller vers le mieux, vers le meilleur. Nous pensons que cette proposition n'a de sens que si elle est proclamée par 47 millions d'électeurs français. D'où l'idée d'un référendum, car cela donnera un poids politique à ce changement. On a vu beaucoup d'écologie d'incantation, et l'on constate que cela ne mène guère à des améliorations – ou alors, trop lentes. Un tel coup de pied aux fesses démocratique permettrait de signifier que les Français veulent aller vers des résolutions fortes, avec une obligation de moyens et une quasi-obligation de résultat, parce qu'ils ont pris conscience qu'il y a urgence.

Mme Catherine Di Folco. – Je souhaite réagir aux propos de M. Costa sur les élus, qui me chagrinent beaucoup, d'autant qu'ils reflètent sans doute ce que pensent beaucoup de gens. Il y a des milliers et des milliers d'élus, notamment locaux, qui se démènent au quotidien pour assurer la qualité de vie de leurs concitoyens. Ce sont des gens honnêtes, vraiment très honnêtes, et ils se heurtent aussi, parfois, à des difficultés administratives, ou se voient opposer des refus comparables à ceux que vous avez essuyés avec vos propositions. Nous aussi, d'ailleurs, nous sommes des citoyens, comme vous, nous venons aussi de la société civile, pas de Mars ! Nous avons presque tous été maires – c'est comme cela qu'on prend connaissance des affaires – et nous mettons du cœur à ce que nous faisons, comme les milliers d'élus locaux qui se lèvent tous les matins pour faire tourner leur commune : ils y vont avec les tripes ! Il serait donc bon que le regard change un peu, car nous en souffrons tous, alors que nous nous engageons et prenons des responsabilités, au quotidien, pour le bien-être des autres – pas le nôtre.

M. Victor Costa. – Lorsque nous avons commencé à travailler sur l'article 1^{er}, les journaux disaient que le texte ne passerait jamais et qu'il serait bloqué au Sénat, le Sénat étant de droite. Évidemment, quand on lit des choses pareilles, on se dit que rien ne sert à rien, que tout est joué. Mais ce ne sont pas les journaux qui font les lois ! C'est bien à vous de décider !

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – C'est pour cela que vous êtes venus ici ce matin, et je vous en remercie. L'examen du projet de loi en commission est prévu le 5 mai, et le texte sera débattu en séance publique la semaine suivante.

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 12 h 30.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Lundi 29 mars 2021

- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi pour un nouveau pacte de sécurité respectueux des libertés

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi pour un nouveau pacte de sécurité respectueux des libertés, s'est réunie à l'Assemblée nationale le lundi 29 mars 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. Jean-Michel Fauvergue et Mme Alice Thourot, députés, rapporteurs pour l'Assemblée nationale, et de MM. Marc-Philippe Daubresse et Loïc Hervé, sénateurs, rapporteurs pour le Sénat.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – La proposition de loi dont nous sommes saisis a été déposée le 20 octobre 2020 par M. Jean-Michel Fauvergue et Mme Alice Thourot ainsi que de nombreux membres des groupes La République en marche et Agir ensemble. L'Assemblée nationale a délibéré le 24 novembre 2020, le Sénat le 18 mars 2021. Dans sa rédaction initiale, la proposition de loi comprenait 32 articles. À son adoption par les députés, elle comptait 65 articles, et 86 articles au terme de son examen par les sénateurs. Au total, 15 articles ont été adoptés dans les mêmes termes par nos deux assemblées et un article a été supprimé conforme. La commission mixte paritaire a pour objectif de parvenir à une rédaction commune des 70 articles restant en discussion.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le Sénat a souhaité dépassionner le débat sur cette proposition de loi qui a fait l'objet d'un travail considérable de la part de nos collègues Jean-Michel Fauvergue et Alice Thourot. Ils ont apporté une contribution essentielle à l'évolution des politiques de sécurité du pays. Nous ne nous sommes pas inscrits dans une posture d'opposition. Mon collègue Loïc Hervé le confirmera : dès le début, nous avons indiqué être en phase avec les objectifs de la proposition de loi. Partant d'un texte sur lequel le Gouvernement était intervenu, le Sénat a souhaité apporter un éclairage juridique – je rappelle qu'aucune étude d'impact n'avait été menée – tout en veillant à l'équilibre entre le nécessaire renforcement des prérogatives et de la protection des forces de sécurité, d'une part, et la défense des libertés publiques, d'autre part. Les parlementaires présents aujourd'hui partagent certainement cet objectif.

Nous prenons acte de la montée en puissance des polices municipales. L'article 1^{er} prévoit d'élargir leurs prérogatives judiciaires en leur permettant de constater

davantage d'infractions sous l'autorité du parquet. Les principaux points de désaccord entre nos assemblées portaient sur la durée de l'expérimentation, que le Sénat a fixée à cinq ans pour qu'elle coïncide avec les mandats municipaux, et sur la possibilité de procéder à des saisies. L'ensemble de vos rapporteurs vous proposeront aujourd'hui un compromis équilibré : nous avons écouté les arguments de l'Assemblée nationale, en conservant le principe des saisies, tout en clarifiant leurs conditions de conservation et de destruction en matière de vente à la sauvette et de consommation de stupéfiants.

La proposition de loi comprend plusieurs autres articles utiles sur la police municipale : l'institution d'une police municipale à Paris, qui fait consensus ; des dispositions facilitant la mutualisation des polices municipales ; la création de brigades cynophiles, sur lesquelles nous parviendrons à un accord.

L'article 6, supprimé par le Sénat, traite des policiers municipaux qui quittent rapidement la collectivité territoriale dans laquelle ils ont été formés, ce qui pose problème eu égard à l'investissement consenti. Nos collègues députés avaient voulu introduire une responsabilité financière des agents municipaux. Nous présenterons une proposition de rédaction commune qui rétablit une partie de l'article, comme les rapporteurs de l'Assemblée le souhaitaient. Elle en fait une possibilité à la main de la commune et elle limite le remboursement au montant des frais de formation.

Dans le titre IV relatif aux forces de sécurité intérieure, l'article 24 a fait couler beaucoup d'encre, ce qui n'a pas permis aux médias d'apprécier l'ensemble du travail effectué. Nous le regrettons, comme nos collègues de l'Assemblée nationale. Le Sénat a proposé une rédaction qui réprime la provocation à l'identification des policiers, gendarmes et policiers municipaux, dans l'intention de leur nuire, et qui ôte toute référence aux images. Elle supprime également toute interférence entre la protection des forces de l'ordre et le droit d'informer, mais permet de sanctionner des comportements réels, graves et dangereux touchant les forces de sécurité intérieure en opération – l'objectif initial du texte. Nous pouvons parvenir à un accord sur cet article.

L'article 23 constituait en fait le principal point de désaccord entre nos assemblées – je me suis encore entretenu tout à l'heure avec M. Jean-Michel Fauvergue, qui m'a réaffirmé l'importance de cette disposition. Nous considérons la rédaction de l'Assemblée nationale problématique au regard des principes d'égalité, de proportionnalité et d'individualisation des peines. Le Sénat a donc choisi d'un côté, de centrer le dispositif sur les infractions les plus graves et, de l'autre, d'élargir le champ des victimes concernées : nous vous proposerons de conserver ces deux points. Le Sénat a également créé une nouvelle forme de réduction de peine, qui pourra être attribuée aux condamnés qui ont donné des preuves de bonne conduite. Nous vous proposerons de restreindre la durée de ces réductions, de façon à atteindre un compromis entre nos deux chambres.

Sur tous ces points et sur les autres, je ne doute pas que nous trouvions un accord. Nous abordons cette commission mixte paritaire avec l'espoir d'aboutir.

M. Loïc Hervé, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je me suis attaché aux dispositions relatives à la sécurité privée, à la vidéoprotection et à la captation d'images, ainsi qu'à la sécurité dans les transports, en collaboration, sur ce dernier point, avec Étienne Blanc, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat. J'évoquerai à mon tour les modifications adoptées par le Sénat avant de présenter les éléments du compromis atteint avec les rapporteurs de l'Assemblée nationale. Je

tiens d'ailleurs à les remercier pour la qualité de nos échanges, tout au long de l'examen du texte, ainsi que pour leur ouverture au dialogue qui permettra de proposer à la commission mixte paritaire, puis aux deux assemblées, un texte qui recueille l'assentiment de tous.

Le Sénat partage la volonté de mieux encadrer le secteur de la sécurité privée afin de le professionnaliser à l'approche des grands événements sportifs qu'accueillera la France en 2023 et 2024. Nous avons cependant estimé que certaines contraintes introduisaient une rigidité excessive, eu égard à la souplesse dont les entreprises ont besoin pour satisfaire leurs clients : cela nous a conduits à supprimer le plafond de 50 %, envisagé pour la sous-traitance.

Nous avons souhaité que le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) conserve la possibilité d'apprécier les demandes d'agrément au cas par cas, afin de prendre des décisions adaptées à chaque situation. Si le Sénat est favorable à un renforcement des prérogatives du CNAPS, dans le cadre de sa réforme, il s'est interrogé sur l'opportunité d'une possibilité de sanction pécuniaire des salariés. Un compromis a été trouvé autour d'un montant adapté aux capacités financières des personnes concernées, qui gagnent légèrement plus que le salaire minimum.

Une mesure nouvelle, élaborée en concertation avec la Ville de Paris, a été introduite sur proposition du ministre de l'intérieur. Elle renforce les prérogatives des agents de surveillance employés par les bailleurs d'immeubles.

Enfin, nous avons souhaité ouvrir le débat, qui pourra se poursuivre, sur l'opportunité d'appliquer les règles concernant les agents de sécurité privée aux agents de sécurité incendie. Nous vous proposerons de rétablir une demande de rapport – ce qui est rare ! –, qui permettra d'expertiser le sujet.

Sur le sujet de la captation d'images, le Sénat s'est appuyé sur l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), rendu à la demande du président François-Noël Buffet. Nous avons veillé à ce que les captations répondent à des nécessités opérationnelles précises, que les finalités soient clairement établies, que la formation des personnels soit renforcée, et que la sécurité des enregistrements ainsi que leur traçabilité soient garanties.

Les transferts d'images à la police depuis les halls d'immeubles ou les gares ont leur utilité, bien sûr, mais il nous a semblé indispensable de bien les encadrer pour préserver la vie privée et de ne pas autoriser ce qui pourrait s'apparenter à de véritables délégations de surveillance générale de la voie publique à des personnes privées. Sur ces différents points, je me réjouis que nos positions concordent largement avec celles de nos collègues rapporteurs pour l'Assemblée nationale.

Nous avons réservé le recours aux drones aux circonstances où ils sont particulièrement adaptés : les infractions graves, les situations de danger pour les agents, les lieux inaccessibles – nombreux dans mon département de la Haute-Savoie, je sais de quoi je parle. Nous avons introduit un régime d'autorisation préalable et interdit les techniques les plus intrusives, notamment la captation de son, la reconnaissance faciale et les interconnexions automatisées de données. À la demande du Gouvernement, qui se faisait le relais de certaines villes ayant déjà acquis de tels équipements, le Sénat a admis l'autorisation des drones par les polices municipales. Marc-Philippe Daubresse et moi avions des doutes sur ce point : le Sénat n'y a consenti qu'à titre expérimental pour une durée de cinq ans. Nous

avons eu un débat de fond avec les rapporteurs pour l'Assemblée nationale sur ce point. Grâce aux propositions que présentera Mme Alice Thourot, je pense qu'un compromis sera possible.

Concernant les caméras mobiles des forces de l'ordre, nous n'avons pas été convaincus de l'intérêt de diffuser les images directement dans les médias, de telles pratiques risquant d'alimenter une bataille d'opinion au lieu d'apaiser les relations entre police et population. Nous sommes heureux d'avoir aussi convaincu nos collègues sur ce point. Nous avons également précisé les motifs opérationnels justifiant que les agents consultent immédiatement les images de leur caméra mobile.

Enfin, en ce qui concerne la sécurité routière, nous avons trouvé un compromis sur les modalités de simplification des contrôles d'alcoolémie au volant.

Je salue le travail constructif qui a permis de dégager un compromis global, tout en tenant compte des préoccupations exprimées dans chacune de nos assemblées. Si le texte est adopté tel que nous le proposons, nous pourrions revenir vers nos collègues fiers du travail accompli en commun. L'intitulé que nous proposons exprime aussi cet esprit de synthèse. L'idée en revient à la présidente de la commission mixte paritaire. Cet important travail en amont devrait permettre d'aboutir. C'est du moins le vœu que M. Marc-Philippe Daubresse et moi-même formons.

Mme Alice Thourot, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je remercie les rapporteurs du Sénat pour les échanges constructifs nourris depuis dix jours qui permettent, je l'espère, d'envisager une réunion conclusive. Plus largement, je me réjouis que le Sénat se soit pleinement emparé de ce texte d'initiative parlementaire, fruit du travail que M. Jean-Michel Fauvergue et moi-même avons entrepris depuis trois années. C'est un long processus que nous allons parfaire.

Nous avons des désaccords sur certaines dispositions adoptées par le Sénat et, ce ne sera une révélation pour personne, le Sénat nourrissait des réserves sur certaines rédactions de l'Assemblée nationale. Mais nous avons constaté que, sur la grande majorité des aspects, le travail du Sénat avait consolidé le texte et que nous partageons les mêmes objectifs. Des concessions ont été réalisées des deux côtés. M. Loïc Hervé a évoqué une demande de rapport à l'article 19 : pas plus que le Sénat, l'Assemblée nationale n'a coutume de demander des rapports, mais c'est utile dans le cas considéré. Je vous remercie donc d'avoir convergé sur ce point.

Je veux souligner également le travail constructif réalisé avec les autres groupes, de la majorité comme de l'opposition. Le texte a été enrichi par nos collègues députés de tous bords. Enfin, je remercie Mme la présidente, toujours à nos côtés pour rapprocher les points de vue.

Quelques dispositifs me tiennent particulièrement à cœur. À l'article 6, nous vous proposerons une réécriture de l'obligation de remboursement des frais engagés pour la formation d'un policier municipal qui quitterait sa commune avant la fin de son engagement de servir. Il est capital de renforcer la responsabilisation individuelle en la matière. C'est une vraie demande et une vraie attente des élus locaux. Nous avons trouvé un compromis : en faire une option pour les élus locaux et limiter le remboursement aux frais de formation.

Pour ce qui concerne la sécurité privée, je me réjouis de rédactions équilibrées, issues du travail des deux chambres et de la convergence des positions de l'Assemblée

nationale et du Sénat. Le texte contient des avancées importantes, en particulier l'encadrement de la sous-traitance ainsi que l'aggravation des sanctions en cas de violence à l'encontre d'un agent de sécurité privée, qui a d'ailleurs fait l'objet d'un vote conforme. Nous envoyons là un beau signal de confiance aux professionnels.

Trois dispositions ont nécessité des rédactions modifiées, notamment celles relatives aux sanctions qui pourront être prononcées par le Conseil national des activités privées de sécurité. Avec nos homologues du Sénat, nous sommes parvenus à une écriture satisfaisante de l'article 8 *bis*, qui prévoit une sanction financière à hauteur de 7 500 euros pour les salariés en cas de manquement aux lois, règlements et obligations professionnelles et déontologiques. L'objectif est d'éviter que le même agent ne revienne au même endroit, le lendemain, parce qu'il n'y aurait pas de conséquence.

Nous réécrivons également une partie de l'article 9 afin de rétablir la publication automatique de l'interdiction temporaire d'exercer. La publicité de cette sanction est nécessaire afin d'en assurer la pleine efficacité, sauf décision contraire de la commission locale d'agrément et de contrôle.

Enfin, sur l'article 10 concernant les obligations déontologiques relatives aux salariés, nous avons privilégié la rédaction du Sénat. Mais nous avons souhaité rétablir, pour les ressortissants étrangers, l'obligation de détention d'un titre de séjour pendant au moins cinq ans, comme le proposait l'Assemblée nationale.

En matière de vidéoprotection, le Sénat a adopté des garanties essentielles que nous avons conservées. Nous avons eu une divergence s'agissant de l'utilisation des drones par les polices municipales. Je n'ai pas fait mystère du fait que je n'étais pas favorable – c'est peu de le dire – à cette option. Comme pour les caméras mobiles, nous aurions pu commencer par limiter leur usage aux seuls policiers et gendarmes nationaux avant de l'étendre aux policiers municipaux. Néanmoins, j'ai entendu les raisons qui conduisent à un autre choix. Nous avons eu des échanges constructifs avec le Sénat. Je vous propose en conséquence une expérimentation plus encadrée dont je détaillerai ultérieurement les cinq points. En outre, il convient d'insister sur l'importance de l'évaluation de cette disposition, sur le modèle de ce que nous avons mis en œuvre à l'article 1^{er} : une expérimentation de cinq ans avec un rapport en fin de la période, ainsi qu'à mi-parcours au bout de deux ans et demi.

S'agissant toujours des vidéos, nous avons trouvé des compromis pour la surveillance des immeubles et des transports publics. Chacun a fait un pas vers l'autre et nous pourrions tous être satisfaits.

En conclusion, je considère que vos quatre rapporteurs sont parvenus à vous proposer un texte de synthèse acceptable par les deux assemblées.

M. Jean-Michel Fauvergue, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. –

Dans le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) ou l'unité de recherche, d'assistance, d'intervention et de dissuasion (RAID), 95 % des affaires se règlent par la négociation... Nous avons noué avec les rapporteurs du Sénat des relations amicales, empreintes de réalisme, dans la recherche du bien commun. Je vous remercie, chers collègues, pour les échanges préparatoires que nous avons eus pendant plus de sept heures. Nous devrions pouvoir les poursuivre aujourd'hui, de manière constructive, pour faire aboutir cette commission mixte paritaire.

À l'article 22, nous vous proposerons de rétablir la finalité de l'usage des drones en matière de prévention du terrorisme. Cette disposition était importante pour l'Assemblée nationale comme pour le Sénat.

M. Marc-Philippe Daubresse a évoqué l'article 23, sur lequel nous avons encore échangé ce matin. J'ai rédigé la proposition de loi relative à la sécurité globale pour, notamment, mieux protéger ceux qui nous protègent. L'article 23 relatif aux crédits de réduction de peine est au cœur de ces débats. Les données ont quelque peu évolué avec la volonté du garde des sceaux de présenter une réforme d'envergure dans les semaines qui viennent. Ce n'est pas la première fois qu'un autre texte vient percuter les dispositions de cette proposition de loi : il en va ainsi de l'article 24, auquel fait écho l'article 18 du projet de loi confortant le respect des principes de la République. Nous avons malgré tout voulu conserver ce que nous avons promis aux forces de l'ordre ainsi qu'aux élus locaux, comme l'avait fait le Président de la République. Un régime spécifique s'appliquera ainsi en cas d'attaque contre ces publics. Nous vous proposerons un compromis qui pourra convenir aux deux assemblées. Notre rôle sera ensuite de veiller à ce que ce régime dérogatoire persiste dans le projet de loi que présentera le garde des sceaux.

À l'article 29, la procédure applicable aux contrôles d'alcoolémie veillera expressément, à la demande du Sénat, à éviter une contrainte excessive pour l'automobiliste contrôlé. Là encore, un bon compromis a été trouvé.

Nous avons amélioré la traçabilité du commerce des mortiers d'artifice que nous voyons désormais presque quotidiennement détournés de leur objet dans les journaux télévisés. Cette mesure de bon sens n'a que trop tardé.

Nous avons également pris en compte les travaux de long terme menés en commission des lois de l'Assemblée nationale en intégrant deux recommandations sur les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Elles avaient été formulées par MM. Stéphane Peu et Rémy Rebeyrotte. Il est important de transcrire nos consensus dans la loi. Une discussion entre les rapporteurs a permis un accord.

Quant au fameux article 24, la querelle à son propos s'est vidée. Sous l'autorité de Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, nous avons préparé une nouvelle rédaction, et, comme nous nous y étions engagés, nous avons mené des consultations poursuivies après le vote de l'Assemblée nationale. Mais, d'une part, le Sénat a réalisé un très bon travail de rédaction et, d'autre part, le projet de loi confortant le respect des principes de la République a élargi le débat au-delà des forces de l'ordre. Les deux assemblées n'ont donc pas eu l'occasion de se combattre sur l'article 24, et c'est une bonne chose. Du reste, nous étions en accord avec le Sénat pour rattacher la disposition au code pénal et non à la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Nous approuvons aussi les peines déterminées par les sénateurs.

Enfin et plus symboliquement, un accord a été trouvé sur le titre. Je remercie pour nos très bons échanges MM. Marc-Philippe Daubresse, Loïc Hervé et François-Noël Buffet. Je ne saurais achever mon propos sans une pensée de reconnaissance pour Mme Alice Thourot.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie, sénatrice. – Certes, le Sénat a tenté de faire progresser le texte vers une meilleure protection des libertés, ce dont je remercie MM. Marc-Philippe Daubresse et Loïc Hervé. Mais, pour le groupe Socialiste, écologiste et républicain

du Sénat, sur un certain nombre de points, les avancées restent insuffisantes et d'autres aspects posent vraiment problème.

Dans la catégorie des avancées insuffisantes, je classe ce qui concerne la captation d'images et les drones. En dépit de l'encadrement proposé par M. Loïc Hervé, ces dispositions participent d'une dérive à laquelle nous ne souhaitons pas participer.

L'article 23, quant à lui, supprime le caractère automatique des crédits de réduction de peine, l'une des rares avancées de la loi du 9 mars 2004 portant sur l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « loi Perben II ». Désormais, le juge d'application des peines (JAP) devra intervenir à chaque fois. Les réductions de peine sont en réalité indispensables à la gestion de la détention. Or, comme les nouvelles dispositions vont emboliser les bureaux des JAP, elles ne seront absolument plus utilisées. Par ailleurs, identifier des catégories de victimes qui justifient que le condamné bénéficie ou non de réductions de peine, c'est s'engager dans un mécanisme sans fin. La catégorie à laquelle appartient la victime sera prise en compte non seulement au moment de la condamnation, mais aussi dans la définition des modalités d'exécution de la peine.

Des efforts importants ont été faits pour réécrire l'article 24, ce qui était inévitable au vu du bazar qui avait présidé à son examen à l'Assemblée nationale. Il n'en demeure pas moins qu'il va se télescoper avec l'article 18 du projet de loi confortant les principes de la République, avec des infractions concurrentes. Ce n'est pas du bon travail législatif. J'ai dénoncé cette manière de procéder à chaque étape de la discussion, me heurtant soit au déni soit à une indifférence totale.

En revanche, je me réjouis du consensus trouvé sur la police municipale parisienne et le groupement parisien inter-bailleurs de surveillance (GPIS). Nous y travaillions depuis deux ans.

En dépit de cette avancée, les sénateurs du groupe Socialiste, écologiste et républicain ne voteront pas le texte issu des travaux d'aujourd'hui.

Mme Laurence Vichnievsky, députée. – Effectivement, un travail considérable a été accompli. Toutefois, je ferai entendre une voix dissonante au sein de la majorité : le groupe Mouvement Démocrate et Démocrates apparentés de l'Assemblée nationale ne votera pas le texte qui va vraisemblablement faire l'objet d'un compromis.

Je salue les travaux du Sénat, notamment en ce qui concerne la vidéoprotection et la captation d'images. Les dispositions concernées sont moins intrusives, plus respectueuses des libertés et de la protection des données personnelles – à une réserve près, s'agissant des drones. Toutefois, nous sommes préoccupés par certaines modifications et par le maintien d'articles à propos desquels nous avons pourtant fait des propositions utiles.

Tout d'abord, il convient de limiter autant que possible la sous-traitance dans les activités de sécurité privée. Je me souviens précisément des observations de M. Stéphane Peu en commission des lois à ce propos. Son analyse nous a été confirmée par des représentants du secteur. Il me semblait raisonnable de fixer la limite à 50 %.

En ce qui concerne les conditions de recrutement, je suis d'accord, en tant que professionnelle de la justice, pour considérer que toutes les condamnations qui figurent au bulletin n° 2 du casier judiciaire ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'un métier lié à la

sécurité. Cela dit, je préfère que ce soit apprécié par le juge dans le cadre d'une requête en exclusion du B2, plutôt que par le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

S'agissant de l'article 24, une majorité des députés de mon groupe avait demandé sa suppression. Or, il a été réécrit par le Sénat et il prévoit désormais une seconde infraction. En ce qui concerne la première, je ne vois pas comment caractériser la « *provocation, dans le but manifeste qu'il soit porté atteinte à son intégrité physique ou psychique* », à l'identification d'un membre des forces de l'ordre. Dans cette rédaction, il s'agit toujours d'un délit d'intention. Par ailleurs, pourquoi réserver un sort particulier à ces agents ? Quant à la seconde infraction, elle m'apparaît inintelligible ; or, l'intelligibilité de la loi est une exigence constitutionnelle. C'est d'autant plus vrai s'agissant d'une loi pénale que tous nos concitoyens doivent pouvoir comprendre. En l'espèce, je leur souhaite bon courage ! Globalement, l'article 24 me paraît inutile compte tenu du projet de loi confortant le respect des principes de la République, dont la rédaction est judicieuse et d'une portée plus large.

Enfin, une majorité des députés de mon groupe ne souhaitait pas l'extension du port d'arme, en dehors du service, dans les établissements recevant du public sans le consentement de leurs gestionnaires.

M. Guillaume Larrivé, député. – Je ne voterai pas la rédaction de compromis de l'article 24. Certes, le Sénat a amélioré la disposition initiale, notamment en sortant l'infraction du champ de la loi du 29 juillet 1881, ce qui exposait à un certain nombre de malentendus comme nous l'avions constaté dans l'hémicycle aussi bien que dans l'opinion publique. Mais je maintiens qu'il est de très mauvaise méthode de rédiger et d'envisager des dispositions similaires dans deux textes examinés parallèlement.

J'appartiens à un ancien monde dans lequel existait une instance, dénommée Matignon, qui était un lieu d'arbitrage interministériel. Mais j'avoue que le fait que l'on trouve dans ce texte un « article Beauvau » et dans le projet de loi confortant le respect des principes de la République un « article Chancellerie », modifiant l'un et l'autre des dispositions voisines du code pénal, me semble curieux. Je ne suis pas sûr que ce soit la méthode la plus satisfaisante pour aboutir à une rédaction permettant d'atteindre notre objectif – la protection des policiers, des gendarmes, des policiers municipaux et autres personnes dépositaires de l'autorité publique faisant l'objet de menaces en raison de la diffusion d'informations personnelles sur les réseaux sociaux.

Il est vrai que la rédaction du Sénat oriente l'incrimination vers la provocation tandis que la rédaction de l'article 18 du projet de loi confortant le respect des principes de la République retient le fait de révéler des informations relatives à la vie privée ou professionnelle de ces personnes. Toutefois, l'article 18 prévoit une circonstance aggravante pénalisant plus fortement la diffusion de ces informations lorsqu'elles concernent des policiers, des gendarmes et autres personnes dépositaires de l'autorité publique, avec une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, soit le quantum proposé dans l'article 24. Bref, ces deux dispositions sont jumelles. Or, l'incrimination de l'article 18 est plus opérationnelle, car plus facile à caractériser, comme le soulignait Mme Laurence Vichnievsky.

Au total, l'article 24 tel qu'il se dessine est peu opérationnel et en partie redondant par rapport à l'article 18 du projet de loi relatif aux principes de la République. Il eût été sage de le supprimer et de se concentrer sur l'article 18, précisément parce que nous sommes

attentifs à la demande des policiers et des gendarmes et que nous devons nous attacher à écrire la loi de manière rigoureuse.

Le même raisonnement s'applique à l'article 23, même si je vais le voter car il est en discussion, contrairement à la disposition seulement annoncée par le garde des sceaux.

Enfin, je me rallie à ce qu'a dit Mme Laurence Vichnievsky s'agissant du régime de la sous-traitance. Ce n'est pas un point fondamental mais il est malgré tout important. Je regrette que l'on n'ait pas saisi l'occasion de cette proposition de loi pour continuer à assainir ce secteur en prévoyant que l'on ne peut recourir à la sous-traitance que dans la limite de 50 % de la prestation concernée.

À ce stade, je m'abstiendrai donc. Je verrai ensuite ce qu'il en est en séance publique. Je regrette vraiment que, s'agissant de l'article 24, on procède avec aussi peu de méthode.

M. Éric Diard, député. – Lors de l'examen du texte, le groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale avait demandé que l'article 24 s'appuie, non pas sur la loi du 29 juillet 1881, mais sur le code pénal. Nous avons espéré que cet article, en particulier, serait retravaillé par le Sénat dans le sens que nous indiquions, ce qui a été le cas. Toutefois, je partage l'avis de mon collègue Guillaume Larrivé : en dépit des efforts des sénateurs, l'article 18 du projet de loi confortant le respect des principes de la République est bien mieux rédigé que cet article 24.

Le texte issu du Sénat encadre davantage le recours aux drones. Nous avons souligné notre inquiétude sur ce point, notamment au regard de la protection de la vie privée.

Je voudrais conclure sur deux points, même s'ils peuvent sembler accessoires. D'abord, je n'ai pas compris pourquoi l'article 11 *ter* avait été supprimé par le Sénat. Ensuite, l'amendement du sénateur Laurent Duplomb, adopté au Sénat, concernait seulement les exploitations agricoles et non les commerces : le dispositif a été élargi, sans doute à l'issue de négociation dont a fait l'objet l'alinéa 2 de l'article 1^{er} bis A.

La commission mixte paritaire en vient à l'examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

Article 1^{er}

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

Article 1^{er} bis A

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – L'article 1^{er} bis A a été introduit à l'initiative de notre collègue sénateur Laurent Duplomb. Il vise notamment à sanctionner les intrusions dans les exploitations agricoles et dans les installations classées visées par le code de l'environnement. Il tend également, à titre expérimental, à donner la possibilité aux policiers municipaux de constater ces intrusions. Ces infractions peuvent d'ores et déjà être réprimées sur le fondement de l'article 226-4 du code pénal, qui vise de manière générale les intrusions dans le domicile, la jurisprudence considérant que la notion de domicile peut s'appliquer aussi à des locaux professionnels.

Nous proposons une rédaction de compromis, qui préserve en particulier les rôles respectifs des officiers de police judiciaire (OPJ) et des agents de police municipale.

M. Jean-Michel Fauvergue, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Nous sommes favorables à cette rédaction.

M. Éric Diard, député. – Nous sommes d'accord : le but de l'article 226-4 du code pénal – et de cette proposition de loi – est de protéger le domicile des personnes, c'est-à-dire le lieu où elles vivent. Le domicile est l'endroit où l'on doit se sentir le plus en sécurité. On peut comprendre la volonté d'étendre à d'autres lieux les peines encourues en cas de violation de domicile. Toutefois, en prévoyant les mêmes peines pour les cas d'intrusion dans des installations agricoles, qui sont également des lieux de travail, on porte atteinte au principe de proportionnalité. En outre, qu'en est-il des locaux commerciaux – agences bancaires ou restaurants ? Même s'il s'agit d'une expérimentation, il y a là une rupture d'égalité difficile à justifier.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – C'est un sujet que je connais pour y avoir beaucoup travaillé : quand j'étais député, j'avais déposé avec Mme Natacha Bouchart, alors sénatrice, une proposition de loi commune sur les squats. J'attire votre attention sur le fait que la jurisprudence considère que la notion de domicile peut s'appliquer aussi à des locaux professionnels. Un autre enjeu était de définir le rôle de la police municipale, d'une part, et celui des officiers de police judiciaire, d'autre part : cette question a été réglée sans trop de difficultés.

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

Article 1^{er} bis

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

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 4

M. Pacôme Rupin, député. – Comme notre collègue Marie-Pierre de La Gontrie, je me félicite du consensus autour de la création d'une police municipale à Paris. Les Parisiens attendent depuis longtemps que la capitale dispose de cet outil précieux. Toutefois, lors des discussions dans l'hémicycle, il avait paru important – toutes tendances confondues – de s'assurer que les policiers municipaux de la Ville de Paris auraient la même formation que tous les autres policiers municipaux de France. L'Assemblée nationale avait adopté, à l'initiative de députés parisiens, une disposition en ce sens.

Notre crainte est que l'on transforme en policiers municipaux des agents insuffisamment formés. La Ville de Paris emploie environ 3 000 agents de surveillance de la voie publique (ASVP), qui n'ont pas, selon nous, la formation nécessaire pour devenir policiers municipaux. Or, l'alinéa introduit a été supprimé par le Sénat ; je voudrais en connaître la raison. En attendant, je demande qu'il soit réintégré à l'article 4.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je comprends votre objectif, que je partage d’ailleurs. Si le Sénat a supprimé l’alinéa en question, c’est qu’il est satisfait par le précédent, lequel dispose que les agents intégrés à la police municipale parisienne peuvent être dispensés d’une partie de la formation initiale à raison de la reconnaissance de leurs expériences professionnelles antérieures. Si une partie de la formation concerne des thématiques qui ne sont pas couvertes par les fonctions antérieures, elle est de fait obligatoire : il n’est pas nécessaire de le répéter.

M. Pacôme Rupin, député. – Merci pour ces clarifications. Certes, on peut considérer que cet alinéa satisfait notre demande, mais il était important de s’en assurer, étant donné la transformation rapide qui pourrait avoir lieu des agents de sécurité en policiers municipaux.

L’article 4 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 la commission mixte paritaire.

Article 5

L’article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6

Mme Alice Thourot, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – Le Sénat a supprimé l’article 6. Après de longs échanges avec nos collègues sénateurs, nous avons réussi à nous entendre sur une proposition de rédaction commune visant à responsabiliser les policiers municipaux qui ont bénéficié d’une formation financée par leur commune et qui, en contrepartie, se sont engagés à la servir un certain nombre d’années. Nous proposons de compléter le code des communes par un nouvel article L. 412-57.

M. Jean-Michel Fauvergue, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Cet article répond à une demande des maires et, plus largement, des élus locaux dans le cadre de la mission parlementaire qu’Alice Thourot et moi-même avons menée pendant six mois. Certes, la commune ayant dispensé la formation d’un policier municipal peut se retourner contre celle qui recrute finalement ce dernier, mais il est important que soit engagée la responsabilité personnelle de l’agent. Nous aboutissons à un bon compromis : l’agent pourra se voir réclamer le remboursement d’une somme correspondant au seul coût de la formation dont il a bénéficié, à l’exclusion des salaires reçus pendant cette période.

L’article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 bis A

L’article 6 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 bis B

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

Article 6 bis

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

Article 6 quater A

L'article 6 quater A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 quater B

L'article 6 quater B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 quater (supprimé)

L'article 6 quater demeure supprimé.

Article 6 quinquies A

L'article 6 quinquies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 quinquies

L'article 6 quinquies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 6 sexies

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

Article 7

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 issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 8 bis

Mme Alice Thourot, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous proposons de différencier les amendes applicables aux personnes morales et aux

personnes physiques non salariées de celles pouvant être prononcées contre des personnes physiques salariées.

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

Article 9

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 10

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Il est proposé d'adopter la rédaction votée par le Sénat, en portant cependant de trois à cinq ans la durée minimale de détention d'un titre de séjour imposée aux ressortissants étrangers exerçant une activité privée de sécurité.

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

Article 11 bis

L'article 11 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 11 ter

Mme Alice Thourot, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Alors que le Sénat avait voté la suppression de l'article 11 *ter*, nous sommes convenus de le rétablir. Je sais ces dispositions relatives au bien-être animal importantes, notamment pour M. Éric Diard.

L'article 11 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 13

L'article 13 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 13 bis (supprimé)

L'article 13 bis demeure supprimé.

Article 14 bis

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

Article 15

L'article 15 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 16 bis (supprimé)

L'article 16 bis demeure supprimé.

Article 19

L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 19 bis A (supprimé)

L'article 19 bis A est supprimé.

Article 19 ter

L'article 19 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 20

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 20 bis AA

L'article 20 bis AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 20 bis A

L'article 20 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 20 bis

L'article 20 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 20 ter

L'article 20 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 21

L'article 21 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 21 bis

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Il vous est proposé d'adopter cet article introduit par le Sénat, nonobstant une modification du délai d'effacement des données.

L'article 21 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 22

Mme Alice Thourot, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – M. Jean-Michel Fauvergue et moi vous proposons de mieux encadrer l'expérimentation de l'utilisation des drones par les polices municipales. Nous soumettons cette expérimentation à une délibération du conseil municipal, en encadrant les conditions de l'autorisation par le préfet à l'instar de ce que l'article 22 prévoit pour la police et la gendarmerie nationales. Nous limitons cette autorisation à six mois renouvelables tout en renforçant la procédure d'évaluation avec un rapport à mi-parcours et un rapport final – nous nous sommes inspirés ici des dispositions de l'article 1^{er}. Il y aura enfin un débat au sein de l'assemblée délibérante de chaque commune à mi-chemin de l'expérimentation.

M. Loïc Hervé, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – M. Marc-Philippe Daubresse et moi-même sommes favorables à cette rédaction.

M. Pacôme Rupin, député. – Je salue le travail de Mme Alice Thourot pour aboutir à un compromis. En présentant au Sénat un amendement sur ce sujet, le Gouvernement a réussi à introduire dans la proposition de loi une expérimentation de l'utilisation des drones par les polices municipales alors même qu'un certain nombre de députés y étaient opposés – l'Assemblée nationale n'avait cependant pas voté sur cette question.

Je salue également le travail du Sénat pour mieux encadrer l'utilisation de ces outils récents, que nous pouvons considérer intrusifs. Cela ne pourra que rassurer ceux qui s'inquiètent légitimement à ce sujet. Toutefois, comme souvent dans le cadre d'une commission mixte paritaire, la rédaction de certaines dispositions est susceptible de poser problème – je pense notamment au 7^o du II du nouvel article L. 242-5 du code de la sécurité intérieure, qui autorise l'utilisation des drones aux fins d'assurer la surveillance des frontières en vue de lutter contre leur franchissement irrégulier.

À titre personnel, je m'abstiendrai sur l'article 22.

M. Guillaume Larrivé, député. – Dans la proposition de rédaction des rapporteurs de l'Assemblée nationale, le deuxième alinéa du II évoque une autorisation délivrée pour une période de six mois. Or, il est prévu au III que les communes concernées remettent au Gouvernement un rapport d'évaluation au plus tard neuf mois avant le terme de l'expérimentation. Je vois mal une commune rédiger son rapport trois mois avant le début de l'expérimentation.

Mme Alice Thourot, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Effectivement, monsieur Rupin, j'étais plutôt opposée à l'utilisation des drones par les polices municipales. Mais il est important que nous avançons ensemble.

Monsieur Larrivé, le Sénat a prévu une expérimentation de cinq ans. Il nous paraît cependant important que le préfet puisse réétudier le dossier et renouveler son autorisation tous les six mois, afin d'assurer un contrôle continu sur un sujet si sensible. Nous souhaitons un rapport d'évaluation non seulement à la fin de l'expérimentation, mais également à mi-parcours, sur le modèle des dispositions de l'article 1^{er}.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Il s’agit en effet de bien encadrer cette expérimentation, comme le souhaite à juste titre Mme Alice Thourot. L’évaluation à mi-parcours permet un parallélisme des formes avec les dispositions de l’article 1^{er} issues d’un amendement de Mme Françoise Gatel, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, qui a réalisé un travail important sur cette question.

L’article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 22 bis

L’article 22 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 22 ter

L’article 22 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 23

L’article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 23 bis

L’article 23 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 23 ter (supprimé)

L’article 23 ter est supprimé.

Article 24

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je respecte tout un chacun, mais j’ai entendu tout à l’heure des propos sur lesquels je souhaite réagir.

J’entends les arguments de Mme Laurence Vichnievsky, dont je ne prétends pas avoir l’expérience professionnelle. Cependant, avant de proposer cette rédaction de l’article 24, j’ai consulté de nombreux juristes et universitaires. J’ai même demandé l’avis de hauts magistrats de la Cour de cassation et de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL). L’article 24 comprend désormais deux parties : tandis que la première concerne l’incrimination du délit de provocation à l’identification, la seconde porte sur la diffusion de fichiers. Vous aurez d’ailleurs noté que la nouvelle rédaction de l’article 24 ne contient plus aucune référence à la loi du 29 juillet 1881.

Je ne partage pas non plus complètement les observations de M. Guillaume Larrivé. Il sait comment les choses se sont passées. Après la polémique née de l’examen du texte à l’Assemblée nationale – certaines critiques étaient très exagérées car les intentions des

rapporteurs étaient claires –, il a été demandé au Sénat de revoir la rédaction de l'article 24. Après m'en être entretenu avec les rapporteurs de l'Assemblée nationale, fort du soutien du président du Sénat et du président de la commission des lois, j'ai indiqué clairement que nous voulions voter un article visant à protéger spécifiquement les forces de l'ordre en opération. Dès le début, les quatre rapporteurs étaient tout à fait d'accord sur ce point. Le travail consistait à supprimer de cet article toute référence à la loi sur la liberté sur la presse afin d'éviter au législateur de se voir accuser d'inciter les journalistes à l'autocensure. Dans un premier temps, j'ai proposé une rédaction proche de celle d'un amendement défendu par M. Guillaume Larrivé à l'Assemblée nationale – je m'en suis plusieurs fois entretenu avec lui.

Monsieur Larrivé, j'entends vos arguments et je reviendrai sur le risque de télescopage de l'article 24 avec l'article 18 du projet de loi confortant le respect des principes de la République. Mais les président de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont émus à juste titre que le Premier ministre ait pu annoncer la création d'une commission pour rédiger cet article 24 : c'est à l'Assemblée nationale, quand elle a la main, et au Sénat, quand il a la main, d'écrire la loi. Charge ensuite aux deux chambres de trouver un accord si elles partagent les mêmes objectifs !

Or, après avoir abouti à une rédaction satisfaisante, on m'a dit que la question serait réglée dans le cadre d'un projet de loi dont le Sénat n'avait pas encore été saisi et dont je ne pouvais donc pas tenir compte. Dans la navette parlementaire, nous avons effectué la réécriture de l'article 24 qui était attendue de nous. Nous sommes arrivés à un consensus, fondé sur le texte du Sénat car il était impossible de mêler les deux rédactions. Il reviendra maintenant au Sénat de rendre compatible l'article 18 du projet de loi confortant le respect des principes de la République, que nous examinerons prochainement, avec l'article 24 de la présente proposition de loi, et non l'inverse. Respectons la chronologie et la navette parlementaires ! Il ne nous appartient pas de prendre en compte ce qui se fera peut-être ultérieurement.

S'agissant du délit de provocation à l'identification, Mme Laurence Vichnievsky sait mieux que moi que le droit pénal prévoit déjà plusieurs incriminations de provocation, et qu'il existe une jurisprudence à ce sujet. De mon point de vue, il était clair que l'article adopté par l'Assemblée nationale ne pouvait être maintenu en l'état car il ne remplissait pas les critères de nécessité et de proportionnalité.

Pour des raisons de cohérence, nous avons aligné le quantum de peine sur celui que prévoit l'article 18 du projet de loi confortant le respect des principes de la République mais, encore une fois, je demande à chacun de respecter la navette parlementaire. Ce n'est pas un argument valable que de pointer le risque d'un télescopage. Aujourd'hui, nous discutons de cette proposition de loi. Lorsque le Sénat abordera le projet de loi confortant le respect des principes de la République, nous jugerons de leur compatibilité. L'Assemblée nationale donnera ensuite son point de vue, et nous verrons alors.

Comme le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale, la majorité du Sénat a voulu un article spécifique consacré à la problématique de la diffusion d'images d'agents des forces de l'ordre. L'incrimination du délit de provocation à l'identification est possible dès lors que l'on peut démontrer une intention de nuire. Pour autant, ni la production ni la diffusion d'images ne sont interdites.

M. Guillaume Larrivé, député. – Je donne acte à nos collègues sénateurs du travail réalisé. Ils ont bien sûr amélioré la rédaction. Je sais que je m'exprime dans le cadre

d'une commission mixte paritaire où, par définition, le Gouvernement n'est pas présent, mais je déplore que les deux assemblées aient été saisies de deux exercices parallèles. Ces sujets sont trop importants pour que l'on procède ainsi, en faisant de la dentelle juridique dans deux textes simultanés tout en se demandant s'ils convergeront un jour.

Je note que le ministre de l'intérieur et le garde des sceaux ne se sont jamais exprimés au cours d'une même séance sur ces questions. Nous avons l'impression de vivre dans deux mondes : celui de l'article 24 et celui de l'article 18. Or, il se trouve que l'Assemblée nationale a déjà débattu de l'article 18. Je le regrette vraiment. Ce n'est pas une bonne méthode.

M. Éric Diard, député. – Le Sénat est cohérent mais nous le sommes aussi. Nous avons discuté de l'article 24 de la proposition de loi puis, dans la foulée, de l'article 18 du projet de loi confortant le respect des principes de la République : ce n'est pas de notre faute, ni de celle du Sénat.

Après avoir consulté avocats et magistrats, je continue de m'interroger sur l'incrimination de provocation à l'identification, qui me paraît complexe.

M. Pacôme Rupin, député. – Je souligne qu'il y a des différences entre les deux articles dont nous parlons. Le groupe La République en marche de l'Assemblée nationale approuve le travail effectué par le Sénat, à l'issue d'une large consultation. Le but était d'aboutir à un consensus sur un article qui a fait l'objet d'un débat disproportionné alors que son objectif est clair. Cet article a été utilisé à des fins politiques par des personnes opposées à la politique menée par le Gouvernement, en le qualifiant de liberticide et d'attentatoire à la liberté de la presse.

Je suis assez surpris de la position de nos collègues du groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale, qui ont été nombreux à soutenir cet article en première lecture, et qui s'opposent aujourd'hui à une rédaction un peu différente. Je comprends que c'est pour des motifs juridiques, mais encore une fois l'objectif était largement partagé.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie, sénatrice. – J'entends l'agacement de M. Marc-Philippe Daubresse. Il a raison. On ne peut demander aux sénateurs de faire le ménage des dégâts causés par deux textes concurrents. Nous allons débattre demain au Sénat du projet de loi confortant le respect des principes de la République. Il y a donc bien deux articles en concurrence et, concernant l'article 18, il n'y a pas d'amendement du Gouvernement qui ait vocation à le rapprocher de la rédaction de cet article 24. Le seul amendement gouvernemental à ce stade vise à supprimer la précision, introduite par la commission des lois, indiquant que le texte n'est pas applicable dans le cadre des infractions de presse...

Indépendamment de ce que l'on pense du fond des mesures, il est impératif d'aboutir à un dispositif cohérent. Il faudrait interpeller le Gouvernement pour qu'il fasse un choix. C'est probablement le projet de loi confortant le respect des principes de la République qui est le plus adapté. Sinon, que va-t-il se passer ? Cet article 24 dans sa rédaction actuelle est totalement inapplicable. On n'y comprend rien.

M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je peux faire un cours sur le sujet si vous le souhaitez.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie, sénatrice. – C’est sans doute parce que vous ne nous avez pas communiqué les consultations dont vous avez bénéficié.

La loi doit s’exprimer clairement. Je souhaite du courage aux magistrats amenés à engager des poursuites sur le fondement de cet article. Ceux qui l’ont voulu ont souhaité défendre les policiers, mais cela ne marchera pas. Le seul article opérationnel, c’est l’article 18 ainsi que l’article 20 du même projet de loi confortant le respect des principes de la République, qui étend les possibilités de comparution immédiate, jusqu’à présent exclue en droit de la presse.

Le groupe socialiste au Sénat pèse peu. Que la majorité de chacune des deux assemblées use de son influence auprès du Gouvernement pour obtenir la mise en cohérence des deux textes !

M. Guillaume Larrivé, député. – Je signale à M. Pacôme Rupin avoir voté contre l’article 24 lors de la première lecture. Je suis tout à fait cohérent.

M. Jean-Michel Fauvergue, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. – Pour notre part, Mme Alice Thourot et moi avons compris la rédaction du Sénat sur cet article 24. Si nous proposons de la reprendre pour l’essentiel, c’est parce que nous sommes d’accord avec elle et que nous essayons d’être pragmatiques.

Mme Yaël Braun-Pivet, député, présidente. – Ces échanges montrent à quel point le bicamérisme est fructueux.

L’article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 27

L’article 27 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 27 bis

L’article 27 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 27 ter

L’article 27 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 28 bis AA

L’article 28 bis AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 28 bis A

L’article 28 bis A est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale.

Article 28 bis

L'article 28 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 28 ter

L'article 28 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 28 quater A

L'article 28 quater A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 28 quinquies

L'article 28 quinquies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 28 sexies

L'article 28 sexies est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 29

L'article 29 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 29 bis A

L'article 29 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 29 bis

L'article 29 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 29 ter

L'article 29 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 30 A

L'article 30 A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 30

L'article 30 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 30 bis

L'article 30 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 30 ter A

L'article 30 ter A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 30 ter

L'article 30 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 30 quater

L'article 30 quater est supprimé.

Article 31

L'article 31 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 31 ter

L'article 31 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 31 quater

L'article 31 quater est supprimé.

Article 31 quinquies

L'article 31 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Intitulé de la proposition de loi

L'intitulé de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés.

La réunion est close à 19 h 12.

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

Mercredi 7 avril 2021

- Présidence de M. Jean-Marc Boyer, président -

La réunion est ouverte à 13 h 35.

**Audition de Mme Isabelle Plassais, présidente de l'Association des directeurs
d'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle
agricole (EPLEFPA) et du conseil d'administration de l'établissement
d'enseignement supérieur de formation de l'enseignement agricole (ENSFEA)
(sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 15 heures.

MISSION D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET DE L'ÉMANCIPATION DE LA JEUNESSE

Jeudi 8 avril 2021

- Présidence de M. Jean Hingray, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Audition de M. Thibaut Guilluy, haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises

M. Jean Hingray, président. – Nous entendons aujourd'hui M. Thibaut Guilluy, Haut-Commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, qui intervient en visioconférence.

M. Thibaut Guilluy, Haut-Commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises. – Le Haut-Commissariat à l'emploi et à l'engagement des entreprises est rattaché à la ministre du travail et au ministre de l'économie.

Mon rôle est d'être le bras armé des politiques de l'emploi, et d'abord des politiques inclusives : il s'agit de mobiliser les entreprises pour qu'elles mettent en place des politiques de recrutement ouvertes aux populations fragiles, aux personnes handicapées, pour que chacun ait le plus de chance de développer ses talents sans discrimination ; en plus de cette promotion des politiques inclusives au sens large, pour l'égal accès aux entreprises, mon action vise à conforter les politiques d'accompagnement vers l'entreprise des personnes les plus éloignées de l'emploi.

On sait que les déterminants de l'éloignement sont nombreux : niveau de qualification, secteur de formation, facteurs sociaux, ascendance migratoire, faiblesse du capital social – les études abondent sur ces différents facteurs qui se combinent pour conduire à ce que des jeunes ne franchissent pas les portes de l'entreprise et ne conçoivent parfois pas qu'ils peuvent y parvenir, parce qu'ils n'ouvrent pas le champ des possibles.

La période de crise accentue ces phénomènes structurels d'éviction de l'emploi, en particulier pour les jeunes – pendant le premier confinement, l'insertion des jeunes en emploi a chuté de 80 %, puis il y a eu des actions ciblées, en particulier le plan « 1 jeune, 1 solution », et nous avons retrouvé, à partir du moins d'août, un recrutement des jeunes dans l'épure des années précédentes.

Le plan « 1 jeune, 1 solution » est une action forte, c'est une promesse qui engage, quand notre pays compte 1,38 million de jeunes « *NEET* », ni en emploi, ni en études, ni en formation, un niveau bien plus élevé que la moyenne européenne, comme le soulignent régulièrement les organismes internationaux.

Nous mobilisons un grand nombre de mesures dans ce cadre pour encourager l'accès à l'emploi, en emploi durable, avec différentes formes d'alternance et des mesures ciblées sur les collectivités, sur l'emploi social et solidaire, sur les jeunes en situation de handicap, sur les quartiers de la politique de la ville, des mesures qui toutes tendent à corriger

les défauts du marché de l'emploi. Ce plan durera au moins jusqu'à la fin de l'année 2021, le Premier ministre l'a annoncé.

L'apprentissage est un outil important d'égalité des chances, pour faciliter l'intégration professionnelle : au niveau CAP, c'est 20 points de plus pour l'accès à l'emploi durable, cette performance tient à ce que l'apprentissage met en lien direct avec l'entreprise, à ce qu'il donne une chance de développer un réseau, en plus des savoirs pratiques. L'apprentissage est également très utile pour lever les freins financiers à l'accès aux études supérieures, grâce à une prise en charge de frais d'études par le contrat d'apprentissage, c'est un outil à consolider.

Nous faisons également un effort sur la qualification, avec 200 000 places supplémentaires de formations qualifiantes, en invitant les régions à flécher les contrats vers certains domaines comme le numérique ou encore le social.

Nous avons aussi un programme ambitieux pour les 16-18 ans, avec 35 000 places ouvertes aux jeunes d'ici la fin de l'année au sein de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Nous ouvrons également 100 000 places supplémentaires en service civique, c'est important pour la capacité des jeunes concernés à gagner en confiance, à se faire du réseau et à avoir un contact avec le monde du travail, une piste à encourager.

Pour les jeunes *NEET*, nous mettons en œuvre le droit à un accompagnement, qui est légal, mais pas encore effectif, et que je souhaite rendre effectif. Nous allons passer de 600 000 à 1 million de jeunes accompagnés, en s'appuyant sur le service public de l'emploi, les missions locales, Pôle emploi, pour proposer un accompagnement intensif, global et adapté aux jeunes. La Garantie jeunes et le Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) seront renforcés.

Nous travaillons sur la Garantie jeunes universelle, pour faire progresser l'idée d'un accompagnement intensif et contractualisé de tous les jeunes, avec une garantie de ressources financières chaque fois que la situation du jeune le nécessite. C'est ce que nous avons commencé à faire en faisant passer le plafond annuel de l'allocation PACEA de trois à six fois le montant mensuel du RSA, de même que nous avons relevé le barème de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, qui n'avait pas évolué depuis 2002, et qui atteint désormais 500 euros mensuels pour les jeunes de 18 à 25 ans. L'enjeu de la ressource est crucial pour que la précarité financière n'entrave pas la capacité à s'engager dans un projet.

Plus récemment, nous avons lancé un appel à projets pour accompagner la création d'entreprises par les jeunes. Les jeunes de moins de 30 ans ayant moins de capital social et économique, ils sont moins armés pour créer leur entreprise et c'est pourquoi nous les visons. Il s'agit de leur offrir un accompagnement, les études ayant montré qu'un tel accompagnement augmentait de 10 points le taux de réussite dans la création d'entreprise, et de les faire bénéficier d'une dotation en capital de 3 000 euros, qui vient en complément de l'apport personnel et joue comme levier pour l'accès à d'autres financements.

Enfin, le Président de la République a lancé le programme « 1 jeune, 1 mentor », c'est un outil important et puissant pour lutter contre les discriminants sociaux, 30 000 jeunes sont accompagnés dans leur parcours scolaire ou d'insertion professionnelle grâce à la mobilisation de plusieurs associations soutenues par les entreprises. Le mentor est en mesure

d'apporter le réseau, le capital social, les conseils en matière d'orientation qui manquent au jeune issu de milieu modeste ou de territoires défavorisés. Nous accompagnons le changement d'échelle du mentorat, pour passer à 100 000 jeunes à la fin de l'année, puis 200 000 jeunes en mentorat d'ici à 2022 : c'est un levier pour leur donner de meilleures chances de réussite scolaire ou professionnelle.

M. Jean Hingray, président. – Le plan mentorat, lancé par le Président de la République il y a un mois, vous semble-t-il suffisant pour amener la jeunesse de France à l'esprit d'entreprise ?

M. Thibaut Guilluy. – Non, une mesure seule ne suffirait pas. Cependant, dans « 1 jeune, 1 solution », l'idée est bien que les jeunes fassent partie de la solution. Dans un moment de fragilisation de l'économie et de la cohésion sociale, il faut investir dans la jeunesse. J'anime un réseau de plusieurs milliers de chefs d'entreprises engagés dans ce programme : je fais passer le message que si l'État aide à l'embauche des jeunes, c'est aussi pour passer la crise et pouvoir organiser la relance. Nous sommes en retard sur la transition numérique, nous avons besoin des jeunes, qui sont plus natifs dans ce domaine, de même pour la transition écologique. L'appel à projets sur la création d'entreprise accompagnera quelque 40 000 créateurs d'entreprises en deux ans ; je crois qu'il faut aller encore plus loin, car les jeunes ont l'envie de créer des entreprises. Les comparaisons internationales sont sur ce point à l'avantage de la jeunesse française. Il faut simplement lui donner les moyens de passer du projet à la réalisation et de créer les conditions de meilleurs taux de réussite ; c'est pourquoi nous les soutenons directement avec un apport en capital.

Le mentorat donne de la confiance, et c'est cette confiance qui ouvre les possibles. Pour avoir créé une vingtaine d'entreprises, je sais par mon expérience combien cet enjeu de la confiance et de l'accompagnement est important, et je suis convaincu que nous avons des marges de dynamique importantes avec le mentorat et le changement, par des démarches très pragmatiques, de l'écosystème entrepreneurial. J'indique également que Pôle emploi, avec la montée en puissance de son programme Activ'Créa, soutient fortement les demandeurs d'emploi sur la création d'entreprises avec des dispositifs très pragmatiques. Il y a encore énormément de marge sur ce plan.

M. Laurent Burgoa. – Vous avez évoqué la politique de la ville, et peu la ruralité : avez-vous des mesures spécifiques pour les territoires ruraux, ou est-ce le droit commun qui s'applique ?

M. Thibaut Guilluy. – Venant du Pas-de-Calais, je ne me sens guère métropolitain... J'ai parlé des quartiers de la politique de la ville, mais les zones de redynamisation rurale (ZRR) sont également concernées. Je déploie le programme « 1 jeune, 1 solution » avec la Mutualité sociale agricole (MSA), avec la Coopération agricole, avec la filière agroalimentaire, avec la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), dans toutes les zones rurales. Nous déployons aussi des animations, des webinaires, de la communication dans tous les départements et dans bien des communautés de communes.

Avec « 1 jeune, 1 solution », avons mis en ligne une plateforme géolocalisée, www.1jeune1solution.gouv.fr, pour que chaque jeune ait accès aux offres d'emploi et de formation en proximité, nous en sommes à 200 000 offres quotidiennes partout en France. Il faut ensuite que les réseaux locaux se mobilisent, j'organise des partenariats avec les collectivités territoriales, en particulier dans les zones rurales. Grâce à cette plateforme, les jeunes sont rappelés dans les 72 heures pour se voir proposer une formation ou une offre

d'emploi. Nous avons une offre symétrique pour les petites entreprises qui peuvent déposer leurs offres sur cette plateforme et nous mobilisons les entreprises à travers 90 clubs départementaux. Je suis particulièrement attentif à cette irrigation dans le territoire, de même que sur le déploiement des tiers lieux, soutenu par le plan de relance.

M. Jean Hingray, président. – Quel est le lien entre les tiers lieux et le monde économique ?

M. Thibaut Guilluy. – Des tiers lieux en milieu rural permettent, par exemple, de déployer des formations, d'accueillir des formations mobiles, nous les soutenons, de même pour la formation à distance. Avec le développement du travail à distance, ces tiers lieux peuvent également accueillir les salariés lorsqu'ils ne sont pas présents dans l'entreprise.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Vous parlez création d'entreprises, je suis plus intéressée par la façon dont on amène les jeunes les plus défavorisés – qui sont souvent très loin de la création d'entreprise – à ouvrir leurs horizons : quels outils avez-vous dans ce sens ? Nous avons entendu ce matin des associations qui font du mentorat, nous avons parlé de bénévoles qui accompagnent les jeunes dans leurs projets, qui développent leur capacité à faire des projets.

M. Thibaut Guilluy. – Il n'y a pas de contradiction, l'enjeu est bien d'accompagner chaque jeune à accomplir son désir le plus fort. J'ai créé des entreprises d'insertion, pour accueillir des jeunes de la protection judiciaire de la jeunesse ou sortant de l'aide sociale à l'enfance, en particulier. Je crois qu'il faut d'abord reconnecter ces jeunes qui ont décroché de l'école et plus largement des circuits d'accompagnement. Nous consacrons des moyens pour accompagner chaque jeune, de façon digne. Je veux dire par là que si l'on a un conseiller d'insertion pour 200 ou 300 jeunes, l'accompagnement ne peut pas fonctionner. C'est pourquoi nous renforçons les équipes d'accompagnateurs des jeunes les plus éloignés de l'emploi, dans le réseau de Pôle emploi, des missions locales, des écoles de la deuxième chance, des EPIDE. Il faut en parallèle agir sur l'offre de solutions. Nous renforçons aussi l'offre d'insertion avec l'objectif de 100 000 places supplémentaires dans l'offre d'insertion par l'économie. Il y a des dispositifs qui ont fait leur preuve auprès des jeunes très éloignés de l'emploi, tels que les préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC) ou individuelles (POEI). Notre action est très concrète, en direction de jeunes très éloignés de l'emploi, pour les fidéliser et les amener vers une insertion réelle.

Nous le faisons aussi pour les parcours d'insertion dans l'emploi des personnes handicapées, avec les entreprises adaptées et un objectif de passer de 40 000 à 75 000 parcours.

Même chose pour le mentorat. Je suis mentor, je connais ce rôle de manière directe, son utilité propre – et je sais aussi que nous avons besoin de débouchés, c'est ce que nous faisons avec « 1 jeune, 1 solution », en proposant des stages, des formations, et un accès à l'entreprise. Nous avons un grand défi consistant à ouvrir les entreprises à ces jeunes, il faut des immersions en entreprise pour que le contact concret se fasse, c'est ce sur quoi nous travaillons. Les solutions existent, il faut les mettre en œuvre en renforçant l'offre et en connectant le monde de l'entreprise et celui des accompagnateurs, le mentorat est un bon outil. C'est aussi un très bon moyen de créer des connexions positives entre le monde de l'entreprise et les jeunes.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Nous sommes convaincus de l’efficacité du mentorat, les associations sont satisfaites du plan annoncé, mais elles se posent des questions au-delà de 2022 : que va-t-il se passer ensuite ?

M. Thibaut Guilluy. – Il faut voir loin, effectivement. Le mentorat s’est développé depuis une quinzaine d’années grâce à des associations comme Article 1 ou Télémaque, sans intervention de la puissance publique et parallèlement à d’autres actions comme le parrainage, mis en place de longue date par les missions locales, un tiers des jeunes mentorés s’inscrivant dans ce programme. Les associations de mentorat se sont développées avec le soutien des entreprises, c’est une richesse d’innovation, de proximité, mais aussi une limite, en tout cas en nombre de jeunes bénéficiant d’un mentor : 30 000 jeunes, c’est bien, mais on peut aller plus loin, en tout cas c’est mon rêve, que chaque jeune puisse trouver un mentor s’il en a besoin. C’est pourquoi nous cherchons à renforcer le modèle opérationnel et économique. Avec notre plateforme « 1 jeune, 1 solution », où se rencontrent de très nombreux acteurs, venus de l’éducation, des services de l’État, des entreprises, nous encourageons ces dernières à s’engager dans le mentorat, si elles ne l’ont pas encore fait, ou à renforcer leur implication, en fournissant des mentors et aussi un soutien financier aux associations. Nous avons aussi d’autre part, du financement public – 30 millions d’euros cette année – pour accompagner l’ingénierie et le cofinancement du mentorat, il s’agit de permettre un effet de levier, sans créer cependant de dépendance trop forte au financement public et sans changer le modèle économique, qui repose essentiellement sur la société civile et où pourraient également intervenir, demain, les collectivités. Le modèle fonctionne, le mentorat coûte peu, entre 500 et 1000 euros pour accompagner un jeune sur une année, pour des effets très positifs sur l’accompagnement et la réussite scolaire et professionnelle des jeunes concernés. Le rapport entre le coût investi, les dépenses évitées et le bénéfice socio-économique est tel que je doute que des responsables avisés remettent en cause trop fortement une initiative qui a certes bénéficié du soutien de l’Etat mais qui est essentiellement portée par les associations et les entreprises.

Mme Michelle Meunier. – Le milieu médicosocial subit une crise des vocations, y compris dans les crèches : comment aider le développement de ces métiers du soin ?

M. Thibaut Guilluy. – L’entrepreneuriat n’est qu’une brique, comme mentor j’ai accompagné des jeunes et des adultes qui connaissaient ou qui aspiraient aux métiers du médico-social. Ces métiers ont du sens, c’est un facteur de motivation, mais ils sont mal reconnus, pas seulement sur le plan de la rémunération. Il y a une question de formation : on met en avant les compétences techniques, alors que les compétences humaines sont décisives, il faut faire mieux reconnaître la diversité des compétences utiles. Il faut aussi valoriser les circuits courts, entre les apprentissages et la mise en relation avec le métier lui-même. Des expérimentations sont en cours, et nous accompagnons le mouvement.

Ensuite, il y a la question des rémunérations, ça compte évidemment. Enfin, nous faisons le lien entre les associations intermédiaires et les besoins dans les établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), pour construire des parcours avec des passerelles vers l’emploi. Les possibilités de recrutement ne manquent pas, beaucoup de jeunes aspirent à travailler dans ces métiers, il faut avancer en recrutant par les compétences plutôt que par le *curriculum vitae*.

Avec cette mission, vous mettez le doigt sur un enjeu très large. Le ministère, comme le Haut-Commissariat, porte une vision inclusive de la société : l’inégalité des

chances est un véritable fléau, et nous n'avons pas trouvé la panacée ! J'attends donc avec impatience votre rapport d'information.

Il ne s'agit pas seulement d'aider les individus à se saisir des opportunités, il faut aussi promouvoir une culture d'inclusion au sein des entreprises, dont la culture managériale doit permettre d'accueillir chacun, avec ses singularités et ses fragilités, c'est-à-dire ce qui est consubstantiel à la nature humaine. Pour cela, nous devons remettre en question les normes et standards de productivité que nous ont inculqués les écoles. Il faut que l'écosystème incite aux pratiques inclusives : cela ne pourra qu'accroître notre performance globale, économique et financière, mais aussi humaine et sociale. Les quelques milliers d'entreprises qui nous ont rejoints dans « La France, une chance » s'engagent à progresser en matière d'égalité des chances. Merci pour ces échanges.

M. Jean Hingray, président. – Merci de votre participation.

La réunion est close à 15 h 35.

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

Mardi 30 mars 2021

- Présidence de Mme Annie Le Houerou, présidente -

Outils d'insertion dans l'emploi - Audition de Mme Coline Derrey-Favre, chargée de mission à la Fédération des acteurs de la solidarité, MM. Laurent Pinet, président, Eric Béasse, secrétaire général, et Mme Marie Lombard, chargée de plaidoyer du réseau Coorace, MM. Emmanuel Stéphant, président, et Alexandre Wolff, directeur national du réseau Chantier école

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Bonjour à chacun et chacune d'entre vous. Nous allons auditionner en visioconférence trois réseaux actifs dans le domaine de la solidarité et de l'insertion. Coline Derrey-Favre est chargée de mission au sein de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS). Laurent Pinet préside le réseau Coorace, réseau national de l'économie sociale et solidaire (ESS). Emmanuel Stéphant est le président de Chantier école.

Je vous remercie toutes et tous d'avoir accepté l'invitation du Sénat. Notre mission d'information est chargée de comprendre et de proposer des solutions face au phénomène de précarisation et de paupérisation des Français, c'est-à-dire la fragilisation qui frappe certains de nos concitoyens, notamment depuis la dernière crise.

Je propose de débiter par un propos préliminaire d'une dizaine de minutes chacun, qui permettra de bien identifier le rôle respectif de vos organisations. Vous pourriez aussi nous faire part de l'évolution de la précarité des publics que vous accompagnez au cours des dernières années.

Nous ouvrirons ensuite une phase d'échange en commençant par les questions posées par le rapporteur, Frédérique Puissat, en poursuivant par des questions de Sénateurs et Sénatrices membres de la mission d'information présents physiquement ou à distance. Cette audition fera l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat, puis sera consultable en vidéo à la demande.

Mme Coline Derrey-Favre, chargée de mission à la Fédération des acteurs de la solidarité. – Bonjour. Je vous remercie pour cette proposition d'audition. Je suis chargée de mission emploi d'insertion par l'activité économique (IAE) au siège de la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), fédération généraliste de lutte contre l'exclusion qui représente environ 900 associations et organismes dans le domaine de l'accompagnement, de l'insertion, de l'hébergement et du logement, soit 2 800 établissements, dont 500 structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), avec une majorité d'ateliers et chantiers d'insertion ainsi que des associations intermédiaires.

La FAS est un réseau généraliste d'accompagnement global des personnes autour de l'hébergement et du logement, thématique fondatrice de la fédération, mais aussi de l'emploi, de la santé, de l'accès au droit, *etc.* Le siège national se compose de 13 fédérations régionales réparties selon un maillage territorial permettant d'intervenir auprès des adhérents.

Nous notons une augmentation très conséquente des nouveaux pauvres et de personnes plus pauvres, ce que nous constatons avec l'augmentation des allocataires du revenu de solidarité active (RSA) et l'augmentation des publics des distributions alimentaires. La situation est très préoccupante et devrait continuer de l'être, notamment par l'augmentation du chômage qui est très conséquente.

D'une manière plus qualitative, les associations et les travailleurs sociaux constatent une augmentation préoccupante de problématiques de santé liées aux addictions et aux problèmes de logement. Cette crise exacerbe la précarité numérique. Une place spécifique est prévue par le secteur de l'IAE pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi. La question des seniors sera traitée par les outils qui voient le jour, et notamment les « CDI inclusion » prévus par la loi du 14 décembre 2020.

Le secteur de l'IAE a été principalement sécurisé en 2020 grâce à l'engagement financier de l'État qui a permis le maintien des personnes en insertion en activité partielle. Une grande majorité des structures était fermée durant la première période de confinement.

Le fonds exceptionnel a permis de consolider le développement de ces structures. Il perdure un besoin de consolidation et de développement qualitatif, étant donné que l'augmentation significative des crédits pour l'IAE est surtout fléchée vers la création rapide d'emplois d'insertion, ce qui ne peut se faire sans un soutien financier à la professionnalisation des structures et l'amélioration du pilotage du secteur qui reste fragile. Il est important que les personnes les plus précaires puissent accéder au dispositif d'accès à l'activité économique dans un contexte de croissance du chômage et d'augmentation de sa durée. Enfin, le secteur de l'IAE doit être à disposition des personnes les plus éloignées de l'emploi.

M. Laurent Pinet, président du réseau Coorace. – Je représente le réseau Coorace, réseau historique de l'insertion par l'activité économique se définissant aujourd'hui comme « réseau d'entreprises d'utilité sociale territoriale », qui rassemble 587 structures inclusives dont les formes d'intervention sont très diverses, notamment des SIAE ou plus largement des structures de l'ESS.

Coorace agit avec ses membres pour inventer et essayer des solutions qui créent de la valeur économique, sociale, écologique et citoyenne au cœur des territoires. Ces structures accompagnent chaque année 50 000 personnes en insertion.

Coorace accompagne les entreprises d'utilité sociale par le biais de douze délégations régionales et trois grandes missions.

La première de ces missions vise à l'amélioration de l'impact social et territorial des actions. Coorace accompagne les entreprises de son réseau à définir les besoins du territoire, des salariés accompagnés et à y répondre au mieux en fonction de leur projet associatif.

La seconde mission majeure consiste à favoriser le retour des personnes vers l'emploi. Coorace accompagne les entreprises adhérentes pour créer des passerelles avec les métiers en tension, notamment le bâtiment et les travaux publics, le numérique, l'hôtellerie, les services à la personne, etc., et trouve les réponses les mieux adaptées à chaque situation.

Enfin, la troisième mission majeure du réseau consiste à accompagner des projets de territoire portés par des structures de l'ESS, par l'accompagnement à la création ou la structuration de l'activité.

Comme les collègues de la FAS, et en lien avec le réseau Chantier école, nous constatons au cours de ces dernières années un enfoncement dans la précarité d'une partie de nos publics. Depuis quelques années, nous notons l'apparition, et la prise en compte nécessaire dans les structures, de salariés pauvres, de retraités pauvres et d'étudiants pauvres. Nos structures sont de plus en plus sollicitées par ces populations qui étaient auparavant à l'abri de ces phénomènes. Certaines catégories sont de plus en plus éloignées du monde du travail. Elles ont besoin de l'action de nos structures et du complément de subsistance qui leur sont nécessaires.

Le second phénomène important est la paupérisation de certains territoires, qu'ils soient ruraux, en déclin, en reconversion ou prioritaires dans le cadre de la politique de la ville. Cette situation met en danger l'égalité républicaine sur le territoire en créant un phénomène à double vitesse.

La crise sanitaire impacte aussi les publics qui fréquentent nos structures avec une explosion des allocataires des RSA dans de nombreux territoires, notamment dans le département de l'Isère et celui de la Savoie. Les jeunes éprouvent des difficultés croissantes à trouver le bon stage et à réussir leur insertion dans le monde du travail.

En complément, les difficultés liées à la mobilité dans les zones rurales tendent à renforcer et démultiplier les effets de cette précarisation. Les problématiques de mobilité touchent les deux tiers des publics accompagnés par les structures de Coorace. Dans les territoires ruraux, la mobilité ne s'envisage que sous l'angle de la voiture personnelle pour 85 % des salariés. Or les deux tiers des publics que nous accompagnons ne possèdent pas de voiture. Il faut se préoccuper chaque jour de cette problématique extrêmement importante.

M. Emmanuel Stéphant, président de Chantier école. – Je présenterai très rapidement le réseau Chantier école qui représente essentiellement les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) et regroupe environ 750 adhérents et un certain nombre de structures portées par des collectivités territoriales. Nous intervenons au plus près des populations fragilisées des territoires. Je travaille pour ma part dans un « ensemblier » de Roubaix qui reste malheureusement la plus pauvre des villes de France. Le réseau Chantier école est aussi très présent dans les départements et régions d'outre-mer à travers des associations régionales, sauf en Guyane.

Je ne m'étendrai pas sur les points préalablement présentés par les représentants de la FAS et de Coorace. D'année en année, nous constatons que la situation devient de plus en plus difficile pour les personnes les plus pauvres. Dans nos structures, nous accueillons il y a quelques années des personnes qui souffraient de freins périphériques au retour à l'emploi, mais elles parvenaient en un an à deux ans à lever ces freins liés au logement, à la santé, à la mobilité et à la professionnalisation pour accéder ensuite à l'emploi. Le contexte actuel, avec la crise sanitaire mais aussi, malheureusement, indépendamment de celle-ci, permet de s'apercevoir que les personnes restent dans une forme de précarité.

Je ne donnerai qu'un exemple : dans la structure que je dirige, qui accueille environ 500 personnes par an, seules 5 % des personnes accompagnées n'avaient pas réglé leurs problèmes périphériques à l'issue d'un à deux ans dans ces structures il y a quelques

années encore. Ce taux atteint 10 % aujourd'hui. Il est aujourd'hui possible de rencontrer des problématiques de logement ou de santé à l'issue du parcours chez Chantier école. Ces situations rendent malheureusement les personnes les plus pauvres encore plus pauvres.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Je vous remercie pour le travail de terrain accompli dans ce secteur de l'insertion par l'activité économique. Lorsque le groupe Les Républicains a décidé de mettre en place cette mission, j'ai levé la main pour dire : « n'oublions pas le secteur de l'insertion par l'activité économique », et me voilà rapporteur de la mission d'information, ce qui me ravit. Vous étiez déjà selon moi l'une des solutions à ces problèmes de précarité et de pauvreté.

Vous avez été nombreux à écouter Louis Gallois qui est intervenu en début d'après-midi. Dans le cadre de son analyse, celui-ci a évoqué le marché du travail, indiquant qu'en période de croissance économique, comme celle que nous avons vécu avant la crise sanitaire, il y avait trois strates. Le vivier « classique » de candidats à l'emploi arrivait à maturité avec des postes non pourvus, entre 300 000 et 350 000. L'intérim était un autre recours important qui complétait ce vivier classique. Enfin, les entreprises commençaient à s'intéresser aux chômeurs de longue durée pour les préparer à retourner à l'activité dans le cadre d'un CDD.

La crise sanitaire est arrivée en 2020. Le vivier classique est désormais en difficulté, et c'est encore plus vrai des intérimaires. Pour les chômeurs de longue durée, Louis Gallois propose de renforcer le secteur de l'insertion par l'activité économique et, plus généralement, l'économie sociale et solidaire avec un nombre massif de contrats susceptibles d'être pris en charge par vos structures.

Tout d'abord, j'aimerais connaître votre regard vis-à-vis de cette proposition. Il est important de calibrer vos structures en conséquence. Arrivez-vous à faire face à la situation sur le terrain ? Pensez-vous que des solutions existent pour renforcer les SIAE et les réseaux que vous représentez ? Monsieur Gallois proposait de les adosser à des entreprises privées sans que chaque partie y perde ses objectifs. Quelle est votre position sur ce sujet ?

Ne faudrait-il pas disposer d'instruments de mesure plus fins que le nombre d'allocataires du RSA pour calibrer un dispositif conséquent, qui pourrait être limité dans le temps et refluer dès lors que l'activité économique reprendrait, de telle sorte que les structures de l'ESS puissent retrouver un calibrage classique ?

Je souhaite revenir sur la question des contrats courts, même si ce n'est pas directement votre public, et le problème de la permittance. Avez-vous des idées qui permettraient un accompagnement des personnes se trouvant dans des situations de permittance, qui sont souvent des trappes à pauvreté ?

Monsieur Stéphant, vous avez évoqué le fait que 10 % des personnes sortaient désormais des chantiers avec des problèmes persistants. Est-ce lié à un défaut d'accompagnement au sein des structures de l'ESS, ou à un problème d'accompagnement plus large qui pourrait être pris en charge par des travailleurs sociaux ou des centres communaux d'action sociale (CCAS) ?

M. Emmanuel Stéphant. – Je répondrai directement à la dernière question qui m'est personnellement adressée. Malheureusement, nous arrivons dans une sorte de goulet d'étranglement. Le chômage est structurel, nous le savons. Depuis plus de 40 ans, nous avons

plus de personnes qui cherchent un travail que d'emplois proposés, sans parler des qualifications nécessaires pour les occuper. La politique publique de l'emploi s'efforce, autant que possible, de permettre que les personnes privées d'emploi puissent le plus rapidement possible en retrouver un. Plus la durée d'inactivité s'allonge, plus les problèmes périphériques se multiplient.

Un problème important aujourd'hui est lié au fait que la durée de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de très longue durée est de plus en plus importante. Les solutions pour les accompagner en matière de logement ou de santé sont insuffisantes. Le pas est tellement important que certains montrent une forme de résignation ou de défaitisme. La situation sanitaire actuelle ne leur fera pas penser le contraire.

J'ai en particulier expérimenté cette situation en outre-mer, où nous sommes dans un contexte insulaire, à l'exception de la Guyane. Il s'est posé la question de l'accompagnement des personnes par l'IAE sans y rester et sans en sortir en l'absence de solution. Ce travail s'est déroulé dans un premier temps en Martinique et Guyane, plus récemment à La Réunion, sur le principe « d'IAE créatrice d'emploi ».

L'activité économique évolue dans le contexte actuel. Nous revenons d'une certaine manière à beaucoup de bon sens. Nous travaillons de plus en plus fortement, dans l'économie solidaire et de proximité, en nous efforçant de créer du sens et du lien là où l'on mécanisait tout.

Ce projet est transférable des outre-mer à la métropole. Nous avons étudié ce qui pouvait faire sens dans l'économie locale pour créer de l'activité. Un travail est en cours sur l'île de La Réunion. Le tourisme y emploie de nombreuses personnes mais, le plus souvent, il n'y a aucune activité autour des lieux touristiques. Or, une activité importante peut être créée à proximité de ces lieux. Mais certains sites sont très isolés. Quand un village de 70 habitants se trouve à une heure de la première ville praticable avec un véhicule non carrossé, il est compliqué d'y créer de l'activité. Dans ces conditions, le travail à domicile peut permettre de créer de l'activité en transportant la production une fois par semaine dans les grandes villes.

Pendant longtemps, nous avons cru que l'insertion par l'activité économique était un « support apprenant ». Le réseau Chantier école s'est construit de cette manière. Nous nous apercevons désormais que le secteur de l'IAE peut être à l'initiative de nouvelles filières, de nouvelles démarches créatrices d'emploi, et d'emploi pérenne. Il faut développer le plus possible le nombre de SIAE et faire en sorte que ces structures soient maillées autant que possible avec le secteur économique.

Je demande surtout au secteur marchand de nous accompagner. L'IAE, c'est de la solidarité, de la proximité et la possibilité de créer davantage d'emplois. Je siège au conseil d'administration du Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée avec Louis Gallois et nous avons déjà mené cette discussion. Il faut mailler l'ensemble des dispositifs d'accompagnement au retour à l'emploi avec le secteur économique classique pour avoir un secteur de l'IAE qui prépare au retour à l'emploi mais aussi qui accompagne le secteur marchand dans la structuration de l'emploi au sein d'un territoire donné.

Mme Coline Derrey-Favre. – Dans la continuité du propos d'Emmanuel Stéphan sur le lien avec l'activité économique, je souhaite notamment faire le point sur la question de la posture et de la représentation de l'IAE dans le secteur marchand. Certaines représentations freinent parfois la rencontre ou les partenariats. Il s'agit d'accompagner les

SIAE dans leur relation aux entreprises via la médiation active pour favoriser une meilleure connaissance mutuelle et amener la compétence dans l'entreprise par une offre de service en matière de ressources humaines.

De nombreuses TPE et PME éprouvent des difficultés à recruter alors que le maintien dans l'emploi se situe au cœur de l'activité des SIAE. Le travail de représentation des acteurs est important par la formation de l'ensemble des équipes et le changement de regard à l'intérieur des structures. Ces partenariats et rencontres sont essentiels pour faire fonctionner la relation. Ces dispositifs qualitatifs sont essentiels pour réussir ces évolutions.

Le développement massif du secteur de l'IAE a été évoqué par Louis Gallois, qui a été président de notre fédération. Nous avons interpellé le gouvernement sur l'importance de développer l'emploi solidaire dans le contexte de crise sanitaire, pour atteindre l'objectif de 300 000 parcours emplois compétences (PEC) et de 500 000 salariés en parcours dans l'IAE. Les SIAE telles qu'elles existent aujourd'hui ne pourront pas absorber ces volumes, d'où la proposition d'adosser des chantiers d'insertion à des entreprises disposant d'une plus grande solidité économique afin de permettre le développement de ces emplois, tout en maintenant des garde-fous visant à éviter les effets d'aubaine.

Le besoin de sécuriser le parcours des personnes en insertion est manifeste. La durée moyenne des parcours d'insertion s'établit à onze mois. On peut s'attendre à ce qu'elle augmente du fait de la précarisation globale des personnes et la difficulté à régler leurs problématiques de santé ou de logement.

Louis Gallois évoquait la possibilité de créer des « CDI de mission » en vue de favoriser l'accès à un emploi et d'allonger la durée des contrats. Pendant la période de crise sanitaire, il a été possible de prolonger exceptionnellement la durée des CDD d'insertion. La loi « inclusion » et les nouvelles modalités de prescription assouplissent les possibilités de parcours tout en rendant possibles de nouvelles formes de partenariat. Il est essentiel que le monde de l'entreprise classique travaille de pair avec l'IAE en favorisant l'interconnaissance entre les acteurs sur le territoire.

M. Laurent Pinet. – Un développement massif de l'IAE peut effectivement apporter une réponse efficace au chômage et à la précarisation. Le Pacte ambition pour l'IAE et le plan de relance peuvent concrétiser cette solution sous certaines conditions, notamment la volonté d'appliquer des coefficients multiplicateurs en fonction du nombre de postes en insertion créés dans les territoires.

Néanmoins, il faut adjoindre à cette démarche le corollaire de la qualité des emplois créés, l'attachement à la qualité des parcours, l'accompagnement des collègues dans les meilleures conditions, la formation des salariés permanents, la professionnalisation de l'ensemble des intervenants, le soutien des démarches qualité initiées et soutenues par les réseaux, la mise en place de méthodologies de rapprochement avec les entreprises, *etc.* C'est le leitmotiv des réseaux dans le contexte actuel alors que le plan de réseau est très axé sur le quantitatif. En effet, le quantitatif n'est rien en l'absence de moyens pour soutenir le qualitatif, à travers un pilotage et une gouvernance qui doivent être plus territorialisés.

La gouvernance de l'IAE doit se situer à l'échelle des territoires, en coopération avec les collectivités territoriales qui ont des compétences fortes à travers les politiques liées au RSA, aux solidarités, au développement économique, à l'emploi et à l'insertion. Ces démarches doivent être entreprises avec tous les décideurs, à tous les niveaux de territorialité.

L'augmentation quantitative doit se baser sur des diagnostics territoriaux précis pour identifier les zones qui ont le plus besoin d'offres d'IAE, en fonction des taux de chômage. Il est important d'identifier les filières porteuses et les publics présents sur les territoires, et de tenir compte de la densité des acteurs. Les entreprises du territoire peuvent être des partenaires volontaires pour accompagner les dispositifs d'inclusion.

Les réseaux ont développé des technologies. Le réseau Coorace soutient le développement et le déploiement de solutions qu'Eric Béasse pourra présenter brièvement.

En ce qui concerne les contrats courts et la permittance, le réseau Coorace est composé d'une majorité d'associations intermédiaires (AI) qui sont une bonne façon d'utiliser des contrats courts au bénéfice de l'insertion et de l'inclusion. Le public concerné est surtout féminin, alors que les structures d'insertion ont trop souvent l'habitude de s'adresser à des publics masculins, notamment dans le bâtiment.

Les AI contribuent à l'inclusion des publics féminins dans les territoires les plus ruraux. Ces structures offrent souvent le seul lien à l'emploi dans certains territoires ruraux. Il faut encourager leur développement. Or, malheureusement, un certain nombre de blocages et de freins au développement de l'activité de ces associations demeurent manifestes, ne serait-ce que dans les débats actuels sur les décrets d'application de la loi « inclusion » autour de l'inscription de ces associations dans la plateforme de l'inclusion et la gestion du Pass IAE. La lecture du Pass IAE est restrictive quant à l'éligibilité des publics et aux conditions de renouvellement des parcours au-delà de 24 mois. En outre, il faut faire « sauter le verrou » des 480 heures maximum de mise à disposition d'un salarié auprès d'employeurs de droit privé qui empêche les AI de se développer et d'accompagner les parcours en entreprise. Le réseau Coorace est très actif dans ce domaine.

En ce qui concerne les contrats courts, la nouvelle convention d'assurance chômage crée un certain nombre de blocages dans l'accès aux allocations pour les personnes qui retournent vers l'emploi en passant par des périodes courtes d'emploi. Ce point est un sujet de préoccupation majeur pour nous.

M. Éric Béasse, secrétaire général du réseau Coorace. – Il existe de nombreuses solutions développées par les SIAE pour rapprocher le secteur de l'IAE, et les demandeurs d'emploi, des entreprises classiques. D'un côté, des milliers de femmes et d'hommes recherchent un emploi. D'un autre côté, des entreprises se heurtent au problème d'emplois non pourvus, notamment parce qu'elles restent souvent focalisées sur le diplôme et la qualification dans leur territoire et leur périmètre.

Nous avons donc envisagé d'accompagner les entreprises en vue de changer leur regard sur les demandeurs d'emploi à leur proximité. Avec la démarche Vita Air, le réseau Coorace accompagne les entreprises afin de mener un diagnostic des postes à pourvoir afin de créer des ponts entre les compétences des personnes, qui n'ont pas toujours les qualifications nécessaires, et les postes à pourvoir.

Ces méthodologies fonctionnent, mais nos réseaux ne parviennent pas à les déployer à grande échelle par manque de moyens financiers. Ces solutions existent. Elles sont efficaces et répondent aux besoins de recrutement de ces entreprises. Elles permettent un véritable partenariat entre l'IAE et les entreprises classiques.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je vous remercie pour ces précisions. Que faudrait-il faire pour que ce partenariat fonctionne mieux ? Pourriez-vous présenter plus précisément le dispositif que vous préconisez ?

Concernant la gouvernance territoriale de l'IAE, avez-vous une idée du cadre dans lequel elle pourrait s'exercer ? Faut-il créer de nouveaux outils ou utiliser les outils existants ?

M. Éric Béasse. – Nous pouvons, si vous le souhaitez, vous envoyer de la documentation sur le dispositif Vita Air. Il s'agit de préparer une étude de poste avec les entrepreneurs. La SIAE les accompagne dans la définition des tâches attendues. Ce diagnostic est effectué au sein des entreprises, au plus près du terrain. Une fois que les tâches sont identifiées, nous cherchons à positionner les bons candidats sur les profils recherchés.

Lorsque le bâtiment cherche des maçons coffreurs, nous nous apercevons que les professionnels investis dans ce domaine n'effectuent pas cette tâche à temps plein. Certains, par exemple, préparent le ciment, ce qui peut être confié à des personnes moins qualifiées. Or, les entreprises se concentrent uniquement sur la qualification et le recrutement de personnes qualifiées. Il faut trouver d'autres manières de recruter les personnes et de les accompagner vers l'emploi.

Marie Lombard, chargée de plaidoyer du réseau Coorace. – Il convient de trouver les financements pour changer d'échelle et développer ces outils de manière numérique. Il s'agit de diagnostiquer les tâches nécessaires pour chaque emploi, de recenser les compétences attendues et de les relier aux compétences développées au sein des structures d'insertion. Nous voulons développer un outil numérique qui permette de croiser ces informations, ce qui nécessite d'engager des investissements.

M. Laurent Pinet. – En ce qui concerne l'implication des collectivités locales dans la gouvernance de l'IAE, le Pacte d'ambition pour l'IAE a prévu un changement d'échelle dans la gouvernance de l'IAE en concentrant le pilotage au niveau régional et en réduisant les prérogatives des conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique (CDIAE).

Notre lecture s'appuie sur des expériences qui fonctionnent. Ce qui fonctionne très bien en Isère est que l'IAE intervient en lien avec les collectivités locales pour mettre en place des conférences de financeurs. L'ensemble des financeurs se réunit, discute, trouve des solutions, met en place des financements croisés en vue de mettre en place un plan de sortie de crise ou de diversification de l'activité.

Le CDIAE est ainsi déconcentré à l'échelle des bassins d'emploi du département. Les acteurs locaux ne souhaitent pas perdre la finesse d'analyse qui permet d'établir un diagnostic pertinent des problématiques d'emploi et d'insertion à l'échelle des bassins de vie et non d'une région comme Auvergne-Rhône-Alpes. Ces bonnes pratiques devraient inspirer le législateur, à l'inverse de la tendance à la régionalisation qui conduit à une perte de sens. Ce dispositif ne peut se mettre en œuvre qu'avec le concours plein et entier des départements, des agglomérations, des communautés de communes et des régions, avec une grille d'analyse très fine.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je vous remercie pour ces précisions qui permettent de mieux comprendre la situation.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Je souhaite revenir sur le sujet de la gouvernance qui me semble particulièrement important. Cet enjeu suppose d’aller vite pour les personnes demandeuses d’emploi de longue durée. L’attente longue accroît les séquelles du demandeur d’emploi. Monsieur Gallois suggère à chacun de s’inspirer des autres. Le dispositif Territoires zéro chômeur longue durée peut apporter un exemple de gouvernance par la constitution des comités locaux pour l’emploi à l’échelle très fine de territoires de 10 000 habitants, ce qui n’apparaît pas dans le texte de loi.

Ne pensez-vous pas qu’il faut descendre plus bas au niveau de ces structures qui permettent de décider rapidement ? Je ne suis pas certaine que l’échelle départementale soit pertinente. Je pense qu’il faut descendre beaucoup plus bas. Des territoires ont des entreprises d’insertion, d’autres non. J’aimerais vous entendre sur ce sujet.

Ensuite, je reviens sur les contrats courts et la permittance. Nous avons noté au sujet du dispositif Vita Air la volonté de faire lien entre le besoin de l’entreprise et les personnes accompagnées par l’ESS. Ce sujet représente un défi important. En matière de soutien à domicile, nous avons un besoin important de personnes expérimentées. 70 % à 80 % des personnes résidant en établissement d’hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) sont confrontés à des enjeux de précarité et de paupérisation. Ne pensez-vous pas que nous pouvons développer du lien entre les structures d’insertion avec un accompagnement allégé et des contrats courts dans le secteur sanitaire et social ?

M. Emmanuel Stéphant. – En préambule, je souhaite préciser que je suis sociologue de formation. Les propos que je tiendrai n’ont aucun regard partisan. Je tiens à adopter une analyse distanciée de la situation. Vous parliez, Madame la sénatrice, d’échelle et proposiez de descendre au plus près du territoire. Or, je pense qu’une échelle n’a d’intérêt que lorsque les barreaux sont régulièrement espacés et qu’elle permet de monter. La question majeure ne concerne pas, selon moi, l’opposition entre territoire, département, région et nation.

Depuis quelques années, par une forme d’individualisation des pouvoirs, chacun a mis en place une politique à son niveau pour intervenir sur le territoire. La politique publique de l’emploi est d’abord une compétence nationale à laquelle les régions, les départements et les communes sont censés apporter un complément. Souvent, à des niveaux différents, une forme de cacophonie est constatée. Nous nous retrouvons à noter des confrontations et des inversions de tendance, et l’ensemble de la population précarisée en subit la conséquence.

Vous parliez des comités locaux pour l’emploi dans le cadre de Territoires zéro chômeur de longue durée. C’est un bon exemple. Dans la ville de Roubaix où j’interviens, le territoire d’expérimentation est circonscrit à une grande rue. En zone rurale, ce peut être une communauté de communes. Le message passé auprès de la population et la mobilisation des financeurs ne peuvent pas emprunter la même voie dans ces deux situations. Dans les communautés de communes, tous les acteurs sont présents. À Paris 13^e ou à l’échelle d’une rue, nous créons davantage d’antagonismes que d’effets positifs, étant donné que celui qui n’habite pas la bonne rue ne peut pas profiter de la démarche.

Comme je l’ai dit le 29 mars à la ministre, il faut une coordination et une organisation des politiques publiques dans une instance non partisane, qui ait la compétence d’émettre des avis entendus par les décideurs. Les moyens sont sur la table. Ils n’ont jamais été aussi nombreux pour accompagner les plus démunis, avec énormément d’argent rendu

faute d'être utilisé avec la bonne temporalité. Vous parliez de vitesse et de précipitation. Ce sont les deux bons termes. Il faut aller vite.

En l'occurrence, nous n'avons pas tout essayé. Nous n'avons pas donné aux acteurs, aux réseaux que nous sommes, la possibilité de transformer l'essai. Nous restons sur des politiques publiques quantitatives par effet d'annonce, par exemple la création de 10 000 ou 100 000 postes sans penser à qui va les créer. Il faut changer de paradigme et reprendre ces politiques publiques, nationales, départementales ou régionales, au sens premier. Une politique publique n'a d'intérêt que par le constat des décideurs, la mise en œuvre de moyens et la mise en place d'une évaluation avant que la démarche ne soit mise en route.

De fait, des actions ont été mises en place, puis nous nous demandons si elles fonctionnent. De même, face à la pandémie de covid-19, le couvre-feu a été fixé à 18 heures, puis déplacé à 19 heures sans que ces décisions semblent cohérentes. J'ai conscience de ne pas répondre à vos questions étant donné qu'il faut changer de paradigme. Mais les responsables politiques doivent être conscients que ce n'est pas tout de mettre des moyens. Il faut préciser pour quelle raison des dispositifs sont mis en place, avec qui, et comment les évaluer. Tous les acteurs se précipitent pour faire partie des 50 nouveaux territoires « zéro chômeur », mais une analyse plus fine permet de comprendre que ce n'est pas cela qui est le plus important.

J'ai soumis la proposition, retenue dans la loi de prolongation de l'expérimentation, de s'assurer dans le cadre du dossier d'évaluation des candidatures que partout où nous voulons créer un territoire « zéro chômeur », tous les acteurs déjà présents, en premier lieu les IAE, seront partie prenante pour que, si nous ne trouvons pas de solution pour une personne dans ce territoire, nous puissions lui proposer un autre emploi. Il faut aller au plus près des personnes. Si nous mettons à leur disposition les bons outils au bon moment, alors les politiques publiques seront beaucoup plus efficaces.

Alexandre Wolff, directeur national de Chantier école. – Nous travaillons sur les savoirs transférables dont ont besoin les entreprises pour les transmettre aux personnes accompagnées par nos structures. Les dispositifs qui ont été présentés par nos collègues sont compatibles et complémentaires avec cette démarche. Nous intervenons beaucoup sur le quantitatif, un peu moins sur le qualitatif. L'ensemble de la collectivité nationale, l'État et les collectivités, doivent s'associer à ce déploiement.

Le Pacte d'ambition pour l'IAE avait identifié le besoin de mobiliser les ministères, les régions, les départements et les collectivités locales, quelle que soit leur organisation. Le simple soutien de l'État n'est pas suffisant pour réussir ce pari. Il est nécessaire que tous les départements s'engagent et que les problématiques soient partagées. On voit encore trop d'inégalités de moyens entre les territoires.

M. Laurent Pinet. – En ce qui concerne l'échelle idéale du pilotage, toutes les parties prenantes, l'ensemble des collectivités ont une place et leur mot à dire sur l'IAE, question d'intérêt général qui concerne tout le monde. Cette question est fondamentale à l'échelle des territoires. La bonne échelle me semble être celle qui correspond aux habitudes de vie des habitants.

En ce qui concerne les contrats courts en lien avec le secteur sanitaire et social, je souhaite évoquer la question du dispositif « AI en Ehpad » mis en place au plus fort de la crise sanitaire pour proposer des solutions de personnel pour ces établissements. Ce dispositif a été

soutenu, et continue de l'être, par la ministre déléguée à l'insertion et la ministre déléguée à l'autonomie. Depuis le mois de décembre 2020, ce dispositif a produit plus de 40 000 heures de travail pour 80 associations participantes dans 40 départements. Ce dispositif produit des effets et met en lumière les passerelles entre filières, secteurs d'activité et associations intermédiaires en utilisant les contrats courts. Ce dispositif a si bien fonctionné qu'il a été maintenu jusqu'à l'été prochain et élargi aux structures d'accompagnement des personnes en situation de handicap.

Nous travaillons pour aboutir à un suivi plus structurant en mettant en place des dispositifs qui reconnaissent les compétences et qualifient les personnes en vue de leur permettre d'accéder à des emplois de qualité dans les établissements.

Mme Coline Derrey-Favre. – Dans le cadre de la loi « inclusion », nous avons soumis la proposition collective consistant à permettre le cumul d'un CDD d'insertion et d'un CDI. La loi permet de déroger au plancher de 20 heures hebdomadaires en structure d'insertion pour faire monter en charge progressivement le volume d'heures en CDI. Une dérogation est désormais prévue pour permettre de signer un CDD ou un CDI de moins de 24 heures en cas de cumul avec un contrat d'insertion. Cette évolution vise à sécuriser l'accès à l'emploi. Une personne trouvant un CDI à temps partiel pourrait garder son contrat afin de sécuriser l'accompagnement. Nos dispositifs de sécurisation du maintien dans l'emploi sont importants en raison du risque de rupture dès les premiers jours de travail. L'objectif consiste à diminuer progressivement le nombre d'heures en SIAE pour augmenter le nombre d'heures travaillées en entreprise. Cet outil contribue à améliorer la relation entre l'IAE et l'entreprise.

En matière de gouvernance, l'objectif, quelle que soit l'échelle, est de pouvoir mettre en œuvre un diagnostic territorial pour développer des projets de structure et de développement. Les échelles peuvent différer selon les bassins de vie.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Nous devons travailler plus précisément avec vous sur ces différents dispositifs.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Nous espérons que les décrets d'application du dispositif de « temps cumulé » entre un CDDI et un contrat de travail classique, qui a été introduit au Sénat, seront en conformité avec les attentes que vous portez collectivement. Il peut permettre de conforter les AI qui se prêtent à des contrats courts avec un accompagnement léger.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Je vous remercie très sincèrement d'avoir passé ce moment avec nous. Je vous souhaite une bonne continuation. L'insertion par l'activité économique est une piste à creuser. Cet accompagnement des personnes en difficulté doit se dérouler à leur rythme, d'où l'importance de la souplesse des dispositifs. Je remercie vos équipes pour l'accompagnement des personnes qui sont le plus en difficulté et qui sont malheureusement plus nombreuses dans ce contexte de covid-19 et probablement de sortie de covid-19. Je vous remercie et vous souhaite une bonne fin d'après-midi.

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

Mardi 6 avril 2021

- Présidence de Mme Annie Le Houerou, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Précarité alimentaire – Audition de MM. Yves Mérillon et Louis Cantuel, responsables des relations institutionnelles des Restos du cœur, Yann Auger, directeur général de l'Association nationale des épiceries solidaires, Nicolas Champion, membre du Bureau national du Secours populaire français, Jean-Baptiste Favatier, président de l'Ordre de Malte - France, Claude Baland, président de la Fédération française des banques alimentaires

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Mes chers collègues, nous commençons notre programme de ce mardi par un échange sur la précarité alimentaire.

Nous avons le plaisir d'accueillir les représentants de cinq organisations actives en matière de lutte contre la précarité alimentaire : MM. Yves Mérillon et Louis Cantuel, responsables des relations institutionnelles des Restos du cœur, M. Yann Auger, directeur général de l'Association nationale des épiceries solidaires, M. Nicolas Champion, membre du Bureau national du Secours populaire français, M. Jean-Baptiste Favatier, président de l'Ordre de Malte – France et M. Claude Baland, président de la Fédération française des banques alimentaires.

Je vous remercie d'avoir accepté l'invitation du Sénat. Notre mission d'information est chargée de comprendre et de proposer des solutions face au phénomène de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français, c'est-à-dire au mouvement de fragilisation qui frappe certains de nos concitoyens, non seulement dans la crise actuelle, mais également depuis la précédente. Le covid est un événement exceptionnel en ce qu'il fait basculer dans la précarité des personnes qui ne s'y attendaient pas.

Je vous propose de débiter cette audition par un bref propos liminaire de sept à huit minutes chacun, qui permettra de bien identifier le rôle respectif de vos organisations. Vous pourriez également nous faire part de vos principaux constats quant aux grandes tendances de l'évolution de la précarité alimentaire, notamment quant aux nouvelles populations qui font appel à vos services depuis la crise liée à l'épidémie de covid-19, mais aussi, le cas échéant, avant celle-ci.

M. Yves Mérillon, responsable des relations institutionnelles des Restos du cœur. – Un an après le début de la crise, nous nous interrogeons fortement sur la façon dont nous remplissons nos missions. Les Restos du cœur aidaient environ 900 000 personnes avant la crise, grâce à l'aide de 75 000 bénévoles, dans 2 000 centres en France. Nous distribuons, chaque année, 135 millions de repas.

Nous ne sommes pas seulement une association d'aide alimentaire. L'aide alimentaire est la porte d'entrée vers toute une série d'activités, d'actions d'inclusion sociale : soutien à la recherche d'emploi, accès à la culture, microcrédit, conseil budgétaire, accès au droit, lutte contre la fracture numérique... Nous avons aussi des activités d'insertion : nous gérons une centaine d'ateliers et de chantiers d'insertion ainsi que des centres d'hébergement et des résidences sociales.

La crise précédente, en 2008, s'était traduite, pour les Restos du cœur, par l'arrivée de 25 % de personnes supplémentaires en deux ans. Ce constat nous inquiète beaucoup, car il pourrait préfigurer les conséquences de la crise sociale que nous connaissons actuellement.

Le public reçu par les Restos du Cœur présente deux caractéristiques importantes. La première est sa jeunesse : 40 % des bénéficiaires sont des mineurs et 10 % sont âgés de 18 à 25 ans. Une personne inscrite aux Restos du cœur sur deux a donc moins de 26 ans. La seconde est l'isolement. La moitié des familles que nous recevons sont monoparentales. Dans 90 à 95 % des cas, il s'agit de femmes seules avec enfants. Nous accueillons, globalement, 40 % de personnes seules.

Quel a été l'impact de la crise sanitaire sur notre fonctionnement ? Nous avons bien évidemment été extrêmement perturbés au mois de mars 2020. Nous avons pu continuer notre action moyennant un certain nombre d'adaptations, qui sont autant de dégradations du service rendu, mais qui étaient indispensables pour pouvoir continuer à fonctionner alors qu'une partie de nos bénévoles âgés s'étaient mis en retrait et que nous ne disposions pas de matériel de protection.

Nous avons pu continuer la distribution alimentaire en « *drive* », avec des colis confectionnés *a priori*. Cependant, les personnes accueillies n'avaient plus de choix, plus la possibilité de discuter et ne recevaient plus d'accueil.

Par ailleurs, nous avons dû arrêter la plupart des activités d'inclusion et d'aide à la personne, comme le soutien à la recherche d'emploi ou les cours de français, que nous ne pouvions plus proposer dans les conditions habituelles. Toute notre énergie est aujourd'hui concentrée sur le redémarrage de ces activités.

On a beaucoup parlé, durant cette crise, de l'arrivée de nouveaux publics. Ces derniers représentent à peu près 15 % des personnes que nous accueillons. Il s'agit de titulaires de petits boulots ou de CDD, d'intérimaires, d'étudiants, qui travaillaient notamment dans la restauration pour financer leurs études, sans parler des familles qui ont dû nourrir leurs enfants à domicile, les écoles et donc les cantines étant fermées.

Nous avons également des activités de rue. Dans certaines villes, comme à Paris et Toulouse, nous avons observé une très forte augmentation de la fréquentation de nos distributions dans la rue.

Dans quelle situation sommes-nous aujourd'hui ? Nous avons été aidés par les pouvoirs publics et par l'Europe, qui nous ont permis de passer le cap aigu de la crise. Aujourd'hui, nous sommes inquiets pour l'avenir : que va-t-il se passer lorsque les aides publiques aux entreprises s'arrêteront, lorsque la réforme de l'assurance chômage entrera en vigueur ? Tous ces éléments ne sont pas de nature à diminuer la fréquentation des publics des Restos du cœur. Ne va-t-on pas connaître une brutale augmentation du chômage, qui se traduira par celle de la fréquentation de nos centres d'activités ?

En arrière-plan, nous craignons une nouvelle augmentation de 25 % de la fréquentation, comme en 2008.

M. Louis Cantuel, responsable des relations institutionnelles des Restos du cœur. – Ce qui ressort de l'étude flash conduite juste après le premier confinement, au-delà de

la dimension quantitative, est un phénomène d'aggravation de la précarité : la crise fait basculer ceux qui étaient déjà en situation de précarité ou de quasi-précarité.

Ce phénomène n'est pas encore visible dans les chiffres d'activité des associations, mais on pourra très probablement l'observer dans les prochains mois. La crise sera probablement durable et ses conséquences les plus massives risquent d'apparaître dans les prochaines années, comme cela s'est produit voilà dix ans.

S'agissant des aides, un plan d'urgence important a été débloqué, un plan de relance est en cours de déploiement et un soutien européen, à travers le programme React, bénéficiera aux quatre associations qui mettent en œuvre le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Cette aide est considérable et sera très utile, même si les conditions de sa mise en œuvre ne nous paraissent pas tout à fait satisfaisantes, la gamme de produits concernés étant très réduite.

M. Yann Auger, directeur général de l'Association nationale des épicerie solidaires (Andes). – L'Andes fédère un réseau d'environ 420 épicerie solidaires, qui accompagnent environ 200 000 personnes chaque année, sous une forme spécifique qui allie aide alimentaire et accompagnement social. Notre volonté est de distribuer l'aide alimentaire dans des établissements qui ressemblent à des commerces de proximité quelconques, mais qui sont dédiés à des personnes en situation de précarité, lesquelles y font leurs courses pour un coût entre 10 et 30 % de la valeur marchande des produits pendant quelques mois. De fait, ces personnes sont censées ne faire que passer dans les épicerie avant de retrouver une « vie normale », même si, sur le terrain, ce n'est pas toujours aussi simple.

Nous avons d'autres activités : nos chantiers d'insertion livrent en particulier des fruits et légumes aux structure d'aide alimentaire, aux épicerie du réseau Andes, mais aussi à d'autres structure, y compris à certaines qui participent à l'audition d'aujourd'hui.

Pour ce qui concerne l'impact de la crise, la situation a parfois été fort complexe depuis un an, surtout lors du premier confinement. Petit à petit, les choses se sont structurées, mais le mode de fonctionnement dégradé est presque devenu la norme, ce qui n'est pas sans poser de nombreux problèmes et soulever maintes questions.

L'accompagnement social, les ateliers collectifs sont très fragilisés par la situation. En 2019, le réseau Andes avait organisé un peu plus de 12 000 ateliers à destination des bénéficiaires. En 2020, ce chiffre est tombé à 4 000. Ce n'est pas une très bonne nouvelle et cela nous inquiète sur notre capacité à accompagner les personnes autrement que par l'aide alimentaire, ce qui n'est absolument pas la vocation des épicerie solidaires.

Nous avons enregistré des hausses de fréquentation de 30 % en moyenne sur l'année 2020, avec des pics très élevés durant les confinements. L'augmentation a notamment été de 40 % en moyenne pendant le premier confinement. Toutefois, les situations sont extrêmement variables, avec des structure qui n'ont presque pas connu de hausse et d'autres qui font face à des augmentations de 100 %, voire 150 %, ce qui interroge quant à leurs capacités à absorber de telles évolutions.

Nous n'avons pas encore de visibilité sur le premier trimestre 2021, mais les chiffres devraient être connus assez rapidement. Il me semble que toutes les associations réunies aujourd'hui sont désormais amenées à produire des statistiques trimestrielles, sous l'impulsion de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), de l'Insee et de la

direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). Cela nous aidera à appréhender la situation de manière formalisée et standardisée, au-delà des enquêtes que l'on peut faire en interne.

Pour ce qui est des profils, je ne peux que confirmer ce qui a été dit précédemment : on retrouve beaucoup de personnes seules, de personnes ayant subi l'impact économique de la crise, beaucoup d'étudiants – certaines de nos épiceries leur sont dédiées –, des familles monoparentales, qui ont souffert de la fermeture des cantines scolaires au printemps dernier et en souffriront encore lors des prochaines semaines.

Nous avons été aidés, en particulier en 2020, au travers des deux plans d'urgence, qui ont été mis en place de manière assez rapide et significative pour l'aide alimentaire. Nous nous interrogeons fortement sur la pérennité des moyens futurs, au-delà des enveloppes très importantes mais ponctuelles mises à disposition au travers du plan de relance. J'ignore comment nous pourrions faire face de manière relativement durable à une hausse de 30 % de la fréquentation.

Les épiceries représentent 5 à 6 % de l'aide alimentaire. L'une de nos principales sources de financement est le crédit national pour les épiceries sociales (CNES), qui permet de pallier le fait que les épiceries n'ont pas accès au FEAD, puisqu'elles ne pratiquent pas l'aide alimentaire gratuite – en tout cas pas majoritairement. La dotation du CNES n'a pas augmenté entre 2020 et 2021, alors même que les besoins sont en hausse de 30 % au sein des épiceries existantes et alors que s'ouvrent de nouvelles épiceries solidaires à peu près toutes les semaines. Nous nous demandons comment le CNES pourra évoluer dans les années à venir, au-delà des démarches ponctuelles menées au travers du plan de relance.

M. Nicolas Champion, membre du Bureau national du Secours populaire français. – Le Secours populaire français aide 1,8 million de personnes dans plus de 1 300 lieux d'accueil répartis sur l'ensemble du territoire français. C'est une association décentralisée, avec des fédérations départementales et des comités locaux. Cette organisation nous a permis d'être au plus près de la population durant la crise sanitaire. Le Secours populaire aidait, en 2009, 1,3 million de personnes. Ce chiffre est passé à 1,8 million en 2019, soit 500 000 personnes en plus en dix ans.

Concernant la typologie des publics, nos chiffres sont presque similaires à ceux des Restos du cœur. Ainsi, 42 % des personnes que nous accueillons sont mineurs. Cette proportion est stable.

D'après un sondage que nous avons réalisé avec Ipsos en septembre 2020, un Français sur trois avait connu une baisse de revenus liée à la crise sanitaire. Cela donne une idée de l'ampleur de la vague de précarité que nous nous apprêtons à subir.

Pendant le premier confinement, des populations ont été précarisées très vite. Je pense notamment aux personnes vivant de petits boulots ou de missions d'intérim. Depuis la rentrée scolaire, nous sommes touchés de plein fouet par une vague de précarité chez les étudiants. Nous multiplions les dispositifs pour aller vers ces derniers : antennes sur les campus universitaires, Solidaribus...

Ces publics qui ont basculé très brutalement dans la précarité se sont très vite trouvés en situation de précarité psychologique. À la suite du premier confinement, ils sont arrivés chez nous complètement désorientés, alors que l'organisation de la distribution

alimentaire se faisait dans des conditions dégradées. Nous avons pu reprendre notre travail d'accompagnement et nos permanences d'accueil social. Nous avons innové. Nous avons essayé de continuer ce que nous faisons habituellement. Je pense au droit aux vacances. Ainsi, nous avons multiplié les grandes journées des oubliés des vacances. Nous avons organisé des « journées bonheur » pour permettre aux gens de souffler durant l'été.

Sur les perspectives, le sondage que nous avons réalisé récemment auprès de nos fédérations laisse apparaître une augmentation de 30 % des publics en 2020, même si les chiffres doivent encore être consolidés. Nous redoutons l'inscription de cette précarité dans le temps et que les financements exceptionnels de l'État, que je salue, ne perdurent pas.

M. Jean-Baptiste Favatier, président de l'Ordre de Malte - France. – Je parlerai de ce que fait l'Ordre de Malte en France, tout en rappelant que nous sommes présents dans 26 pays : nous menons des actions alimentaires notamment en Afrique de l'Ouest et dans l'océan Indien.

Nous avons une tradition sanitaire et sociale, car nous intervenons auprès des plus fragiles dans le domaine de la santé et dans celui de l'accompagnement social, y compris alimentaire. Cette approche a guidé la manière dont nous avons lu la crise et dont nous avons adapté nos dispositifs.

En France, l'Ordre de Malte compte 10 établissements médico-sociaux, 110 délégations et 12 000 bénévoles. Nous avons distribué environ 160 000 repas l'année dernière.

L'Ordre de Malte n'a pas l'ampleur d'autres grandes associations, mais il a une spécificité, qui est d'intervenir dans la rue et à partir de la rue, c'est-à-dire dans le dernier maillon, que ce soit sous forme de petits déjeuners, de maraudes alimentaires, *via* des dispensaires ou des péniches.

Avant le covid, les actions alimentaires que nous menions, à côté des actions sociales et médicales, étaient relativement résiduelles, puisqu'elles représentaient de 10 à 20 % de nos activités. Avec le covid, nous avons tout basculé, sauf le secourisme, en intégrant la dimension alimentaire. Ainsi, nous avons organisé des maraudes spéciales et créé un dispositif sanitaire, social et d'hygiène global, appelé Soli'Malte. Cela a été notre innovation majeure de l'année dernière. Nous avons basculé environ 60 % de nos activités sur des activités avec distribution alimentaire.

Pour ce qui concerne les publics, je ne peux que confirmer ce qui a été dit. Je veux ajouter deux catégories qui n'ont pas été évoquées.

Premièrement, nous commençons à voir arriver dans nos maraudes alimentaires ou les centres de distribution fixes des seniors précaires, âgés de 65 ou 70 ans. C'est la préfiguration d'un énorme choc de précarité à venir du fait du vieillissement de la population. À titre d'exemple, dans notre établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) de Saint-Étienne, un dossier d'admission sur deux concerne aujourd'hui des personnes « hyperprécaires », qui n'ont pas de ressources et ne peuvent pas se faire aider par leur famille. Nous sommes en train de réfléchir, dans le cadre de notre nouvelle stratégie, à l'accueil en établissement de ces personnes qui n'ont les moyens de vieillir ni à domicile ni en établissement.

Deuxièmement, au sein de la population sous le seuil de pauvreté se développe la part des personnes en situation d'extrême précarité. Il s'agit d'une tendance lourde que la crise pourrait accélérer. Ces personnes sont quasiment invisibles. Il faut aller les chercher. Elles sont souvent envoyées par des associations de proximité ou par des voisins. Elles n'ont même plus les ressources pour se tourner vers les aides d'urgence. Le nombre de ces hyperprécaires est assez important, bien qu'il soit difficile à évaluer : on peut penser qu'ils sont 300 000 à 400 000.

L'année dernière, nous avons vu arriver les déclassés du covid – il s'agissait souvent de familles – par les problèmes alimentaires, avec des personnes que l'on a pu voir dans certains cas devoir se nourrir dans les poubelles. Leur sentiment d'effondrement psychologique était très important et leur culture de l'aide d'urgence très faible : ils ne disposaient pas d'informations à ce sujet.

Quel a été l'impact du covid ? L'alimentation révèle de nombreux autres besoins, notamment psychologiques, mais également sanitaires. Notre premier souci a été de trouver des réponses de rue qui offrent une solution globale. Nous avons ainsi lancé, avec Soli'Malte, un nouveau type de maraudes. Les unités mobiles dédiées sont actuellement au nombre de 25, mais nous allons les étendre considérablement. Elles associent un professionnel de santé formé aux premiers secours, une distribution alimentaire, des conseils d'hygiène et un accompagnement social. Ce dernier est aujourd'hui réduit à ce que savent faire nos bénévoles, mais nous cherchons à le développer, en partenariat avec les collectivités locales et les grandes institutions, afin de pouvoir embarquer des travailleurs sociaux pour renseigner les personnes fragiles, très éloignées de toute structure institutionnelle, sur leurs droits. L'idée est d'amener le système aux personnes précaires, puisque ces dernières ne vont plus vers le système.

L'une de nos grandes préoccupations à cinq ans est d'organiser dans la rue un véritable système sanitaire et social, avec des réponses pérennes. C'est le changement que doit induire l'évolution quantitative et qualitative de la précarité.

Nous n'avons bénéficié d'aucune aide de la Commission européenne. Nous avons répondu à un appel d'offres pour une douzaine d'épiceries solidaires dans le cadre de France relance, mais nous nous sommes débrouillés tous seuls, sans toucher un centime. Il faut dire que nous ne sommes pas référencés parmi les grandes associations. Pourtant, nous avons travaillé avec de nombreux interlocuteurs, notamment les collectivités locales. Nous avons même été amenés à intervenir pour le compte d'autres associations spécialisées dans la distribution alimentaire, comme la Banque alimentaire, dont les bénévoles sont plus âgés que les nôtres. Les nôtres sont plus jeunes – en tout état de cause, plus jeunes que les personnes considérées comme étant à risque face au covid. Cette action partenariale a permis que les distributions soient maintenues dans certains départements.

Nous avons bénéficié de dons privés, des dons d'entreprises, voire, de manière très résiduelle, de dons de certaines collectivités locales, mais nous sommes restés en dehors des dispositifs d'aide.

La fermeture de centres de distribution fixes a mis dans la rue beaucoup de personnes précaires, qui avaient l'habitude de trouver des points fixes de distribution institutionnelle. Pour nous, l'enjeu est gigantesque. Il faut parvenir à une coordination et une continuité entre associations pour fournir trois repas par jour à tous et sur tout le territoire,

même pour ceux qui vivent dans la rue. J'ai très souvent pu observer, au cours des maraudes auxquelles j'ai participé, de tels problèmes de coordination dans la métropole parisienne.

Nous cherchons à monter des architectures en partenariat avec les autres associations localement pour offrir des solutions très avancées, avec différents niveaux de prise en charge, mais cela nécessite une importante coordination. Les collectivités locales doivent en être la cheville ouvrière, du fait de leur proximité et de leur connaissance du tissu associatif. Les centres communaux d'action sociale (CCAS) devraient être le maillon qui, demain, permettra de monter ces architectures. Un projet est en cours à Toulon, associant la mairie et les associations.

M. Claude Baland, président de la Fédération française des banques alimentaires. – Je suis accompagné de Barbara Mauvilain, qui est la directrice des relations institutionnelles de la Fédération des banques alimentaires et qui a rédigé une note de treize pages sur le sujet qui nous réunit aujourd'hui.

Voici les quelques idées que je vais développer : le réseau des 79 banques alimentaires est un outil de redistribution à bon compte pour l'État ; le confinement a accru le besoin d'aide alimentaire ; l'aide alimentaire a été bien soutenue et bien coordonnée par les pouvoirs publics au sens large. Je terminerai par évoquer quelques pistes.

Notre réseau comporte 79 banques alimentaires. Avec les annexes et les antennes, nous disposons de 108 établissements physiques, qui couvrent toute la France. Ce réseau assure 39 % de l'aide alimentaire en France.

Jusqu'au premier confinement, les banques alimentaires distribuaient non pas aux bénéficiaires finaux, mais à 6 011 associations, composées de CCAS, d'épiceries sociales et d'autres associations. En 2020, nous avons redistribué 103 681 tonnes à 2,1 millions de bénéficiaires, soit 224 millions de repas. Concrètement, cela fait 40,3 kilos par bénéficiaire final, soit l'équivalent d'une aide de 96 euros par mois.

Autrement dit, il s'agit d'une délégation de service public qui redistribue beaucoup et à moindre coût. En effet, le réseau coûte 35 millions d'euros par an – rémunération des 567 salariés, frais de location de certains entrepôts et établissements, camions, réparations, *etc.* Cependant, il redistribue une valeur alimentaire de 442 millions d'euros, principalement grâce à l'action des bénévoles et surtout aux produits qui nous sont donnés. Toutefois, le covid a fait évoluer ces grands principes fondateurs des banques alimentaires.

La crise sanitaire et le premier confinement ont évidemment accru la demande d'aide alimentaire. De mars à fin juin 2020, le volume distribué a augmenté de 20 %, les stocks diminuant de 22 %. Le nombre d'associations partenaires auxquelles nous remettons cette aide alimentaire a augmenté assez fortement, puisqu'il est passé de 5 400 à 6 011 : 48,5 % d'entre elles sont des associations indépendantes, 26,3 % des grands réseaux caritatifs et 25,2 % des centres communaux d'action sociale (CCAS).

Au cours de l'année, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 6 %, tandis que le volume distribué a baissé de 1 %. Les nouveaux publics sont constitués de travailleurs précaires, d'autoentrepreneurs, de sans-abri, d'immigrés, *etc.* 35 % des personnes aidées ont déclaré avoir recours à l'aide alimentaire depuis moins de 6 mois. On a noté aussi un afflux de familles lorsque les cantines scolaires sont fermées. Nous avons également, à la demande des

régions d'Occitanie et de Nouvelle-Aquitaine, distribué directement des colis aux étudiants, contrairement à notre tradition qui veut que l'on ne serve pas directement les destinataires finaux. La moitié des banques alimentaires continuent à servir des associations étudiantes et vingt-trois d'entre elles ont créé des épiceries solidaires à destination des étudiants, en partenariat avec d'autres associations ou avec des collectivités.

Les bénéficiaires de nos aides ont 48 ans en moyenne ; 70 % sont des femmes ; 30 % vivent dans des familles monoparentales ; 85% ont un logement ; plus d'un quart sont des chômeurs, tandis que 70 % de ceux qui ont un emploi travaillent à temps partiel. Leurs ressources financières sont limitées : 71 % disposent de moins de 1 000 euros par mois. Les bénéficiaires déclarent économiser en moyenne 92 euros par mois grâce à nos distributions, ce qui est significatif par rapport à leur revenu moyen de 839 euros.

Les banques alimentaires ont été plutôt bien soutenues par les pouvoirs publics : fonds européens, plan de relance, crédits exceptionnels, *etc.* Au total, le financement public a augmenté de 48 %. L'État français nous a versé trois subventions « covid » exceptionnelles, pour un montant de 4,948 millions d'euros. Les collectivités locales, aussi bien les régions que les départements et les communes, nous ont aussi aidés. La région Nouvelle-Aquitaine nous a ainsi subventionnés pour distribuer une aide aux étudiants. La région Auvergne-Rhône-Alpes nous a accordé 300 000 euros pour financer des projets innovants visant à distribuer de l'aide alimentaire dans les territoires reculés. La région Hauts-de-France nous a fourni une aide de 224 832 euros, *etc.* Les départements, les mairies nous ont aussi soutenus. Les aides peuvent être financières ou consister en la mise à disposition d'entrepôts, de locaux, voire d'agents municipaux, comme à Poitiers ou Strasbourg, pour pallier l'effondrement du nombre de nos bénévoles : comme ceux-ci ont, pour deux tiers d'entre eux, plus de 65 ans, on a préféré leur demander d'être prudents et de rester chez eux. On a aussi bénéficié d'aides de l'industrie agroalimentaire et des coopératives agricoles, dont les dons ont augmenté de 32 % entre mars et juin 2020.

Parmi les pistes d'amélioration que nous proposons, la première consiste à remédier à la baisse tendancielle de la ramasse quotidienne dans les supermarchés. La baisse, qui avait été amorcée dès avant la crise, s'est accélérée : entre mars 2019 et mars 2020, la ramasse a diminué de 32 % ; entre les mois d'avril 2019 et avril 2020, elle a diminué de 47 %. Cela est dû à une meilleure gestion des stocks, à la concurrence d'autres structures, à l'ouverture de solderies, *etc.* Cette évolution accentue l'institutionnalisation des dons. Alors que traditionnellement nous redistribuions 100 % de produits que l'on nous avait donnés, cette proportion a chuté à 77 %, le reste provenant de subventions des pouvoirs publics. Nos sources d'approvisionnement sont donc modifiées.

Nous plaçons aussi pour un assouplissement de la procédure retenue par FranceAgriMer pour utiliser les fonds européens : cinq appels d'offres lancés par FranceAgriMer en 2020 se sont avérés infructueux – notamment pour l'huile ou le lait, et plusieurs banques ont manqué de ces denrées. Autre conséquence, les livraisons ont eu lieu avec retard : 70 % des aliments achetés avec les fonds européens de 2020 ont ainsi été livrés en 2021. De même, la diversité des produits que l'on peut acheter avec ces fonds a été réduite. Alors que nous pouvions acheter 45 produits différents, on ne peut plus en acheter que 30.

Beaucoup de banques alimentaires espéraient bénéficier du plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté, mais l'enveloppe de 100 millions d'euros sera attribuée totalement lors du premier tour, et il n'y aura pas de nouvel appel d'offres. Or de nombreuses banques alimentaires voulaient déposer des dossiers pour créer des ateliers de

transformation des aliments, des épiceries sociales, créer des réseaux de distribution en milieu rural, *etc.*

Il faut aussi coupler la distribution de l'aide et l'accompagnement social : 66 % des bénéficiaires disent en effet avoir besoin d'un accompagnement social – ce taux monte à 84 % parmi les personnes de plus de 70 ans. Le chèque alimentaire, tel qu'il est envisagé, risque de court-circuiter cet accompagnement social. Nous souhaitons reprendre, dès que la crise sera finie, nos ateliers consacrés à la lutte anti-gaspillage, la santé, la cuisine : en Gironde par exemple, nous avons des bus itinérants qui sillonnent le département pour apprendre aux gens à tirer parti des produits qu'on leur donne. Nous souhaitons continuer à délivrer directement les produits aux bénéficiaires finaux, car c'est un bon moyen de lutter contre la solitude ; beaucoup d'étudiants qui ont reçu des colis ont d'ailleurs renvoyé l'ascenseur en participant à nos opérations de collecte.

Nous voulons aussi développer l'aide alimentaire en milieu rural, ce qui est facile à dire, mais beaucoup plus dur à faire ! Dans le Morbihan, la banque alimentaire a acheté un car et a noué un partenariat avec la Croix-Rouge pour distribuer de la nourriture dans les cantons. Dans la Nièvre, nous cherchons à détecter les zones blanches en vue d'une distribution itinérante de l'aide alimentaire.

Il convient aussi d'améliorer la qualité nutritionnelle des aliments distribués dans les structures d'aide alimentaire : ceux-ci contiennent trop de féculents, de sucre, de produits cuisinés, mais pas assez de fruits, de viande ou de légumes. Les banques alimentaires sont candidates pour participer au nouveau dispositif du chèque alimentaire : elles pourraient les recevoir directement pour les distribuer en même temps que des produits secs afin que les bénéficiaires puissent acheter des produits frais. On pourrait aussi imposer d'utiliser ces chèques pour acheter auprès des agriculteurs locaux, comme cela se fait déjà en Nouvelle-Aquitaine où les aides de la région sont conditionnées à des achats aux agriculteurs locaux. La région Occitanie a acheté directement les aliments auprès des producteurs locaux avant de nous les distribuer. D'autres initiatives semblables se multiplient.

Enfin, nous proposons de renforcer les articulations entre les réseaux distributeurs d'aide alimentaire, qui existent déjà, mais de manière inégale selon les lieux, tout en respectant l'histoire et les spécificités de chacun.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Je veux tout d'abord vous remercier pour votre action. Les personnes qui font appel à vous ont parfois tout perdu, y compris parfois leur dignité, et n'ont souvent d'autre choix que de se tourner vers vous. À l'occasion de la crise sanitaire, un grand nombre de dispositifs ont été créés qui visaient à embrasser toutes les situations, celles des demandeurs d'emploi, des personnes en difficulté, des familles en détresse à cause de la fermeture des cantines scolaires, *etc.* En dépit de cela, le nombre de personnes qui s'adresse aux banques alimentaires augmente. Comment l'expliquer ? Est-ce lié à un non-recours au droit ou à des trous dans les dispositifs classiques de solidarité ?

Vous avez parlé de « pauvreté », de « grande pauvreté », de « précarité », de « grande précarité », *etc.* Attribuez-vous un sens précis à ces termes ? Comment apprécier la différence entre pauvreté et précarité ? Nous avons en effet beaucoup de mal, dans notre pays, à quantifier « en temps réel » l'évolution de la pauvreté. Dans la mesure où vous constituez un thermomètre de la situation sociale, il serait utile que vous fassiez remonter vos données, pour aider à faire en sorte que nos politiques publiques soient plus efficaces. Estimez-vous que vos structures aient besoin d'aides supplémentaires des pouvoirs publics, et si oui dans quelle

proportion ? Vous avez tous exprimé votre inquiétude de voir arriver de nouveaux publics avec la fin des aides en faveur de l'emploi. Existe-t-il des besoins qui ne seraient pas couverts ?

Enfin, vous avez beaucoup parlé des grandes villes, mais qu'en est-il de la ruralité ? Quel est l'état de la précarité dans ces territoires ?

M. Louis Cantuel. – Avec le confinement et la fermeture des cantines scolaires, nous avons vu affluer de nouveaux publics. Mais ce n'est pas une nouveauté : on enregistrait déjà une hausse de nos activités de distribution de rue dès que les cantines scolaires étaient fermées, notamment le mercredi. La crise a fragilisé les personnes qui étaient déjà en situation précaire et qui se sont retrouvées totalement démunies : saisonniers, travailleurs précaires, étudiants, *etc.* Nous craignons un phénomène massif au cours des prochaines années.

Nous travaillons déjà avec l'Insee, la direction générale de la cohésion sociale ou la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) pour faire remonter nos données sur une base trimestrielle.

Les aides qui ont été mises en place sont ponctuelles. Certaines ont été difficiles à mettre en œuvre, comme les aides du plan d'urgence qui étaient très décentralisées. L'intégralité de l'enveloppe du plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté sera débloquée en un seul appel à projets et non en deux. Il conviendrait de revenir sur cette décision. Nous avons aussi des difficultés pour avoir des locaux adaptés à l'accueil des personnes en difficulté.

Grâce au Sénat et à une initiative de MM. Retailleau et Féraud, le plafond des dons possibles dans le cadre de la « loi Coluche » est passé de 500 à 1000 euros en 2020 et 2021. J'espère que ce dispositif sera prolongé.

M. Yves Mérillon. – Le non-recours au droit nous préoccupe beaucoup, en effet. On constate que 80 % des salariés dans nos chantiers d'insertion obtiennent un nouveau droit en y participant.

Venir aux Restos du cœur n'est jamais une démarche aisée. Beaucoup préfèrent se débrouiller seuls. Mais la crise a fait que des personnes qui hésitaient à venir nous voir ont basculé.

La pauvreté en milieu rural est un sujet de préoccupations, car il y a de nombreuses zones blanches dans ces régions. Nous ne pouvons couvrir tout le territoire ; or, pour les personnes pauvres, faire une quinzaine de kilomètres pour venir nous voir est parfois problématique. Nous réfléchissons à des camions mobiles pour parcourir les villages afin d'aller vers ces personnes qui sont, pour le moment, invisibles, alors qu'elles auraient droit à notre aide.

Je veux enfin souligner, comme M. Baland, que la crise ne doit pas être un prétexte pour sacrifier la qualité de l'alimentation. Nous devons continuer à fournir une aide alimentaire variée et de qualité. Nous nous efforçons déjà avec l'aide de certains départements d'acheter local et bio. C'est un sujet sur lequel nous devons être vigilants dans le cadre du chèque alimentaire ou de la sécurité sociale alimentaire.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – Et sur la terminologie ?

M. Nicolas Champion. – Il est difficile de répondre. Nos associations constituent un baromètre de la précarité et de la pauvreté. Nous avons dû être très réactifs : à peine quinze jours après l’annonce du confinement, on a vu arriver de nouvelles populations. Il est très important pour nous de disposer de stocks alimentaires : grâce à nos entrepôts, nous avons pu réagir rapidement et organiser des distributions alimentaires. Nous bénéficions d’aides européennes et d’aides publiques, mais nous regrettons que certaines aides déconcentrées n’aient été versées que plusieurs semaines plus tard.

Le plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté sera débloqué en une seule fois, mais plus de 2 600 projets ont été déposés. C’est révélateur du sous-financement du monde associatif : nous manquons de locaux, de moyens, de systèmes d’information, *etc.* L’idéal serait de disposer de financements pérennes, sous forme de dotations pluriannuelles.

Avec la crise, des personnes qui étaient à la limite entre la précarité et la pauvreté se sont tournées vers nous : certaines ont malheureusement basculé, d’autres ont eu recours à notre aide avant de rebondir. La distinction entre les personnes pauvres et celles en voie de précarisation tient, selon nous, à la longueur de la prise en charge dans nos dispositifs.

M. Yann Auger. – Les différences de vocabulaire que vous avez relevées sont dues au fait que nos associations ne s’adressent pas aux mêmes publics. Il est donc normal que nous ne qualifions pas les situations de la même manière. Cela met aussi en évidence l’absence de planification des réponses en fonction des différentes situations de précarité. Il est regrettable qu’aucune autorité ne s’empare du sujet de manière globale, pour apprécier le besoin d’aide alimentaire en le segmentant selon les publics. Il est vrai que cela serait très difficile à faire, car les associations sont autonomes et ont chacune une approche différente.

Pouvons-nous apprécier l’ampleur des besoins non pourvus ? Par définition, nous ne voyons que les personnes qui frappent à notre porte. Il me paraît ensuite difficile de mesurer précisément les besoins supplémentaires.

Cela pose la question du non-recours au droit. En effet, dès avant la crise, l’aide alimentaire ne couvrait que 50 % des besoins des personnes vivant sous le seuil de pauvreté : alors que l’on estime à 8 millions le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, 5,5 millions de personnes avaient recours à l’aide alimentaire, avec vraisemblablement de nombreux doublons. On peut donc estimer que la moitié du public qui pouvait y avoir droit ne fréquentait pas les associations d’aide alimentaire. Une appréciation dynamique de l’évolution de ce ratio est difficile mais l’ordre de grandeur est aujourd’hui celui-ci.

M. Claude Baland. – Vous nous avez demandé pourquoi les besoins alimentaires étaient moins bien satisfaits dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Il me semble que cela tient pour beaucoup aux mentalités. La pauvreté est souvent minorée dans les zones rurales. Vivre à la campagne est souvent associé à l’idée d’autosuffisance, chacun pouvant produire sa nourriture grâce à son jardin. Mais cela n’est pas toujours le cas ! La pauvreté y est souvent aussi perçue comme le résultat d’une insuffisance personnelle, d’un manque d’efforts. Beaucoup de maires nous disent d’ailleurs qu’il n’y a pas de pauvres dans leur commune ; cela complique nos démarches. Il faut aussi rappeler qu’il n’y a pas d’anonymat à la campagne : tout se sait ! Imaginez un car d’aide alimentaire dans un village : certains auront honte d’y aller, tandis que ceux qui s’y adresseront risqueront d’être l’objet de commérages – est-il aussi pauvre qu’il ne veut le faire croire ? Par pudeur, beaucoup n’osent pas révéler qu’ils n’arrivent pas à subvenir à leurs besoins. Si l’on distribue un chèque

alimentaire sous la forme d'un bon d'achat, il est probable que ses bénéficiaires n'oseront pas aller acheter leurs produits à proximité immédiate de chez eux, de peur de révéler qu'ils sont en situation de dépendance. Pourtant, je suis persuadé que la misère dans les zones rurales est aussi forte que dans les métropoles : il n'est que de penser à ces agriculteurs qui touchent des pensions de 700 ou 800 euros et qui n'ont plus la possibilité de cultiver leur jardin.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – La pauvreté et la précarité ne concernent pas que l'alimentation, mais aussi l'accès au logement, aux soins, à l'énergie, à l'eau, *etc.* Je partage ce que vous avez dit sur la pauvreté en milieu rural. Toutefois, dans le Pas-de-Calais, département durement frappé par la crise et rural à 63 %, aucun maire ne me dit que sa commune est épargnée !

On constate une augmentation du nombre de travailleurs pauvres : beaucoup de salariés qui touchent le smic sont en train de basculer dans la pauvreté. Même s'ils ont continué à toucher leur salaire grâce au chômage partiel, ils ont perdu leurs primes.

Je suis très souvent sollicitée par les associations sur le manque de locaux. Même les bailleurs sociaux ont du mal à répondre à vos demandes. Or, il est important que les associations soient installées à proximité des personnes qu'elles aident, car lorsque l'on est dans la précarité, on n'a souvent pas les moyens de se déplacer. Que pourrait faire le législateur pour vous aider à cet égard ?

M. Alain Duffourg. – Avec la crise, le nombre de personnes qui s'adressent aux associations d'aide alimentaire a augmenté. Quels critères utilisez-vous pour distinguer celles qui ont vraiment besoin de votre aide des autres ?

Mme Annick Jacquemet. – Les chiffres de M. Baland sur la baisse de la ramasse me semblent considérables. Dans le Doubs, Emmaüs a fait un don de 3 000 euros à la Banque alimentaire. Cette piste vous paraît-elle envisageable pour compenser la baisse de la ramasse ?

Vous avez aussi indiqué qu'il était possible de faire mieux en ce qui concerne l'articulation entre les différents réseaux d'aide alimentaire. Je vous rejoins. Lorsque j'étais vice-présidente du conseil départemental du Doubs, chargée de la solidarité, nous avions du mal à faire un lien ou un maillage entre les différentes associations. Que proposez-vous pour améliorer leur collaboration, d'autant plus complexe qu'elles n'ont pas les mêmes critères ? Enfin, comment faites-vous pour vous assurer qu'une personne ne tape pas à plusieurs portes à la fois ?

M. Yves Mérillon. – Nous n'avons pas de chiffre précis sur les travailleurs pauvres, mais on a constaté, lors du premier confinement, un afflux de personnes dont le petit boulot avait cessé et qui se retrouvaient sans activité brutalement, à l'image des livreurs des plateformes.

Le seul critère pour bénéficier de nos aides est un critère de revenu : on apprécie le reste à vivre et on le compare à un barème. En moyenne, nous distribuons six repas par semaine et par personne. Je ne suis donc pas choqué que certains, qui connaissent de grandes difficultés, s'adressent aussi à d'autres associations pour essayer de s'en sortir.

La plupart du temps, nos locaux sont mis à notre disposition par les collectivités locales, rarement par des bailleurs sociaux, à titre gratuit. Toutefois, l'enjeu n'est pas tant de trouver des locaux que des locaux adaptés à notre activité. Avec la crise sanitaire, nous avons

dû réduire nos activités d'inclusion, comme nos cours de français par exemple, car nous ne pouvons plus accueillir autant de personnes dans les salles à cause des normes sanitaires.

Enfin, je vous rassure, entre associations, nous nous parlons ! Dans mon département, l'entrepôt des Restos du cœur est à 300 mètres de celui de la Banque alimentaire, et chaque fois que cela est nécessaire nous nous entraïdons. Toutefois, il me semble difficile d'aller plus loin dans le rapprochement. Chaque association a son histoire et ses principes. Ainsi, la gratuité est centrale chez nous. Comme en matière de biodiversité, la diversité des associations est une richesse dont on se priverait en voulant centraliser et uniformiser. Cela ne nous empêche pas de travailler ensemble ; nous avons ainsi été contactés par des associations intervenant pour gérer des hôtels sociaux réquisitionnés pour abriter des sans-abri, ou par des associations d'étudiants, *etc.*

M. Claude Baland. – La baisse de la ramasse peut-elle être compensée par d'autres formes de dons ? Cela a été le cas pendant le confinement, au cours duquel les dons en provenance des industriels ont explosé. Il y a aussi eu les aides « covid » de l'État. Mais la ramasse est une ressource pérenne. Dès le deuxième trimestre, les aides des industriels ou des coopératives agricoles ont diminué... La baisse de la ramasse est nette, aussi bien en quantité qu'en qualité. Si les produits sont impropres à la consommation, cela ne sert à rien. La baisse a aussi des causes pérennes : meilleure gestion des stocks, achats de plus en plus locaux, solderies, *etc.* J'alerte aussi sur certains effets pervers de la loi du 11 février 2016, dite « loi Garot » : les grandes surfaces préfèrent revendre leurs invendus à des soldeurs et bénéficier d'avantages fiscaux, plutôt que de les donner aux associations d'aide alimentaire. Alors qu'en 2019, 44 % des produits que nous distribuions venaient des grandes surfaces, ils ne sont plus que 38 % en 2020.

J'en viens à la coopération. Pour répondre à mon collègue des Restos du cœur, la coopération existe déjà, mais elle dépend des personnalités – du président de la banque alimentaire comme de celui des Restos du cœur. Certains coopèrent, d'autres moins : c'est un état d'esprit...

Il y a encore des effets d'affichage. Il nous est arrivé de prêter un camion à l'une de nos grandes associations partenaires. Celle-ci nous l'a rendu parce que son président préférait que son propre logo figure sur le camion. Ce genre de comportements est ultraminoritaire, mais symbolique : je pense que l'on peut encore faire mieux.

Le premier confinement a parfois agi comme un accélérateur d'initiatives sociales positives. Ainsi, dans certains quartiers de Châteauroux, nous avons organisé des distributions directement avec les Restos du cœur. Dans le Morbihan, la distribution en milieu rural s'est faite en pleine concertation avec la Croix-Rouge. La tradition veut que, l'été, à Bordeaux, tous les grands réseaux demandent aux banques alimentaires d'assurer les distributions auprès de leurs usagers pour compenser le légitime départ en vacances de leurs bénévoles. Nous avons créé des épiceries sociales en commun, entre autres pour les étudiants. Nous ne décidons jamais seuls de distributions en milieu rural : l'initiative est toujours partagée avec une grande association.

Outre les actions, les mutualisations peuvent aussi concerner les équipements. Nous cherchons tous à créer un niveau régional de mutualisation. Cela peut être, par exemple, un entrepôt commun, sans que nos stocks soient mélangés. Cela peut aussi être le prêt d'un camion.

La coopération existe donc déjà. La relation d'écoute au niveau national est très bonne. Nous nous voyons régulièrement. Cependant, je pense que l'on pourrait parfois aller plus loin. Je le dis sans vouloir critiquer quiconque : mon propos vaut aussi pour nous.

Mme Annie Le Houerou, présidente. – C'est la richesse des associations : chacune a sa personnalité et ses manières de faire.

Je vous remercie tous très sincèrement de vos contributions. Peut-être pourrez-vous nous transmettre par écrit les réponses aux questionnaires qui vous ont été adressés ainsi qu'aux questions posées par les sénateurs et les sénatrices.

Je vous souhaite une bonne continuation. Merci également à tous vos bénévoles ! Par les temps qui courent, leur engagement est très important et incontournable. On ne pourrait se passer du travail que vous effectuez au quotidien auprès des personnes les plus en difficultés.

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

La réunion est close à 16 heures 15.

- Présidence de Mme Annie Le Houerou, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 20.

Accès au droit, aux soins et aux prestations - Audition des administrations et organismes de sécurité sociale (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 17 h 30.

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

Jeudi 8 avril 2021

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

La réunion est ouverte à 11 h 15.

**« Associations et syndicats étudiants » - Audition de Mme Mélanie Luce
présidente de l'Union nationale des étudiant·e·s de France (UNEF), MM. Naïm
Shili, président d'Alternative étudiante, Jacques Smith, délégué général de
l'Union nationale-interuniversitaire (UNI), et Paul Mayaux, président de la
Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) (sera publiée
ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 h 40.

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

Mardi 30 mars 2021

- Présidence de M. Pierre Cuypers, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de représentants d'organisations syndicales agricoles - Audition de MM. Olivier Dauger, administrateur en charge des questions climatiques de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Christophe Chatet, membre du conseil d'administration des Jeunes Agriculteurs, Georges Baroni, responsable de la commission énergie de la Confédération paysanne, Alain Sambourg, représentant de la Coordination rurale

M. Pierre Cuypers, président. – Mes chers collègues, notre mission d'information inscrit ses travaux au cœur de plusieurs enjeux très importants : l'environnement et la gestion des déchets, la politique énergétique, ainsi que l'avenir de notre agriculture. Et comme je l'ai fait précédemment, je vais m'attacher à vous présenter, très brièvement, où nous en sommes, par rapport au fil conducteur de nos travaux.

Dans le cadre de nos réunions plénières, nous avons déjà auditionné, à l'occasion de deux précédentes tables rondes, les professionnels des énergies renouvelables, d'une part, les industriels du secteur gazier, d'autre part. Nos échanges de vues, à bien des égards passionnants, ont été très suivis, tant sur le site Internet du Sénat, que sur les réseaux sociaux. J'ajoute que les comptes rendus de ces auditions sont disponibles et je vous invite à les consulter.

Nous nous retrouvons aujourd'hui, pour une troisième table ronde, avec les responsables des syndicats agricoles.

Nous accueillons ainsi :

- M. Olivier Dauger, administrateur en charge des questions climatiques de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;

- M. Christophe Chatet, membre du conseil d'administration des Jeunes Agriculteurs ;

- M. Georges Baroni, responsable de la commission énergie de la Confédération paysanne ;

- et M. Alain Sambourg, représentant de la Coordination rurale.

Je vous rappelle également qu'une quatrième table ronde est programmée le mardi 6 avril à 16 heures 30, avec des scientifiques et des experts en recherche agronomique. Enfin, nous auditionnerons conjointement, les ministres de la transition énergétique et de

l'agriculture, sous réserve naturellement d'une confirmation que nous ne manquerons pas de vous fournir. Cette audition devrait avoir lieu le mercredi 12 mai prochain, à 16 heures 30.

Parallèlement, notre rapporteur Daniel Salmon a déjà mené au moins quatorze auditions. À la fin de cette semaine, nous en serons à seize. Il s'agit d'un très bon rythme, puisque nous sommes en passe d'avoir rencontré la quasi-totalité des personnalités que nous voulions voir initialement ! Dès lors, nous travaillons à monter une seconde série d'auditions complémentaires pour le mois d'avril. Notre rapporteur, Daniel Salmon, vous fournira dans quelques instants davantage de précisions à ce sujet.

Ces auditions du rapporteur ont lieu par vidéoconférence. Elles sont, je le rappelle, ouvertes aux 23 sénateurs de la mission d'information, votre participation est donc bienvenue.

En ce qui concerne notre table ronde plénière d'aujourd'hui avec les syndicats agricoles, je vous précise que la durée prévisionnelle de nos échanges de vues pourrait être d'environ 2 heures. Notre réunion est captée et diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle pourra ensuite être consultée en vidéo à la demande.

Je cède désormais la parole à notre rapporteur, Daniel Salmon, et je rappelle que le port du masque est obligatoire.

M. Daniel Salmon, rapporteur. – Merci monsieur le président, merci Pierre.

Mes chers collègues, mesdames et messieurs, permettez-moi, au préalable, de vous donner quelques informations sur la seconde série d'auditions du rapporteur, en cours de préparation pour le mois d'avril.

Sans pouvoir à ce stade être totalement exhaustif, je souhaiterais - *a minima* - que nous puissions nous entretenir avec :

- la préfecture du Finistère, au titre de la gestion de l'accident survenu l'an passé à Châteaulin ;

- la préfecture de Seine-et-Marne, à la suite de l'accident qui s'est produit à Ussy-sur-Marne il y a une dizaine de jours ;

- l'Association des Régions de France ;

- la PME française Nenufar, qui construit des méthaniseurs ;

- France Agrimer ;

- l'entreprise de croissance (ou « start up ») Sublime ;

- l'Association d'initiatives locales pour l'énergie et l'environnement (AILE) ;

- et la société Tryon environnement.

Par ailleurs, trois auditions supplémentaires pourraient être organisées, pour faire suite aux demandes de plusieurs sénateurs de notre mission d'information :

- l'Observatoire de la méthanisation, dans le Lot, sur une suggestion de notre collègue Angèle Préville ;

- le « cluster », ou grappe d'entreprises, Biogaz Vallée, dans l'Aube, comme nous l'a proposé Vanina Paoli-Gagin ;

- ainsi que les méthaniseurs des exploitants de poulet de Loué, dans la Sarthe, une idée avancée par Thierry Cozic.

J'en viens maintenant à notre table ronde d'aujourd'hui.

En accord avec le président Cuypers, je vous propose que nous organisions notre réunion, d'une durée de 2 heures maximum, en trois séquences d'égales durées, selon le schéma suivant :

- d'abord, environ 40 minutes de libres avant-propos, à raison de 10 minutes pour chacun de nos quatre invités ;

- ensuite, environ 40 minutes pour les réponses aux questions du président et du rapporteur ;

- et enfin, 40 minutes pour les questions des autres sénateurs, de façon que chacun puisse s'exprimer et obtenir les réponses les plus précises possibles.

Plus précisément et d'une façon générale, nous souhaiterions que nos échanges de vues s'articulent, autant que possible, autour des trois grands thèmes suivants :

- premièrement, un mini-débat sur la problématique générale du sujet. Nous pourrions ainsi le libeller : « *entre avantages et inconvénients, existe-t-il, selon vous, une voie intermédiaire pour un développement raisonné de la méthanisation dans notre pays ? Et quels sont à vos yeux ses contours ?* »

- deuxièmement, un point sur les risques environnementaux et sur leur prévention ;

- troisièmement, une réflexion sur les différents schémas de méthanisation et leur impact en termes de pratiques agricoles.

Je « rebondirai » sur vos propos, par un jeu de questions spontanées, à l'instar du président Pierre Cuypers et de mes collègues sénateurs, qui se livreront, eux aussi, à ce dialogue dynamique.

Puisqu'il nous faut, pour des raisons pratiques, définir un ordre de passage, je propose que prennent successivement la parole, pour à chaque fois 10 minutes de propos introductif :

- M. Olivier Dauger, administrateur en charge des questions climatiques de la FNSEA ;

- M. Christophe Chatet, membre du conseil d'administration des Jeunes Agriculteurs ;

- M. Georges Baroni, responsable de la commission énergie de la Confédération paysanne ;

- et M. Alain Sambourg, représentant de la Coordination rurale.

J'ajoute que nous avons adressé, à chacun d'entre vous, avant cette table ronde, un questionnaire écrit détaillé. Nous vous serions donc reconnaissants de bien vouloir nous adresser tous les éléments écrits que vous jugerez utiles, pour compléter notre information, à la suite des échanges que nous aurons cet après-midi.

Pour conclure ce bref propos introductif, permettez-moi d'attirer votre attention sur deux questions précises :

- « *quels sont déjà les impacts du réchauffement climatique sur vos cultures et vos pratiques agricoles, quels seront-ils demain ?* » ;

- « *dans cette configuration, qu'en est-il du bilan énergétique du processus de méthanisation, comment le voyez-vous ?* »

Avec mes 21 collègues de la mission d'information, nous cherchons collectivement à établir un travail solide, étayé sur des éléments rationnels et scientifiques. Nous avons constaté que ces auditions étaient très suivies. La méthanisation est un sujet d'intérêt, dont s'empare le monde agricole, mais aussi le monde rural et par extension les énergéticiens et pratiquement toute la société qui voit « fleurir » les méthaniseurs. Cela pose de nombreuses questions et tout l'intérêt de cette mission d'information, consiste à apporter l'éclairage le plus objectif et rationnel possible sur ces problématiques.

J'observe enfin que l'une de vos organisations syndicales a pris une position tranchée sur le sujet : il s'agit de la Confédération paysanne, qui s'est prononcée en faveur d'un moratoire sur le développement de la méthanisation. Vous nous indiquerez les raisons de cette prise de position et chacun pourra s'exprimer sur cette idée du moratoire.

M. Pierre Cuypers, président. – Merci Monsieur le rapporteur. Tous les membres de la mission d'information sont des esprits ouverts, ayant à cœur d'écouter et d'analyser les éléments avancés par les différents intervenants.

M. Olivier Dauger, administrateur en charge des questions climatiques de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA). – Merci monsieur le président, je vous remercie d'avoir créé une mission d'information sur la méthanisation. C'est une filière nouvelle et comme toute filière nouvelle, il est nécessaire de définir un certain nombre d'éléments, notamment de présenter ses objectifs et d'en débattre. Vous avez déjà reçu plusieurs personnes lors de vos précédentes auditions et vous disposez de nombreuses informations. Je vais m'efforcer d'apporter un regard un peu différent.

J'observerai tout d'abord que si nous ne répondions pas à vos trois questions principales, nous ne pourrions pas envisager le développement de la méthanisation dans de bonnes conditions.

Le réchauffement climatique a évidemment un impact sur l'agriculture, d'abord en termes de dates de récolte, mais surtout, depuis cinq ou six ans, en termes d'impact économique, avec plusieurs accidents climatiques, comme des inondations, des gels tardifs ou des périodes de sécheresse.

Je m'occupe des questions de climat et d'énergie, pour la FNSEA ainsi que pour l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), depuis maintenant six ans. Quand j'ai commencé à m'intéresser à ces questions, le climat avait un peu changé, les vendanges avaient lieu plus tôt, mais il n'y avait pas encore d'accidents climatiques. Ces accidents pèsent sur l'équilibre économique des exploitations et nourrissent une réflexion sur la transition agricole, que certains appellent agroécologie, sur les systèmes, sur les sols, les apports aux sols, la vie des sols. Nos systèmes agricoles ne pourront sans doute jamais être complètement protégés par rapport au climat, mais nous pourrons les rendre plus résilients en termes d'érosion, d'eau ou d'utilisation de produits.

Le bilan énergétique doit bien entendu être réalisé, mais je rappelle que la transition énergétique résulte des dispositions de l'Accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015, dont la première décision pratique consiste à sortir des énergies fossiles. Cette transition doit se faire avec une vision globale, prenant en compte ses impacts positifs comme ses impacts négatifs. En outre, le gaz vert n'est pas qu'un prix. Il touche à l'économie circulaire et présente des intérêts au niveau agronomique, parmi d'autres externalités positives. Or, nous n'avons pas encore de vision globale sur ce que peut apporter cette nouvelle filière. Notre attention se focalise trop sur le prix du gaz.

Les agriculteurs s'intéressent autant à la transition énergétique parce que son potentiel se situe en grande partie dans les territoires agricoles. Il est donc logique que ce potentiel soit exploité au niveau de la profession agricole. Or en économie, l'exploitation d'un potentiel ne bénéficie pas toujours à ceux qui le détiennent. Cette question fait également partie du débat sur la diminution à venir des tarifs d'achat du biométhane : je pense qu'un tarif qui a tendance à baisser permet d'éviter certains effets d'aubaine. Je vais préciser ma pensée.

Avant l'ère du pétrole, l'agriculture fournissait l'énergie, les vêtements, les isolants : en résumé, elle fournissait tout. Avec l'arrivée du pétrole, du charbon et du gaz, l'agriculture s'est ensuite focalisée sur l'alimentation. Aujourd'hui, si nous supprimons à plus ou moins brève échéance ces énergies fossiles et en particulier si nous renonçons à la moitié des 400 térawattheures fournis par le gaz, il faudra bien trouver des solutions pour produire les 200 térawattheures manquant. Je rappelle que le biogaz représente aujourd'hui 2 à 3 térawattheures, avec un potentiel de développement de 10 à 15 térawattheures. Nous ne ferons pas que de la méthanisation, il existe d'autres technologies comme la méthanation, le power-to-gas ou l'hydrogène. L'agriculture est active sur ces énergies, car elles représentent un moyen de redynamiser les territoires et de développer l'économie circulaire.

Toute nouvelle énergie ou filière nécessite des « calages », c'est-à-dire des ajustements. La méthanisation constitue une filière récente, notamment en injection, moins en cogénération. C'était une filière de niche, qui aujourd'hui se développe. Ce développement crée des effets d'aubaine et des déséquilibres par rapport aux intrants. Pour l'agriculteur qui dispose d'une vision globale de son exploitation, de ses systèmes agricoles, de ses sols et de son élevage, le méthaniseur représente une vraie plus-value. D'une façon générale, je pense que notre filière doit se développer de cette manière, tout en restant attentive à prévenir certains effets d'aubaine.

Je précise que je suis également le coprésident de France Gaz Renouvelables. Nous avons accepté la baisse, annoncée par les pouvoirs publics, de 2 % par an du tarif d'achat du biométhane aux unités de méthanisation. En effet, nous nous sommes rendu compte de l'existence de tels phénomènes d'effet d'aubaine. Par exemple, certains exploitants sont prêts à acheter du maïs en le payant trois fois le prix normal. D'autres avaient prévu une

méthanisation avec de l'irrigation. Je suis convaincu qu'un projet de méthanisation fondé sur de telles bases ne serait pas un projet durable. Et si nous avons besoin au niveau national de produire 100 ou 200 térawattheures, beaucoup d'hectares risqueraient alors de devoir être irrigués, pour alimenter ce type de développement. Or, nous aurons précisément besoin de l'irrigation pour l'alimentation, si le réchauffement climatique se poursuit.

Un troisième exemple d'ajustement à intervenir porte sur la sécurité. Nous travaillons aujourd'hui avec la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) sur les installations classées protection de l'environnement (ICPE) et avec la Direction générale de l'alimentation (DGAL) sur le socle commun du retour à la terre, c'est-à-dire sur ce que l'on peut épandre. Cela nécessite un gros travail. Les premiers textes de la DGPR sur les ICPE étaient particulièrement rigides. Nous sommes donc « montés au créneau » pour que les normes soient efficaces, qu'elles répondent aux risques mais qu'elles n'empêchent pas, par leur complexité, les agriculteurs de rentabiliser leurs investissements.

D'une façon générale, nous avons des normes élevées, ce qui est très bien, mais il faut également que le prix de vente « paye la norme ». En agriculture, vous aurez résolu 95 % des problèmes, le jour où les agriculteurs seront payés au juste prix de leurs produits.

Le gaz doit lui aussi être payé à son juste prix. Or la baisse proposée, de 30 % au total par rapport aux tarifs actuels, conduit dans les faits à un moratoire sur les nouveaux projets après 2023. Les changements brutaux ne sont pas dans l'intérêt de la filière, car ils conduisent à des projets développés à la hâte pour entrer en service avant le changement de tarifs, alors qu'ils n'ont pas été suffisamment travaillés. Il est nécessaire de trouver le bon équilibre. Le véritable enjeu consiste à conserver dans notre pays une méthanisation territoriale, sur une base agricole, tout en refusant le système allemand. Je me réjouis enfin d'avoir participé à la création, il y a trois ans, de France Gaz Renouvelables qui permet des échanges réguliers entre le secteur du gaz, celui des réseaux et le secteur agricole.

Si le prix du gaz est trop faible, tous les projets de méthanisation seront de gros projets industriels, portés par Engie ou par Total, et la dimension développement durable de la filière aura disparu. Par ailleurs, il faut cesser de comparer le gaz renouvelable au gaz naturel. Plus précisément, le prix du gaz renouvelable doit faire l'objet d'une comparaison, non pas avec le prix d'une énergie fossile, qui va être abandonnée, mais avec celui du mix énergétique qui sera en vigueur en 2030 ou en 2040. L'estimation tourne autour de 50 à 60 euros par térawattheure à l'horizon 2040/2050 (au lieu de 90 euros actuellement), à comparer avec les 20 euros que coûte aujourd'hui le gaz naturel. Il faut donc trouver un équilibre et leur donner aux agriculteurs des perspectives de tarifs raisonnables.

M. Pierre Cuypers, président. – Merci, nous reviendrons sur les enjeux que vous avez évoqués au moment des questions.

M. Christophe Chatet, membre du conseil d'administration des Jeunes Agriculteurs. – Je suis agriculteur dans l'Allier, moi-même non-méthaniseur, et j'ai la charge du suivi des questions d'environnement et de climat au sein des Jeunes Agriculteurs.

Nous ne sommes pas contre la méthanisation, sous réserve qu'elle s'inscrive dans un projet global, comme pour l'installation en agriculture. D'une façon générale, si le projet n'est pas pensé dans la globalité de l'exploitation, il ne sera ni viable ni durable. Les ressources qui vont alimenter le méthaniseur doivent être clairement définies et évaluées à l'origine du projet, pour éviter des dérives, comme l'achat de maïs évoqué précédemment par

Olivier Dauger. L'analyse du cycle de vie doit être prise en compte attentivement : c'est l'indicateur qui permet de mesurer la durabilité de la méthanisation. Celle-ci ne doit pas prendre le pas sur la fonction nourricière de l'agriculture. Elle doit rester une activité agricole, menée en parallèle de la production alimentaire, en valorisant les déchets et non les cultures, pensée dans le cadre d'un projet agronomique structuré, travaillé sur plusieurs années.

Enfin, les méthaniseurs doivent rester de taille agricole et non industrielle. La filière doit absolument éviter de construire des méthaniseurs gigantesques, qui échapperaient à l'agriculture. Un projet dans l'Allier a suscité de nombreuses oppositions, notamment parce qu'il aurait nécessité d'importantes ressources.

M. Georges Baroni, responsable de la commission énergie de la Confédération paysanne. – Je suis depuis 30 ans viticulteur dans le Var. Je m'occupe de l'énergie et du climat au sein de la Confédération paysanne, depuis la Conférence de Copenhague de 2009 sur les changements climatiques.

Dans votre introduction, monsieur le rapporteur, vous avez rappelé que la Confédération paysanne avait demandé un moratoire. Ce moratoire a pour objectif de mener à bien un examen de tous les aspects, positifs et négatifs, de la méthanisation. Le débat organisé par le Sénat constitue une excellente initiative, qui nous permet de nous rencontrer et de partager des points de vue différents.

Vous avez cité la question du changement climatique. Les médias associent agriculture et émission de gaz à effet de serre (GES), en insistant sur l'importance non négligeable de leur niveau, juste après les transports. Si certaines activités agricoles, notamment celles qui sont liées aux engrais ammonitrates, émettent des GES, la méthanisation n'est pas la bonne réponse. Elle consiste à prendre le carbone dans les plantes, à le transformer en carbone énergétique et à le brûler. Or, ce mécanisme produit des GES, sous la forme de CO₂. Je ne vois donc pas de bilan positif de la méthanisation sur la réduction des GES agissant sur le changement climatique.

Si nous allons plus loin dans l'analyse des cycles de vie, nous constatons que la méthanisation est loin d'avoir un cycle de vie vertueux au niveau des émissions de GES. Par ailleurs, la mise en œuvre d'un projet de méthanisation implique l'utilisation d'intrants d'origine agricole et d'origine extra-agricole, notamment les boues des stations de traitement des eaux. Nous nous sommes inquiétés de la pollution engendrée par ces boues qui n'auraient pas été stérilisées ou débarrassées d'un certain nombre de polluants. En dehors des intrants, nous estimons que l'usage des digestats ne permettra pas de conserver la biodiversité et la fertilité des sols. Au moment où ils sont épandus dans les sols, les digestats émettent de l'ammoniac et, même si l'on respecte les profondeurs d'enfouissement, ils ne restituent que deux carbones sur les sept qui existaient à l'origine dans la plante. Il y a donc une perte de carbone : il est dans le biogaz et se transformera en GES.

La Confédération paysanne est favorable aux petits méthaniseurs dans les fermes, répondant aux besoins de l'exploitation agricole et non aux méthaniseurs qui regroupent plusieurs agriculteurs ou des entités extérieures, comme des industries agroalimentaires.

En outre, la graisse dispose d'un pouvoir méthaniseur nettement plus important que le fumier de vache. Celui-ci représente entre 20 et 25 normos mètre cube (Nm³) de méthane par tonne de matière sèche, le maïs ensilé 85 et les matières grasses entre 100 et 110. Pour conclure cet avant-propos, la Confédération paysanne n'est pas complètement opposée à

la méthanisation, mais elle est complètement opposée à la méthanisation de type industrielle. Cette dernière ne fait que dégrader les qualités des cultures qui constituent la base de l'agriculture paysanne, laquelle produit une alimentation de qualité et sait protéger son environnement.

M. Alain Sambourg, représentant de la Coordination rurale. – J'ai aujourd'hui une pensée pour ceux qui ont investi dans la méthanisation. En France, 70 % des méthaniseurs sont en cogénération et environ 10 % en injection. Pour cette dernière technologie, les investissements requis sont très importants. J'ai entendu précédemment des propos sur l'évolution de la méthanisation mais, pour ma part, je m'interroge sur les moyens de soutenir les méthaniseurs qui sont déjà installés. Je rejoins ici M. Baroni sur la nécessité d'étudier les revenus que les agriculteurs tirent de l'injection avant de définir une politique sur les méthaniseurs de demain. Je conseille également au rapporteur de recevoir des exploitants allemands, en particulier ceux qui continuent la méthanisation en injection et ceux qui l'ont arrêtée, après des changements de réglementation intervenus dans leur pays.

La Coordination rurale suit de gros projets de méthanisation, surtout en Île-de-France, qui souffrent d'un manque de rentabilité, à la suite de l'évolution du cadre juridique applicable. S'y ajoutent le problème de l'acceptabilité sociale, car l'odeur du digestat pose aussi des difficultés avec les riverains, ainsi que la question des rejets dans l'atmosphère. À terme, on évoque la méthanation, consistant à incorporer de l'hydrogène au CO₂ pour faire du CH₄, mais cette technique n'est pas encore bien maîtrisée. Si la question d'investissements obligatoires en méthanation devait se poser, la rentabilité des projets s'en trouverait affectée.

Protégeons les méthaniseurs en activité, qui craignent de ne pas pouvoir rembourser leurs emprunts avec le chiffre d'affaires généré par le gaz ! En Seine-et-Marne, certains méthaniseurs ont investi 6 à 7 millions d'euros et il est indispensable de les « épauler ». Par ailleurs, la méthanisation joue un rôle sur le prix des terres. Un méthaniseur de 250 kWh nécessite environ 600 hectares. En l'absence de regroupement, les agriculteurs vont chercher de la surface agricole et paient les terres entre 15 000 à 20 000 euros par hectare, en versant 5 000 euros aux cédants et en mettant les 15 000 euros restant dans le méthaniseur, assortis de 5 % de rémunération, tout en s'endettant auprès de leur banquier. La Coordination rurale appelle à soutenir ceux qui ont beaucoup investi, afin éviter des faillites et des suicides.

Les cultures de maïs présentent également un impact sur l'apport de matière sèche aux méthaniseurs, tandis que les cultures intermédiaires à vocation énergétique (CIVE) nécessitent un arrosage. Si l'irrigation était remise en cause demain dans l'alimentation des méthaniseurs, elle doit se limiter aux futurs méthaniseurs et épargner ceux qui sont déjà en fonctionnement.

Pour les futurs méthaniseurs, il faut prendre le temps d'étudier l'action du digestat dans les sols. Le carbone du digestat, qui revient dans les sols, c'est du charbon. Il n'y a donc aucun intérêt à utiliser le digestat dans les sols, sauf pour assurer leur équilibre minéral. Le digestat minéral va remplacer la plante extraite du sol. Si celle-ci était restée dans le sol, elle aurait été dégradée par les micro-organismes et le carbone serait toujours dans le sol. La méthanation permet de récupérer le carbone pour produire du CH₄ mais il présente un impact sur la fertilité des sols. J'invite la mission d'information du Sénat à entendre des agronomes pour approfondir cette question.

L'ancien ministre de l'agriculture, M. Stéphane Le Foll, avait défendu l'objectif d'accroître de 0,4 % par an la séquestration du carbone dans les sols, afin d'arrêter la tendance à l'augmentation du CO₂ dans l'atmosphère, mais la méthanisation retarde l'atteinte de cet objectif. Certains observateurs estiment que les racines vont compenser le carbone issu de la méthanisation, mais ils oublient que si vous n'irriguez pas vos CIVEs, vous n'aurez pas de racines dans les sols. Il est important que toutes ces questions soient débattues et de ne pas mettre les agriculteurs devant le fait accompli. On entend dire qu'un méthaniseur dégagerait un chiffre d'affaires de 7 000 euros par jour, soit 210 000 euros par mois : si l'interdiction de l'irrigation ne permet plus de l'alimenter, la perte sera colossale pour les exploitants.

Il faut donc sauver ceux qui ont investi dans la méthanisation en injection ! Les responsables politiques doivent prendre conscience des difficultés auxquelles ils sont confrontés, au niveau de l'eau, du soufre et du CO₂. Gaz Réseau Distribution France (GRDF) est un partenaire exigeant pour les agriculteurs : avant de l'accepter dans le réseau, le gaz issu de la méthanisation est analysé. S'il ne respecte pas les normes, il est brûlé par l'exploitant et le méthane est perdu. L'agriculteur est seul responsable de la qualité de son gaz.

M. Pierre Cuypers, président. – Nous sommes ici pour évaluer l'ensemble du sujet, afin de publier un rapport prospectif. J'invite nos collègues qui doivent se rendre en séance publique à poser dès à présent leurs questions.

Mme Angèle Prévile, sénatrice. – Les propos de M. Sambourg sur les agriculteurs qui sont seuls responsables de la qualité de leur gaz m'ont marquée. Quelle est l'ampleur du problème que vous avez mis en avant, où l'exploitant se trouve obligé de brûler son gaz ? Quelle proposition pourrait faire le Sénat pour résoudre cette question ?

M. Jean Bacci, sénateur. – Quels sont les éléments qui expliquent que le gaz soit de mauvaise qualité ?

M. Thierry Cozic, sénateur. – GRDF dispose d'un monopole pour la réinjection du gaz dans le réseau. Les contraintes réglementaires sur la qualité du gaz doivent-elles être repensées ?

M. Alain Sambourg. – Certains méthaniseurs rencontrent des problèmes de qualité de gaz dus essentiellement au soufre. Pour limiter la teneur en soufre, il convient d'éviter d'introduire dans le méthaniseur de la moutarde et du colza. De son côté, l'industrie agroalimentaire broie des déchets alimentaires avec du plastique et du polystyrène, parce qu'elle n'a pas le courage d'enlever les emballages de ses produits. Or le plastique et le polystyrène dégagent du soufre dans les méthaniseurs. Enfin, il n'y a pas de traçabilité des boues, qui contiennent souvent de l'hydrogène sulfuré. Quand la norme de teneur en soufre de 0,005 % est dépassée, GRDF oblige à brûler le gaz en torchère. Les méthaniseurs sont équipés de filtres onéreux - d'une valeur de 7 000 euros - pour retenir le soufre, mais s'ils sont alimentés avec des boues de stations d'épuration ou des déchets agroalimentaires, ces filtres doivent être changés tous les 3, 4 ou 5 jours. Si l'on n'est pas capable de l'obtenir, une disposition législative devrait imposer de connaître la nature de tous les produits introduits dans les méthaniseurs, afin de maîtriser cette teneur en soufre.

M. Olivier Dauger. – La méthanisation est une filière très industrielle, avec la technicité de l'énergie. D'une façon générale, les agriculteurs connaissent les méthaniseurs, qui fonctionnent comme une panse de vache et sont capables de mettre en œuvre ces équipements, même s'ils ne maîtrisent pas tous les aspects de la partie aval de la

méthanisation. Le gaz doit effectivement respecter des normes de pureté et celles-ci dépendent des intrants, du suivi et du professionnalisme des opérateurs. C'est loin d'être un métier anodin.

La question des CIVEs d'été a été abordée. Elles doivent être bien choisies. Certains agriculteurs travaillent ainsi sur des CIVEs d'hiver ou sur du sorgho, qui présentent l'avantage de consommer très peu d'eau.

Comme la méthanisation est une filière nouvelle, il faut faire travailler la recherche sur la question du carbone dans les sols. Nous manquons encore sans doute de recul. Mais les premiers résultats des études réalisées par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) ne sont pas alarmants. La méthanisation permet que les sols soient couverts toute l'année, ce qui favorise la biodiversité : l'agroécologie est sans doute une voie d'avenir pour l'agriculture. La méthanisation implique de produire plus de biomasse. Or, pour produire plus de biomasse et pour capter plus de carbone, il faut augmenter la matière organique.

Sur l'hydrogène et le CO₂, je veux vous rassurer. Le problème aujourd'hui, réside dans le fait que nous ne sommes pas capables de produire de « l'hydrogène vert » : nous utilisons donc de « l'hydrogène bleu », c'est-à-dire du gaz fossile pour le produire. L'objectif pour demain consisterait à utiliser le CO₂ issu entre autres de la méthanisation pour obtenir, le cas échéant, de l'hydrogène. C'est une énergie particulièrement complémentaire de l'énergie électrique, car elle est stockable. Si le biogaz est de qualité, il peut être mélangé à du gaz fossile. Les recherches ont également montré qu'il était possible de mettre une petite part d'hydrogène dans les tuyaux, voire d'utiliser ces derniers pour mettre de l'hydrogène à la place du gaz. Nous pourrions donc disposer d'une énergie stockable, permettant de produire de l'électricité ou de l'hydrogène pendant les périodes sans soleil, sans vent et de grand froid. Toute la consommation de gaz ne pourra bien sûr pas être remplacée par le biogaz, mais c'est l'une des « briques » de l'édifice de la transition énergétique, avec, en outre, une garantie de stockage de l'énergie permettant de stocker trois quarts d'une année complète de consommation, ce qui représenterait un véritable atout sur le plan économique.

M. Georges Baroni. – J'ai entendu quelques « erreurs ». Aujourd'hui, l'acceptabilité de l'hydrogène dans les pipelines de gaz ne dépasse pas 3 %. En effet, l'hydrogène fuit à travers les joints des tuyaux, ce qui nécessite une métallurgie spécifique. Ne commençons pas à dire que l'hydrogène vert sera demain fabriqué à partir de nos productions agricoles ! Je rappelle également une règle physique : produire de l'hydrogène consomme exactement la même quantité d'énergie qui a été produite.

La présence de sulfure d'hydrogène (H₂S) dans le biogaz est liée à la mauvaise qualité des systèmes de purification actuellement mis sur le marché : ils sont même très mauvais. Les pouvoirs publics ont accepté le principe que dans le gaz mis à l'atmosphère lors de la purification, on accepte 3 % de méthane du volume de biogaz traité. C'est aberrant de mettre à l'atmosphère du méthane qui a un pouvoir de GES 24 fois plus important que le CO₂.

La problématique de la pureté du biogaz produit injecté dans le réseau rejoint celle de la conduite et de la gestion d'un méthaniseur. La Confédération paysanne a toujours fait valoir que les paysans ne sont pas des spécialistes de conduite d'une unité physico-chimique relativement complexe. Nous le constatons à travers les incidents, les accidents, mais aussi avec l'impureté du gaz. Il est certain que Gaz Réseau Distribution France n'acceptera pas de gaz ayant une teneur en H₂S supérieure à la norme du gaz naturel arrivant dans votre

cuisinière. Par ailleurs, le taux d'H₂S et de soufre dans le méthaniseur va poser, dans les années à venir, un énorme problème. En effet, la corrosion produite par les composés sulfureux à quelque endroit que ce soit dans le processus de méthanisation entraîne une dégradation des ciments, des plastiques, des caoutchoucs et des métaux, qui ne sont pas d'origine prévus pour résister à ces composés sulfureux.

J'invite donc mon collègue de la FNSEA, qui connaît bien ces problèmes techniques et qui affirme que l'énergie pourra être stockée grâce au gaz, à revoir ses calculs.

M. Olivier Rietmann, sénateur. – Un jeune éleveur qui veut s'installer a pour obligation de prévoir une capacité de stockage de ses effluents d'élevage de six à sept mois. Cette obligation entraîne des investissements importants. Une instance syndicale de Haute-Saône m'a récemment soufflé l'idée de proposer à ce jeune éleveur de signer un contrat d'apport de ses effluents à une exploitation dotée d'un méthaniseur. Si ce contrat était signé avant l'installation, le jeune éleveur verrait ses obligations d'investissement dans le stockage de ses effluents diminuer et son installation serait ainsi facilitée.

M. Laurent Duplomb, sénateur. – Avant d'évoquer tout ce que la méthanisation rejette, il me semble essentiel de nous interroger sur les raisons qui nous conduisent à faire de la méthanisation. Elle a été mise en avant pour contribuer à la sortie des énergies fossiles. Pour sortir des énergies fossiles, nous avons deux solutions : ou bien créer de l'énergie renouvelable non fossile avec les barrages, les éoliennes, le photovoltaïque ou la méthanisation ; ou bien encore revenir à la force tractée que nos ancêtres ont connue, c'est-à-dire utiliser des animaux capables de tirer une charrue ou une charrette. Un tiers de la production fourragère française était utilisé dans la force de traction il y a encore quelques décennies. Quand j'entends que le méthane a un pouvoir de GES 24 fois supérieur à celui du CO₂, je rappelle qu'un animal qui mange du fourrage ne produit pas de CO₂ mais du méthane. Quand ce même fourrage alimente un méthaniseur pour produire du gaz qui permet d'avoir une compensation par rapport à la force de traction que pourrait apporter un animal, c'est un bien pour la planète, c'est une voie de sortie des énergies fossiles. Il faut regarder les choses avec objectivité.

Je suis d'accord, comme l'ont indiqué les quatre intervenants conviés à cette table ronde, pour que la méthanisation demeure proportionnée à la taille des exploitations agricoles. Je souhaite que les capitaux investis proviennent des agriculteurs, pour éviter toute méthanisation incontrôlée, très capitalistique, où les agriculteurs deviendraient de simples fournisseurs de matières premières, sans bénéficier réellement des fruits de leur travail.

Sur les CIVEs et sur les colzas, il y a en France une règle qui n'existe pas en Allemagne. Quand 15 % de la culture principale peuvent être utilisés dans le méthaniseur, certains agriculteurs ne sont-ils pas incités à produire des CIVEs qui passent par du maïs irrigué ? Une limite aussi importante crée des inconvénients. Peut-être serait-il préférable d'avoir un hectare de maïs en culture principale, plutôt que d'avoir du maïs irrigué pour le faire passer en culture dérobée ? Ce débat doit être ouvert, comme celui sur la culture du chanvre, utilisé comme matériau d'isolation, qui n'est pas une culture alimentaire.

M. Alain Sambourg. – Adopter le maïs en monoculture comme en Allemagne ne serait pas une bonne idée : les Allemands ont détruit leurs sols et avec un recul de dix ans on a constaté que le maïs semé à côté des méthaniseurs ne poussait plus.

La question de l'agroécologie ne doit pas être traitée dans le cadre de la méthanisation : il faut éviter une confusion préjudiciable aux agriculteurs.

Enfin, la méthanisation bénéficie de l'aide des régions et de l'État et les agriculteurs devront en quelque sorte « rendre des comptes », notamment en termes d'obligations environnementales.

M. Georges Baroni. – Je voudrais répondre au sénateur Duplomb qui a fait valoir que l'objectif consiste à sortir des énergies fossiles. Je pense qu'il faut surtout lutter contre le changement climatique. Et pour lutter contre le changement climatique, il faut sortir des énergies fossiles qui émettent des GES. Cependant, les méthaniseurs émettent les mêmes GES et l'environnement n'a rien gagné. C'est même pire, puisque le carbone qui a été stocké dans les cultures pendant 6/8 mois, est envoyé dans l'atmosphère au moment où le méthane est brûlé. Faucher les prairies pour mettre de l'herbe dans un méthaniseur, c'est rejeter dans l'atmosphère le carbone accumulé pendant plusieurs années. La question fondamentale pour l'agriculture est le changement climatique. Il faut bien sûr se prémunir des aléas climatiques, mais aussi lutter contre le changement climatique par des actions positives.

Sur le maïs, je rejoins mon collègue de la Coordination rurale. Les Allemands ont compris que les méthaniseurs les conduisaient à acheter du maïs en Ukraine, qu'ils ne faisaient plus du tout de culture et qu'ils étaient devenus producteurs d'énergie. Nous devons nous prémunir de ce risque.

Enfin, pourquoi inciter de jeunes éleveurs à recourir à l'élevage dans des bâtiments, alors que l'élevage à l'herbe répond aux problématiques du climat, de la protection des sols et même des revenus des agriculteurs ? Nous savons, par des études de l'INRA, que l'élevage à l'herbe est plus profitable que de nourrir les vaches avec des protéines importées d'Amérique du Sud.

M. Christophe Chatet. – Chaque méthaniseur doit s'inscrire dans un projet. L'agriculture de conservation des sols n'est pas incompatible avec un méthaniseur, c'est une question de gestion agronomique. Par ailleurs, il me semble difficile qu'un jeune exploitant puisse maîtriser, avant même son installation, toutes les données liées à la méthanisation. Il aura besoin de disposer d'un peu de recul sur son exploitation avant de se lancer dans ce type de projet.

Je ne suis pas sûr non plus qu'il soit pertinent de remplacer du CO₂ par du méthane, qui a un effet 24 fois plus important en termes de GES. Le méthane n'a pas la même durée de vie que le CO₂. Une molécule de méthane se dégrade *grosso modo* en un an dans l'atmosphère, alors qu'une molécule de CO₂ mettra un siècle. Il faudrait quatre siècles pour dégrader tout le CO₂ présent dans l'atmosphère, contre quatre à dix ans pour le méthane. La quantité de méthane est stable et la priorité est bien de limiter les émissions de CO₂. Même si l'élevage est décrié, la suppression des vaches ne résoudra pas les problèmes des émissions de CO₂. Enfin, la captation du carbone par les prairies est essentielle.

M. Olivier Dauger. – La méthanisation ne va pas à l'encontre des systèmes des sols. Il n'y a pas d'opposition entre les systèmes agricoles, aucun système n'est parfait, comme il n'existe pas d'énergie parfaite. La méthanisation peut être un atout pour les systèmes de simplification des sols, si elle est abordée dans un contexte global. Quand la limite (fixant à 15 % le seuil maximum d'approvisionnement en cultures alimentaires dans les méthaniseurs) a été instaurée en France, l'exemple allemand était dans tous les esprits, car nos

voisins ont payé très cher l'absence de règle. Par ailleurs, nous ne connaissions pas le potentiel des CIVEs et il était nécessaire de laisser aux agriculteurs une marge de manœuvre. Aujourd'hui, toutes les études montrent que les méthaniseurs n'utilisent qu'entre 6 et 7 % de ce quota. La question d'une baisse progressive de ce taux pourrait être posée.

Sur les énergies, la sortie des énergies fossiles est actée. La question consiste donc à définir les moyens qui permettront de se passer de ces énergies. Nous allons moins consommer. L'énergie électrique dispose d'atouts, mais elle a aussi des limites, comme toute activité humaine. Le gaz issu de la méthanisation est un appoint important. Sa production peut bien entendu être améliorée pour être encore plus verte.

La maîtrise capitalistique est un élément essentiel pour la FNSEA. Elle évite que les agriculteurs ne deviennent des fournisseurs de matières premières et des « exutoires » pour le déversement des digestats dans leurs champs. L'ensemble de la filière est aligné sur cette position, même si certains industriels veulent disposer de leurs propres méthaniseurs.

Enfin, une participation territoriale aux projets, sous forme par exemple de financement participatif (ou *crowdfunding* en langue anglaise), pourrait représenter une façon de valoriser le travail de l'agriculteur et de mettre en avant l'économie circulaire.

Nous devons également travailler à l'acceptation sociale des projets. Dans ma région des Hauts-de-France, les habitants ne veulent pas d'éoliennes, ni de panneaux photovoltaïques et sont de plus en plus réservés sur la méthanisation. Dans ce contexte, je m'interroge sur le moyen de produire de l'énergie sans énergies fossiles. Nous aurons besoin d'une nouvelle énergie, qui ne sera pas parfaite, toute activité humaine ayant un impact sur l'environnement.

M. Daniel Salmon, rapporteur. – Je vous remercie pour vos apports qui soulignent l'existence d'un vrai débat sur la méthanisation. Je voulais vous interroger sur la soutenabilité des objectifs de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), mais j'ai constaté que vos avis étaient très divergents.

En vous écoutant, j'ai compris qu'il y avait beaucoup de technicité dans la filière, qui nécessite de la maintenance régulière. Je m'interroge sur la durabilité des méthaniseurs. La méthanisation présente-t-elle un risque d'éviction des paysans ? Est-elle compatible avec une agriculture paysanne et familiale ? Se dirige-t-elle vers une industrialisation, liée à la technicité de l'exploitation et aux capitaux importants à mobiliser ?

M. Alain Sambourg. – Je n'ai pas compris votre question sur la PPE.

M. Daniel Salmon, rapporteur. – La PPE prévoit une augmentation à hauteur de 28 térawattheures à l'horizon 2030. Cet objectif est-il atteignable ?

M. Alain Sambourg. – Avant de vous répondre, je m'interroge sur la protection du biogaz français. En effet, nous avons des méthaniseurs qui produisent du gaz dans les pipelines de consommation et une partie du biogaz qui part dans les pipelines d'exportation, mélangée avec du méthane venant par exemple d'Algérie ou de Russie. Qu'en est-il également des importations de biogaz produit à l'intérieur de l'Union européenne ? Dans quelle mesure notre objectif national de 28 térawattheures serait-il atteint dans de telles conditions ?

Sur la maintenance et la durabilité des méthaniseurs, nous sommes confrontés à des problèmes de maîtrise d'œuvre. À l'intérieur des installations, le pH est compris entre 6 et 7, ce qui use les parois et les sols. En Allemagne, le béton des méthaniseurs a été refait après 15 ou 20 ans de fonctionnement. En France, il existe des normes d'infiltration d'eau. Il faut couvrir trois hectares avec du bitume et du ciment pour étanchéifier le sol. Les services de l'État contrôlent régulièrement l'absence d'infiltration d'eau dans les sols et peuvent décider une mise à l'arrêt de l'équipement si les normes ne sont pas respectées. Enfin, s'agissant de la dégradation des mélangeurs liée à la corrosion, quand les hélices des installations sont en panne, elles tombent dans le méthaniseur et il est nécessaire de le vider pour les changer.

L'exploitant doit également contrôler la qualité du gaz. Pour cela, il loue, pour 70 000 euros par an, un « local » à GRDF. Le méthane arrive dans ce local et il est analysé par un dispositif qui décide s'il peut être injecté ou non dans le réseau. L'agriculteur ne dispose pas des données qui conduisent aux choix de GRDF et doit souvent investir dans son propre système d'analyse pour les comprendre.

Enfin, le projet doit être construit en lien avec les enfants des agriculteurs, pour éviter tout problème de succession.

M. Olivier Dauger. – La PPE est potentiellement atteignable, d'autant plus que son objectif de 28 TWH en 2030 est inférieur à celui fixé par le législateur. Les travaux de l'ADEME prévoient un potentiel de 80 à 85 TWH pour la méthanisation agricole et situé entre 120 et 140 pour la méthanisation globale.

Sur le plan de la technicité, nous avons rencontré au démarrage de la filière des problèmes de maintenance. Nous utilisons une technique française, mais avec du matériel étranger, puisque nous n'avons pas de filière. Or, ce matériel était adapté à l'utilisation de maïs ou de betteraves et pas aux produits utilisés en France, qui n'ont pas les mêmes effets sur le moteur ou sur la corrosion. Depuis, la France a développé sa propre filière pour permettre une baisse du prix du gaz. Cette filière pourrait même exporter son savoir-faire, de nombreux pays s'intéressant à la méthanisation.

La formation est un élément essentiel sur lequel les chambres d'agriculture travaillent beaucoup. La méthanisation est un métier à part entière, industriel, mais à la portée des agriculteurs. L'agriculture va de plus en plus se spécialiser, pour l'élevage comme pour la culture sous serres et nécessiter une solide formation en agronomie. L'appui technique est également important, en veillant toutefois à ce que les industriels ne s'approprient pas le système.

Enfin, le biogaz est produit sur le sol français, ce qui permet d'assurer une maîtrise et un contrôle de son caractère vert. Le gaz produit en Europe peut bénéficier de la norme européenne, sans être produit comme la France le souhaite. La filière doit définir un cahier des charges et s'assurer qu'il est reconnu et respecté sur le marché.

M. Georges Baroni. – La PPE prévoit 7 % de biogaz en 2028, c'est-à-dire 31 térawatts par an. Si nous prenons comme hypothèse qu'un méthaniseur moyen produit 12 gigawatts par an, la France aurait besoin de 2 500 méthaniseurs, soit un méthaniseur tous les 10 kilomètres de superficie agricole utilisée (SAU). Dans ces conditions, l'objectif me semble assez difficile à atteindre.

M. Olivier Dauger. – Je ne suis pas d'accord. La PPE prévoit qu'il s'agit de 7 % de la consommation estimée finale du gaz.

M. Pierre Cuypers, président. – Nous n'allons pas organiser aujourd'hui un débat entre vous sur la PPE. Je vous invite à nous communiquer vos chiffres à l'issue de cette table ronde.

M. Georges Baroni. – Sur le plan de la technicité et en ma qualité de participant, depuis l'origine, au groupe de travail méthanisation, je dois dire que les dernières réunions organisées par le ministère de la transition écologique nous ont semblé particulièrement satisfaisantes. Le gouvernement a enfin compris la nécessité de faire appel à des techniciens sur le plan de la sécurité, de l'analyse, du contrôle, de la protection contre les infiltrations, des risques d'incendie ou d'explosion. Les nouveaux règlements prévoient des distances plus grandes pour les zones soumises à la réglementation relative aux atmosphères explosives (Atex). Les prochains méthaniseurs seront plus sûrs et plus respectueux de l'environnement.

Sur la formation, j'ai fait état, dès les premières réunions du groupe de travail sur la méthanisation, de la nécessité d'organiser la formation des agriculteurs. J'ai le sentiment d'avoir été entendu par la BPI, qui accorde les crédits nécessaires aux études des projets, sous réserve que les porteurs suivent une formation. Lors des travaux sur la nouvelle réglementation, il a été enfin décidé que le personnel d'un méthaniseur serait formé par des spécialistes.

Sur la technicité, nos premiers méthaniseurs, en particulier ceux de cogénération d'origine allemande, étaient fragiles et leurs moteurs étaient détruits par l'acidité du biogaz après seulement un an de fonctionnement. Des industriels ont alors développé des équipements correspondant à l'utilisation des lisiers, du fumier, des plantes et de certains produits issus des industries agroalimentaires.

M. Christophe Chatet. – Pour la durabilité des projets, il est essentiel qu'ils soient adaptés à la taille des exploitations pour que les agriculteurs puissent les maîtriser sans difficultés.

M. Daniel Salmon, rapporteur. – La méthanisation est-elle compatible avec une agriculture familiale et paysanne ? En effet, elle nécessite des capitaux importants, ce qui peut faire naître des difficultés au moment des successions.

Notre mission d'information cherche à savoir quel type de méthanisation est possible au regard de l'objectif de durabilité. J'ai l'impression que vous n'avez pas tous en tête la même typologie de méthaniseur. Je m'attends à ce que vos réponses varient en fonction de la localisation des exploitations ou des modèles agricoles, mais quelle méthanisation vous semble soutenable, voire idéale ?

M. Christophe Chatet. – J'ai connaissance d'un projet qui regroupe une quarantaine d'agriculteurs. Ils ont fait intervenir un ingénieur agronome pour étudier toutes les dimensions du projet et réduire les risques. Certains sont producteurs d'oignons et veulent utiliser leurs déchets pour la méthanisation. Un autre projet regroupe seulement trois éleveurs. Chaque projet doit être dimensionné en fonction des exploitations, il n'y a pas de taille standard de méthaniseur.

M. Georges Baroni. – Puisque la Confédération paysanne est porteuse d'un idéal d'agriculture paysanne, à nos yeux, un méthaniseur compatible avec cette idée doit être mûrement réfléchi. Nous avons ainsi travaillé, avec un groupe d'agriculteurs et l'école d'agriculture de Toulouse, sur la possibilité de construire des microméthaniseurs, c'est-à-dire des méthaniseurs d'une puissance de 10 kilowatts. Ils pourraient répondre à une demande existant dans certaines fermes, par exemple celles ayant un élevage, une petite production de polycultures ou fabriquant du fromage. Le méthane pourrait être utilisé pour la fromagerie, pour chauffer une serre ou pour faire du séchage de luzerne. Dans ces conditions, le méthaniseur peut faire partie intégrante de la ferme paysanne.

Quelques agriculteurs d'une même zone d'exploitation, quatre, cinq ou six par exemple, peuvent également se regrouper. Au-delà, la taille du méthaniseur nécessaire à l'absorption de tous les intrants sera si importante qu'elle nécessitera une structure de pilotage dédiée, faisant appel à des services extérieurs. En effet, la nouvelle réglementation impose une surveillance continue, 24 heures sur 24, des installations. Il y a quelques années, l'association des méthaniseurs de France s'était émue que ses membres soient conduits à faire de nombreuses heures supplémentaires ou à embaucher plus de personnel que prévu, ce qui pesait sur la rentabilité des installations.

Il est essentiel que le projet soit réfléchi, pour éviter des faillites d'agriculteurs. En 2015, la Confédération paysanne a étudié les bilans financiers d'une trentaine de méthaniseurs en cogénération et une vingtaine étaient à la limite du dépôt de bilan. La méthanisation agricole doit donc être limitée en taille.

M. Daniel Salmon, rapporteur. – Je vous remercie pour votre réponse.

M. Olivier Dauger. – Il y a autant de types de méthanisation que de systèmes d'exploitation. La microméthanisation se développe, elle doit être bien adaptée à l'exploitation mais sa mise en œuvre n'est pas facile, techniquement et économiquement. Je me souviens que le Président de la République, M. Emmanuel Macron, est venu dans ma région, en Thiérache, pour annoncer un plan de développement, passant notamment par la méthanisation. Or, dans les exploitations qui disposent d'un microméthaniseur, les vaches ne sortent plus à l'herbe, ce que le préfet a découvert juste avant la visite du Président de la République. Il n'y a donc pas de système parfait.

Il existe également des méthaniseurs de taille moyenne, qui regroupent quelques agriculteurs, et de gros méthaniseurs, qui posent des problèmes de gouvernance entre plusieurs dizaines de chefs d'entreprise.

Les successions doivent être anticipées pour éviter toute tension. Quant à la surveillance 24 heures sur 24, c'est une contrainte à laquelle sont déjà soumis les éleveurs.

La méthanisation peut donc se pratiquer dans le cadre des exploitations familiales, peut-être en lien avec les exploitations voisines, certaines apportant les intrants, d'autres utilisant le méthane et le digestat. Elle peut aussi favoriser l'équilibre des sols et offrir à l'agriculteur un revenu complémentaire. C'est ce que l'on souhaite.

Enfin, je n'oppose jamais un microméthaniseur à une installation de cogénération.

M. Alain Sambourg. – Je confirme que la méthanisation avec injection de gaz dans un pipeline implique une surveillance 24 heures sur 24. L'exploitant doit également

disposer de sondes de réserve et être prêt à les changer en cas de panne, à n'importe quelle heure. Un méthaniseur est plus exigeant qu'un robot de traite chez les éleveurs ! Par ailleurs, l'embauche de salariés absorbe tous les bénéfices et n'est donc pas viable, comme l'ont souligné des travaux de l'ADEME ou de FranceAgriMer. Pour les agriculteurs, c'est donc une sujétion de chaque instant, qui peut avoir des conséquences sur la vie familiale.

Quant à la construction des méthaniseurs, elle repose largement sur des importations, aussi bien pour les activités électroniques que pour les pièces mécaniques, qui viennent notamment d'Allemagne. Cette situation conduit les exploitants à constituer des stocks de pièces détachées pour éviter toute rupture de production.

Enfin, l'association de plusieurs agriculteurs dans la construction d'un méthaniseur nécessite une bonne entente pour éviter tout conflit.

M. Pierre Cuypers, président. – Je vous remercie pour vos contributions respectives à la réalisation de cet état des lieux de la méthanisation.

Je tire de vos interventions quelques conclusions. Nous devons bien différencier la méthanisation des boues urbaines, celle du monde végétal et celle qui combinerait boues urbaines et végétales. Vous avez aussi rappelé qu'un méthaniseur était un estomac, qui n'acceptait pas n'importe quel intrant !

Nous devons également tenir compte des progrès dans les technologies et dans les matériaux qui sont utilisés, la corrosion pouvant par exemple être évitée. Les méthaniseurs de 2021 sont différents des installations construites il y a vingt ans.

Nous tiendrons compte de vos différentes interventions et vous pouvez compléter votre contribution, en répondant aux questions qui vous ont été posées par écrit.

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

La réunion est close à 18 h 30.

Mardi 6 avril 2021

- Présidence de M. Pierre Cuypers, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de professionnels de la recherche agronomique (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 18 h 30.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 12 AVRIL ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 13 avril 2021

À 9 h 30

Salle 263 et en téléconférence

Examen des amendements déposés sur le texte n° 508 (2020-2021), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 389 (2020-2021) de M. Daniel Gremillet tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique (M. Patrick Chauvet, rapporteur)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mercredi 14 avril 2021

À 11 heures

Salle des séances et en téléconférence

Captation

Audition, en commun avec la commission des finances, de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 14 avril 2021

Salle Monory et en téléconférence

À 9 h 30

Examen du rapport et du texte proposé par la commission sur le projet de loi de programmation n° 404 (2020-2021) relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales (MM. Hugues Saury et Rachid Temal, rapporteurs).

Le délai-limite pour le dépôt des amendements de commission (AMELI COMMISSION) est fixé au vendredi 9 avril à 12 heures.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission des affaires sociales

Mercredi 14 avril 2021

À 9 h 30

Salle 213 et en téléconférence

Captation

- Audition commune sur la proposition de loi n° 378 (2020-2021) pour la prévention en santé au travail de MM. Richard Abadie, directeur de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), Stéphane Pimbert, directeur général de l'institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS), du Pr Gérard Lasfargues, conseiller scientifique auprès du directeur général et M. Henri Bastos, directeur adjoint de l'évaluation des risques, volet santé-travail de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et de M. Sébastien Denys, directeur santé-environnement-travail de Santé publique France

- Communication sur le bilan annuel de l'application des lois

- Examen des amendements de séance sur le texte de la commission n° 518 (2020-2021) d'expérimentation visant à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) (rapporteur : M. Daniel Chasseing)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 12 avril, à 12 h 00

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 13 avril 2021

À 14 heures

Salle 67 et en téléconférence

Examen des amendements de séance sur l'article délégué au fond de la proposition de loi n° 389 (2020-2021) tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique, présentée par M. Daniel Gremillet et plusieurs de ses collègues (Mme Laurence Muller-Bronn, rapporteure pour avis)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote.

Mercredi 14 avril 2021

À 10 heures

Salle ½ Clemenceau – côté écran et en téléconférence

Captation

- Table ronde sur le thème : « Mobilité sociale et aménagement du territoire : comment restaurer la promesse républicaine de l'égalité des chances ? », autour de représentants de l'association Chemins d'avenirs, France Stratégie et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

- Examen des éventuelles motions et amendements de séance sur la proposition de loi n° 375 (2020-2021) visant à garantir effectivement le droit à l'eau par la mise en place de la gratuité sur les premiers volumes d'eau potable et l'accès pour tous à l'eau pour les besoins nécessaires à la vie et à la dignité, présentée par Mme Marie-Claude Varailas, M. Gérard Lahellec et plusieurs de leurs collègues (M. Gérard Lahellec, rapporteur)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 13 avril 2021

À 14 h 00

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

- Audition de Mme Roselyne Bachelot, ministre de la culture, sur le projet de loi n° 523 (2020-2021) relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, et sur le projet de loi organique n° 522 (2020-2021) modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (procédure accélérée).

- Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) sur le projet de loi n° 523 (2020-2021) relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, et sur le projet de loi organique n° 522 (2020-2021) modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (procédure accélérée).

Mercredi 14 avril 2021

À 9 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

- Désignation de rapporteurs sur :

. la proposition de loi n° 252 (2020-2021) visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs ;

. la proposition de loi n° 339 (2020-2021), relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique.

- Table ronde : « Premier bilan sur l'application en France de la loi relative aux droits voisins des agences et des éditeurs de presse » :

M. Jean-Marie Cavada, président de l'Institute for Digital Fundamental Rights (IDFR), ancien député européen,

M. Fabrice Fries, président de l'Agence France Presse (AFP),

M. Alain Augé, président du Syndicat de la presse magazine (SEPM),

M. Philippe Carli, représentant l'Alliance de la Presse d'Information Générale (APIG),

M. Laurent Bérard-Quelin, président de la Fédération Nationale de la Presse d'information spécialisée (FNPS),

Mme Florence Bracka, secrétaire générale de la Fédération Française des Agences de presse (FFAP).

Commission des finances

Mardi 13 avril 2021

À 14 h 30

Salle de la commission et par téléconférence

Captation

- Examen des amendements au texte de la commission n° 508 (2020-2021) sur la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique, présentée par M. Daniel Gremillet et plusieurs de ses collègues (Mme Christine Lavarde, rapporteur pour avis)

- Examen des amendements au texte de la proposition de loi n° 385 (2020-2021) visant à orienter l'épargne des Français vers des fonds souverains régionaux, présentée par Mme Vanina Paoli-Gagin et plusieurs de ses collègues (M. Philippe Dallier, rapporteur)

- Examen du rapport de M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 404 (2020-2021) de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote.

Mercredi 14 avril 2021

À 11 heures

Salle des séances et en téléconférence

Captation

- Audition de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, en commun avec la commission des affaires économiques

À 18 heures

Salle Clemenceau et par téléconférence

- Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sur le programme de stabilité, sous réserve de sa délibération en Conseil des ministres

Jeudi 15 avril 2021

À 9 heures

Salle A263 et par téléconférence

- Audition de M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport sur le budget de l'État en 2020 (résultats et gestion), sur la certification des comptes de l'État – exercice 2020, et sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020

- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finance, sous réserve de sa délibération en Conseil des ministres et de son dépôt

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mercredi 14 avril 2021

Salle ½ Clemenceau côté vestiaire et en téléconférence

À 10 heures

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 469 (2020-2021) renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention, présentée par M. François-Noël Buffet

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (sous réserve de son dépôt)

- Examen des amendements éventuels à la proposition de loi n° 367 (2020-2021) relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique, présentée par M. Éric Gold et plusieurs de ses collègues (rapporteur : M. Thani Mohamed Soilihi)

- Examen des amendements éventuels au texte de la commission n° 516 (2020-2021) sur la proposition de loi n° 263 (2018-2019) visant à moderniser et faciliter la procédure d'expropriation de biens en état d'abandon manifeste, présentée par MM. Jacques Mézard, Jean-Claude Requier et plusieurs de leurs collègues (rapporteur : M. François Bonhomme)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 10 h 30

Captation

- Audition conjointe, dans le cadre de l'examen du projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement, de :

Greenpeace France, représentée par Mmes Clara Gonzales et Laura Monnier, juristes,

la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, représentée par Mme Marie-Anne Cohendet, présidente du conseil scientifique

Commission des affaires européennes

Mercredi 14 avril 2021

Salle Monory et en téléconférence

À 14 heures

Socle européen des droits sociaux : communication de Mmes Pascale Gruny, Laurence Harribey et M. Jérémy Bacchi

Jeudi 15 avril 2021

À 9 heures

Salle Monory et en téléconférence

Captation

Table ronde sur l'actualité européenne de la pêche avec M. Virginijus Sinkevičius, commissaire européen à l'environnement, aux océans et à la pêche, M. François-Xavier Bellamy, député européen, M. Pierre Karleskind, président de la commission pêche au Parlement européen, Mme Caroline Roose, députée européenne

Mission commune d'information destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement ou de restrictions d'activités

Mardi 13 avril 2021

Salle Monory et en téléconférence

À 9 heures

Examen des recommandations relatives à la réouverture des lieux culturels

Mission d'information sur l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français

Mardi 13 avril 2021

Salle 213 et en téléconférence

À 14 h 30

Captation

Audition commune sur la mesure de la pauvreté et la lutte contre ce phénomène en outre-mer:

M. Aurélien Daubaire , directeur interrégional de l'Insee La Réunion-Mayotte

M. Charles Trottmann directeur du département des trois Océans à l'Agence française de développement

Mme Nathalie Anoumy, directrice générale des services adjointe en charge du pôle solidarités au conseil départemental de La Réunion

À 16 heures

Captation

Audition commune sur la pauvreté en milieu rural :

M. Jean-Paul Carteret, 2e vice-président de l'Association des maires ruraux de France

Mme Corinne Prost, cheffe du service de la statistique et de la prospective au ministère de l'agriculture et de l'alimentation

M. Dominique Marmier, président de Familles Rurales Fédération Nationale

Mission d'information relative aux conditions de la vie étudiante en France

Lundi 12 avril 2021

À 14 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Captation

Table ronde « Handicap et vie étudiante » :

. M. Nicolas Oppenheim, vice-président en charge de la santé, du handicap et de l'accompagnement social des étudiants, maître de conférences en sociologie, et Mme Émilie Arnault, directrice du centre de santé universitaire rattaché la mission handicap de l'Université de Tours,

. Mmes Servane Chauvel, déléguée générale et Mme Cannelle Garcia, cheffe de projet mentorat - formation et chargée de missions post-bac de l'association « Accompagner la Réalisation des Projets d'Études de Jeunes Élèves et Étudiants Handicapés » (Arpejeh),

. M. Fabien Gaulué, Délégué général de la Fédération Étudiante pour une Dynamique Études et Emploi avec un Handicap (FÉDÉEH),

. M. Christian Grapin, directeur de l'Association « TREMPLIN – Études, Handicap, Entreprises ».

Jeudi 15 avril 2021

À 8 h 45

Salle 245 et en téléconférence

Captation

Audition de M. Maël Disa, délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer.

À 11 heures

Salle 263 et en téléconférence

Captation

Table ronde sur les thématiques territoriales :

. M. François Rio, délégué général de l'Association des villes universitaires (AVUF)

. M. Alexandre Grenot, vice-président du département de la Charente-Maritime et de Mme Solange Berlier, vice-présidente de la Loire, représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF)

. M. Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)

. M. Paul Hermelin, auteur du rapport « Rééquilibrer le développement de nos territoires » (Institut Montaigne).

À 16 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

Table Ronde sur "les enjeux du numérique pour l'enseignement supérieur" :

. Mme Isabelle Olivier, présidente et M. Guy Mélançon, vice-président de l'association VPNum,

. M. Olivier Haemmerlé, professeur à l'université de Toulouse, président de l'association « L'Université Numérique »,

. Mme Emmanuelle Villiot-Leclercq, responsable du digital learning center de l'École de management de Grenoble,

. Mme Cora Beck, directrice des pédagogies digitales et de l'innovation du Pôle universitaire Léonard de Vinci.

Mission d'information sur l'enseignement agricole, outil indispensable au cœur des enjeux de nos filières agricoles et alimentaires

Mardi 13 avril 2021

À 16 h 30

Salle 245 et en téléconférence

Captation

Audition de MM. Philippe Mauguin, président-directeur général de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), Christian Huyghe, directeur scientifique Agriculture de l'Inrae, et Cyril Kao, directeur de l'enseignement supérieur, des sites et de l'Europe (DESSE) de l'Inrae.