

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 8855

- *Conséquences de la guerre en Ukraine sur l’approvisionnement en énergie et en métaux stratégiques - Audition de Mme Mary Warlick, directrice exécutive adjointe, et de M. Tim Gould, chef économiste de l’énergie de l’Agence internationale de l’énergie (AIE)..... 8855*
- *Bilan annuel de l’application des lois – Communication ..... 8867*
- *Questions diverses..... 8875*

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 8877

- *Russie – Audition de MM. Jonathan Lacôte, directeur général adjoint des affaires politiques et de sécurité, et Frédéric Mondoloni, directeur de l’Europe continentale, au ministère de l’Europe et des affaires étrangères ..... 8877*
- *Politique étrangère russe et sécurité européenne – Audition de Mmes Isabelle Facon, directrice adjointe à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), et Tatiana Kastouéva-Jean, directrice du Centre Russie/NEI de l’Institut français des relations internationales (Ifri)..... 8887*
- *Projet de loi autorisant la ratification de la convention du Conseil de l’Europe contre le trafic d’organes humains – Examen du rapport et du texte de la commission..... 8901*
- *Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l’Europe et des affaires étrangères ..... 8905*
- *Audition de M. René Troccaz, consul général de France à Jérusalem..... 8920*
- *Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l’armement (sera publié ultérieurement)..... 8931*
- *Situation de la Chine et relations avec la France et l’Union européenne – Audition de Mme Françoise Nicolas, directeur du centre Asie de l’Institut français des relations internationales (IFRI), et de M. Marc Julienne, responsable des activités Chine à l’IFRI ..... 8931*
- *Bilan annuel de l’application des lois – Communication ..... 8942*
- *Désignation d’un rapporteur ..... 8945*
- *Situation en Ukraine – Audition de S.E.M. Étienne de Poncins, ambassadeur de France en Ukraine (sera publié ultérieurement)..... 8945*

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 8947

- *Bilan annuel de l’application des lois - Communication ..... 8947*
- *Mission d’information sur le contrôle des EHPAD - Audition de présidents de conseil départemental..... 8951*

<b>COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>8967</b>
• <i>Bilan annuel de l'application des lois – Communications.....</i>	<i>8967</i>
• <i>Désignation de rapporteurs .....</i>	<i>8981</i>
• <i>Déplacement de la commission le 27 avril pour suivre l'état d'avancement du chantier du tunnel Lyon-Turin – Communication.....</i>	<i>8982</i>
• <i>Communications diverses.....</i>	<i>8984</i>
<b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>	<b>8985</b>
• <i>Audition de M. Sébastien Cavalier, président de la SAS Pass Culture.....</i>	<i>8985</i>
• <i>« Pour une science ouverte réaliste, équilibrée et respectueuse de la liberté académique » - Présentation du rapport fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.....</i>	<i>8992</i>
• <i>Bilan de l'application des lois - Communication.....</i>	<i>9002</i>
<b>COMMISSION DES FINANCES.....</b>	<b>9005</b>
• <i>Bilan annuel de l'application des lois – Communication .....</i>	<i>9005</i>
• <i>Compte rendu de la Conférence interparlementaire des 15 et 16 mars 2022 à Bruxelles.....</i>	<i>9009</i>
• <i>Déplacement d'une délégation du Bureau aux États-Unis - Communication.....</i>	<i>9018</i>
<b>COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE .....</b>	<b>9027</b>
• <i>Question migratoire – Examen du rapport d'information .....</i>	<i>9027</i>
• <i>La reconnaissance faciale et ses risques au regard de la protection des libertés individuelles - Examen du rapport d'information .....</i>	<i>9037</i>
• <i>Bilan annuel de l'application des lois – Communication .....</i>	<i>9043</i>
<b>MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE..</b>	<b>9049</b>
• <i>Lutte contre la fraude sociale - Audition de M. Thomas Fatôme, directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie.....</i>	<i>9049</i>

**MISSION D'INFORMATION SUR « L'EXPLORATION, LA PROTECTION ET L'EXPLOITATION DES FONDS MARINS : QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ? » ..... 9057**

- *Audition de MM. Francis Vallat, président d'honneur et Alexandre Luczkiewicz, responsable des relations et des actions Outre-mer, Cluster maritime français..... 9057*
- *Audition de MM. François Chartier, chargé de campagne Océan et pétrole de Greenpeace France et Ludovic Frère Escoffier, responsable du programme Vie des océans de WWF..... 9067*
- *Audition de M. Julian Barbière, chef de la section de la politique marine et de la coordination régionale à la Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO..... 9077*
- *Audition de M. Damien Goetz, enseignant-chercheur au centre de géosciences de l'École des Mines de Paris, membre, en 2012, du comité de pilotage sur "Les ressources minérales profondes - Étude prospective à l'horizon 2030"..... 9086*
- *Audition de Mme Carine Tramier, présidente du Comité d'orientation de la recherche et de l'innovation de la filière des industriels de la mer (Corimer)..... 9092*
- *Audition de MM. Olivier Mustière, vice-président chargé de l'ingénierie sous-marine chez TechnipFMC, et Johann Rongau, ingénieur projet..... 9101*
- *Audition séquence bassin de l'océan Atlantique..... 9108*
- *Audition Séquence bassin de l'océan Pacifique (Nouvelle-Calédonie, province des îles Loyauté et îles Wallis et Futuna)..... 9119*
- *Audition Séquence bassin de l'océan Indien..... 9133*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 23 MAI ET À VENIR..... 9143**



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mercredi 30 mars 2022**- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -**Conséquences de la guerre en Ukraine sur l’approvisionnement en énergie et en métaux stratégiques - Audition de Mme Mary Warlick, directrice exécutive adjointe, et de M. Tim Gould, chef économiste de l’Agence internationale de l’énergie (AIE)**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous avons le plaisir d’accueillir aujourd’hui Mme Mary Warlick, directrice exécutive adjointe de l’Agence internationale de l’énergie (AIE), et M. Tim Gould, chef économiste de l’énergie, pour nous entretenir avec eux des conséquences de la guerre en Ukraine sur l’approvisionnement en énergie et en métaux stratégiques.

La guerre en Ukraine, et la flambée des prix des énergies qui en résulte, a mis en évidence la dépendance de l’Union européenne aux importations russes de gaz, de pétrole et de charbon, mais aussi de métaux stratégiques. En effet, environ 40 % des importations de gaz en Europe et 50 % de celles de pétrole proviennent de Russie. De plus, ce pays est l’un des premiers exportateurs de métaux stratégiques, comme l’aluminium.

Cette guerre place donc les secteurs énergétique et minier européens face à l’équivalent d’un nouveau « choc pétrolier ». Or, ces secteurs, déjà bien éprouvés par la crise de la Covid-19, sont cruciaux pour le fonctionnement des économies européennes. Les conséquences pourraient être redoutables pour nos économies, tant pour leur compétitivité que pour leur décarbonation, sans parler des conséquences sociales pour nos concitoyens, confrontés à une augmentation des prix qui pourrait se diffuser dans l’ensemble des secteurs.

Dans ce contexte, très grave, le Sénat français s’est très tôt impliqué pour conduire le Gouvernement français et la Commission européenne à sortir de la dépendance aux combustibles et aux métaux russes, mais aussi à accélérer et à intensifier notre décarbonation. À l’initiative de notre commission, le Sénat a fait adopter des orientations en ce sens, dès le 14 mars dernier, lors de la conférence interparlementaire organisée dans le cadre de la présidence française du Conseil de l’Union européenne (PFUE).

Pour appliquer concrètement ces orientations fortes, notre commission a estimé indispensable de recueillir aujourd’hui l’expertise de l’AIE. Créée en 1974 par l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à la suite du premier choc pétrolier, cette agence réunit une trentaine de pays développés. S’intéressant à toutes les énergies et à toutes les technologies, elle émet des recommandations pour garantir une énergie sûre, abordable et durable.

Aussi, madame la directrice, monsieur Gould, je souhaiterais vous soumettre trois séries de questions.

En premier lieu, pourriez-vous préciser l’ampleur de la dépendance des économies européennes aux combustibles et aux métaux russes et des conséquences de la guerre en Ukraine sur les secteurs énergétique et minier ? L’AIE avait qualifié la crise de la Covid-19

d'« *immense choc* » pour le système énergétique en 2020. La guerre en Ukraine augure-t-elle un choc encore plus grave ?

Pourriez-vous ensuite nous présenter les solutions pouvant être mobilisées, à court ou à moyen termes, pour sortir de cette dépendance aux importations russes ? Les 3 et 18 mars, l'AIE a présenté deux plans, comportant chacun dix propositions, pour réduire cette dépendance. Selon vous, quelles propositions sont les plus prometteuses ? L'Agence a ainsi proposé de remplacer les importations de gaz russes par des *pipelines* en provenance d'autres pays ou du gaz naturel liquéfié (GNL) : quelles seraient les alternatives mobilisables ? L'AIE a également suggéré de maximiser la production d'énergie nucléaire, de bioénergies ou encore de solaire et d'éolien : quelles seraient les échéances crédibles ? Enfin, l'Agence a envisagé d'abaisser le chauffage d'un degré ou la vitesse de circulation de 10 kilomètres par heure : quels seraient les gains attendus ?

Par ailleurs, pourriez-vous faire un point sur la place devant être réservée dans ce cadre à l'énergie nucléaire ? L'AIE avait appelé à « *contribuer aux efforts d'adaptation au changement climatique à travers la recherche et la coopération technique dans les sciences et technologies nucléaires* » dès 2021. Il y a quinze jours, l'Agence a rappelé que l'énergie nucléaire constitue « *la plus importante source d'électricité bas-carbone de l'Union européenne* ». C'est une position que nous partageons. La guerre en Ukraine ne révèle-t-elle pas l'absolue nécessité de disposer de parcs nucléaires forts en Europe ? Pour mobiliser l'énergie nucléaire, ne faut-il pas l'intégrer pleinement à la « *taxonomie verte* » et au paquet « *Ajustement à l'objectif 55* » ? Et ne doit-on pas réformer le marché européen de l'électricité, qui lie, dans les faits, le prix de l'électricité décarbonée à celui du gaz fossile ?

Enfin, nous aimerions avoir des précisions sur les répercussions de la guerre en Ukraine sur l'atteinte de l'objectif de « *neutralité carbone* ». Il y a quelques jours, l'AIE a appelé à ce que le climat ne soit pas « *la nouvelle victime de l'agression russe* ». Craignez-vous que cette guerre ne conduise à un relâchement dans les trajectoires de décarbonation ?

Pour conclure, notre commission considère que les démocraties libérales européennes doivent sortir de leur dépendance aux combustibles fossiles et aux métaux stratégiques en provenance de pays hostiles à leurs économies et à leurs valeurs. C'est une nécessité économique et une exigence morale !

Notre collègue Daniel Gremillet, président du groupe d'études « *Énergie* », va à son tour vous poser quelques questions.

**M. Daniel Gremillet, président du groupe d'études « *Énergie* ».** – Je partage tout à fait les propos tenus par notre présidente et souhaite à mon tour vous poser quatre séries de questions.

Tout d'abord, permettez-moi de revenir sur certaines des mesures proposées par l'AIE afin de sortir de la dépendance au gaz russe. L'Agence insiste sur la nécessité de reconstituer des stocks stratégiques. L'obligation de stockage de 90 % proposée par la Commission européenne répond-elle à cette nécessité ? De plus, l'AIE appelle à diversifier les sources d'approvisionnement. Le groupe de travail conjoint avec les États-Unis ou encore l'achat commun de gaz, de GNL ou d'hydrogène, annoncés par la Commission européenne, vous paraissent-ils suffisants ? Parmi les énergies renouvelables, l'AIE semble plus miser sur le solaire ou l'éolien que sur le biogaz, en raison des délais de mise en œuvre nécessaires.

Dans la mesure où le biogaz est en plein essor en Europe - avec 1 200 projets en attente en France par exemple -, ne peut-on pas faire davantage ? L'AIE plaide pour protéger les consommateurs les plus vulnérables. À cet égard, la « boîte à outils » appliquée à ce stade par la Commission européenne vous semble-t-elle satisfaisante pour protéger les ménages et les industriels ?

Ensuite, que pensez-vous des mesures complémentaires demandées par le vice-président ukrainien, en marge d'une réunion de l'AIE, il y a une semaine ? Dans la presse, ce dernier a plaidé pour un embargo immédiat sur le gaz russe et à moyen terme sur le pétrole russe, l'utilisation de la partie allemande du gazoduc Nordstream 1 pour faire circuler du GNL ou encore la mise sous séquestre des recettes tirées des importations d'hydrocarbures russes. Avez-vous un avis sur ces demandes ?

Par ailleurs, l'AIE a suggéré certains financements pour sortir de la dépendance au gaz russe. Pour l'Agence, les bénéfices des énergéticiens ont été importants et peuvent donc être taxés pour financer les mesures d'urgence. À combien estimez-vous ces bénéfices et ces recettes ? D'autres modalités de financement doivent-elles être envisagées ?

Enfin, quelles sont les conséquences de la guerre en Ukraine sur les métaux stratégiques ? L'AIE a recommandé de réfléchir « *de toute urgence* » à ces métaux en 2021 : en effet, l'Agence considère que les besoins en ressources minérales vont être multipliés par six d'ici à 2050, sous l'effet notamment de l'essor des batteries électriques. Pouvez-vous nous rappeler les risques de tensions dans l'approvisionnement en métaux stratégiques induits par la transition énergétique ? La guerre en Ukraine n'est-elle pas en train de renforcer ces tensions ? Je pense ici aux importations russes d'aluminium, de nickel, de titane, de platine ou de cobalt, sur lesquelles reposent d'ordinaire nos industriels. Sur ce sujet des métaux stratégiques russes, quelles sont les tensions prévisibles et les alternatives envisageables ?

**Mme Mary Warlick, directrice exécutive adjointe de l'Agence internationale de l'énergie (AIE).** – C'est un honneur, madame la présidente, monsieur le président, pour moi et mon collègue de pouvoir nous exprimer devant vous. Nous sommes très honorés de vous livrer les fruits de notre dernière analyse sur les conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Vous avez manifestement suivi de près nos travaux et nous nous en félicitons.

L'AIE a été créée dans les années 1970, lors d'un choc pétrolier inédit et complexe. Aujourd'hui, nous sommes dans une situation analogue, qui affecte aussi bien l'énergie que les métaux stratégiques.

Nous avons beaucoup évolué et sommes devenus la première autorité mondiale sur les questions énergétiques et d'approvisionnement en métaux et autres matières premières. Nous fournissons nos analyses, aussi bien aux acteurs gouvernementaux qu'aux industriels. Nous nous intéressons à toutes les questions liées à l'énergie, à sa sécurité, à son accessibilité financière et à sa durabilité.

Les pays membres de l'AIE se sont réunis ici à Paris la semaine dernière. Nous avons diffusé un message fort sur la nécessité de se serrer les coudes pour réduire la volatilité des prix de l'énergie et accélérer la transition énergétique à l'échelon mondial. Nous nous sommes concentrés tout particulièrement sur la situation résultant de l'invasion de l'Ukraine par la Russie et avons exprimé, dans une déclaration, notre solidarité avec ce pays. L'occasion m'est donnée de rendre hommage à la solidarité exprimée par la France, pays hôte mais aussi en pointe sur les questions qui nous intéressent.

Je répondrai à vos questions concernant le rôle de la Russie sur le marché de l'énergie et les solutions que nous avons proposées dans nos récents plans en dix points. Ces plans ont été publiés en présence de la ministre Barbara Pompili, représentant la PFUE.

La Russie est une puissance mondiale dans le secteur énergétique. Elle est le plus important exportateur de gaz naturel, à hauteur de 25 % des volumes mondiaux. En 2021, 155 milliards de mètres cubes ont été livrés en Europe ; 140 milliards ont transité par le gazoduc, le reste ayant été livré sous forme de GNL. Ces 155 milliards de mètres cubes représentent 45 % des importations de l'Union européenne et 40 % de sa consommation totale en 2021. Ces livraisons ont diminué à la fin de l'année 2021 et au début de l'année 2022. En septembre de l'année dernière, ayant noté une tendance inhabituelle en la matière, nous avons demandé à la Russie d'augmenter ses livraisons afin de nous permettre de constituer les stocks européens. La réponse a été insuffisante. Fort malheureusement, l'Europe a donc abordé l'hiver avec des stocks très inférieurs à ses besoins.

La Russie est également le troisième producteur mondial de pétrole et le pays exportateur le plus important. Plus de la moitié des 7,5 milliards de barils exportés en 2021 étaient destinés à l'Europe, non seulement le pétrole brut, mais également des produits dérivés des hydrocarbures.

Les sanctions ne s'appliquent pas encore à la production énergétique, mais les États s'orientent dans cette direction et le marché se resserre.

Le charbon ne compte pas pour beaucoup dans le bouquet énergétique européen. La Russie est le principal fournisseur et les marchés sont très tendus à l'heure actuelle. Bien sûr, la guerre en Ukraine accroît la pression sur les consommateurs, notamment en Europe, afin qu'ils réduisent leur dépendance à l'égard de la Russie. Les leaders européens se sont formellement engagés, à Versailles, pour ne plus être dépendants du gaz, du pétrole et du charbon russes, le plus rapidement possible.

L'AIE travaille étroitement avec la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne. Notre plan en dix points sur le gaz prévoit d'accélérer les investissements dans les énergies renouvelables, d'accroître l'efficacité énergétique, de soutenir les efforts pour atteindre les cibles de l'Union européenne. L'objectif est de se concentrer sur les niveaux des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de réétudier les calendriers existants.

L'objectif en termes d'approvisionnement est de passer à des sources non russes par *pipelines* ou par GNL. L'Union européenne pourrait réduire sa dépendance au gaz russe de plus d'un tiers en un an, de façon à répondre aux ambitions de l'Union européenne et au « Pacte vert pour l'Europe ». Des réductions supplémentaires seraient possibles, même si cela signifierait peut-être à court terme d'avoir moins de réductions des émissions de GES que prévu.

Si vous le permettez, je laisse à présent la parole à mon collègue, qui a travaillé sur les plans en dix points et est en mesure de répondre à vos autres questions.

**M. Tim Gould, chef économiste de l'énergie de l'Agence internationale de l'énergie (AIE).** – C'est un honneur pour moi de m'exprimer devant vous aujourd'hui.



L'augmentation des prix de l'énergie a des incidences sur tous les secteurs de consommation, notamment le secteur résidentiel, à chaque fois que l'on utilise du gaz. Cela dépend bien sûr du prix de gros, qui a une incidence sur le prix pour le consommateur. Cette augmentation a également d'importantes conséquences sur le marché de l'électricité en Europe. Le prix de gros marginal de l'électricité dépend du prix de gros du gaz. On constate également des effets sur certains pans de l'économie qui utilisent beaucoup de gaz et d'électricité, notamment dans les industries de la chimie et de production d'acier ou d'aluminium.

Certaines entreprises ont décidé de baisser ou d'arrêter leur production compte tenu des coûts élevés de l'énergie. Pour l'heure, les entreprises ne se délocalisent pas dans d'autres régions du monde. Il s'agit plutôt pour des groupes industriels ayant des usines dans plusieurs pays de rééquilibrer leur production afin de se protéger de l'augmentation de ces coûts.

Vous nous avez interrogés sur les solutions de remplacement à moyen terme en matière d'approvisionnements. La plupart des fournisseurs par *pipelines* en Europe sont quasiment au maximum de leurs capacités de production. Nous pensons que la production peut encore augmenter, dans un ou deux ans, voire plus, en Norvège, en Afrique du Nord, en Azerbaïdjan ou *via* le *pipeline* transadriatique. Ce dernier pourrait doubler sa capacité en quelques années, pour alimenter le Sud-Est de l'Europe, dont l'Italie.

Nous pensons également qu'il est possible de réduire la quantité de méthane qui s'échappe dans l'atmosphère par fuite lors des opérations en amont et en aval et ainsi d'augmenter la quantité de gaz disponible en Europe. Il pourrait être intéressant d'investir dans les infrastructures permettant de réduire le gaz qui passe à la torchère, ce qui est beaucoup le cas actuellement en Algérie notamment. Cela serait bénéfique à la fois pour l'environnement et pour la sécurité d'approvisionnement énergétique.

En ce qui concerne le GNL, les capacités de liquéfaction ont augmenté de 30 milliards de mètres cubes cette année, mais tout ce gaz n'est pas réservé à l'Europe. La souplesse du recours au GNL n'est pas infinie car il existe déjà des contrats avec d'autres parties du monde. Environ 180 milliards de mètres cubes de capacités de GNL sont en cours de construction, 30 milliards de mètres cubes devant être disponibles cette année. La plus grande partie de ces capacités ne seront pas disponibles avant 2025 ou 2026. De plus, beaucoup de ces projets ont connu historiquement des retards.

Le GNL est flexible, de façon inhérente, mais l'Europe doit comprendre que si elle souhaite de gros volumes supplémentaires de GNL, cela aura une incidence sur le prix et que les consommateurs en Asie devront trouver, eux, d'autres solutions pour répondre à la demande. Cela pourrait également accroître le recours au charbon dans certains cas.

Nous pourrions, vous avez raison, maximiser la production d'énergie nucléaire, des bioénergies, du solaire et de l'éolien, selon différents calendriers. Il faudra de nombreuses années pour l'énergie nucléaire. En revanche, nous pourrions mobiliser le solaire et l'éolien plus rapidement.

Si nous avons inclus le solaire et l'éolien dans notre plan en dix points sur le gaz, c'est parce que des projets sont en cours, mais en attente d'autorisations pour avancer. Nous pensons qu'il est possible d'obtenir rapidement des capacités supplémentaires pour nos

marchés. Il est vraiment nécessaire d'accroître les sources d'énergie à faibles émissions de GES.

**M. Tim Gould.** – Vous avez rappelé que nous envisageons de baisser le chauffage d'un degré et de réduire la vitesse au volant de 10 kilomètres par heure. Nous proposons effectivement un certain nombre de mesures à la main des consommateurs. Il ne s'agit pas de faire de ce type de mesures une politique des pouvoirs publics, mais elles peuvent compter. Si l'on réduisait la température d'un degré dans chaque bâtiment chauffé au gaz en Europe, on économiserait jusqu'à 10 milliards de mètres cubes de gaz par an. En réduisant la vitesse de 10 kilomètres par heure dans tous les pays membres de l'AIE, nous économiserions environ 300 000 barils de pétrole par jour.

La guerre en Ukraine montre-t-elle la nécessité de développer des parcs nucléaires forts en Europe ? Il existe en effet un scénario en ce sens, notamment si l'on pense aux faibles émissions de GES, mais à court terme la question qui prévaut porte sur les calendriers de mise à l'arrêt de certains réacteurs, notamment en Belgique. La décarbonation est acceptable dans plusieurs pays qui pourront investir dans les nouvelles technologies du nucléaire pour la production d'électricité, par exemple dans les *small modular reactors* (SMR), secteur où la France est leader.

La réforme du marché de l'électricité européen fait l'objet d'un débat nourri. Il est vrai que les prix du gaz ont une influence directe sur ceux de l'électricité. Nous avons proposé que les pouvoirs publics, tout en restant dans la conception de marché actuelle, taxent les bénéficiaires supplémentaires et utilisent ces ressources fiscales pour aider les consommateurs les plus vulnérables. D'autres options sont à l'étude actuellement en Europe, comme la fixation d'un plafond maximal des prix du gaz ou d'une rémunération sur les systèmes fonctionnant au gaz.

La guerre favorisera-t-elle un changement de trajectoire de la décarbonation ? C'est un point qui peut nous inquiéter. Lors de la réunion des pays membres de l'AIE, tous les ministres se sont clairement engagés à renforcer les mesures visant l'objectif de « zéro émission nette », dans le cadre des réponses à la crise actuelle. Comme l'a indiqué à cette occasion la directrice exécutive, la guerre sonne comme un rappel qui nous montre qu'il ne sera pas simple d'atteindre cet objectif, mais qu'il est nécessaire d'y parvenir.

Quant aux répercussions sur les émissions de GES, il y aura sans doute une augmentation à court terme, liée au fait que les citoyens auront peut-être davantage recours au charbon pour remplacer le gaz. Toutefois, on peut miser sur une accélération des efforts de décarbonation à moyen terme et au-delà.

L'obligation de stockage fixée à 90 % par la Commission européenne suffira-t-elle pour reconstituer les stocks stratégiques ? Elle permettra en tout cas de retrouver le niveau de stockage en Europe tel qu'il existait avant la période d'hiver, et cela durant les cinq années qui ont précédé 2021, année où le chiffre a considérablement diminué.

En ce qui concerne la diversification des sources d'approvisionnement, il faut prendre en compte le calendrier que vous vous êtes fixé et la souplesse des sources d'approvisionnement qui est limitée à court terme. Dans la plupart des cas, chaque pays importateur cherche à avoir un approvisionnement du même groupe, de sorte que si par exemple l'Europe importe davantage, un autre acteur devra se contenter de moins. Quoi qu'il en soit, il est possible qu'à l'avenir l'énergie pèse davantage sur les marchés. L'année 2019 a

marqué un record pour l'approbation de nouvelles capacités de liquéfaction, c'est-à-dire d'exportation de GNL.

L'AIE compte plus sur le solaire et l'éolien que sur le gaz ou le biogaz pour des questions de calendrier liées à la vitesse de commercialisation. Notre plan en dix points envisage, en effet, des évolutions sur une période d'un an, pour être prêts l'hiver prochain. Nous reconnaissons toutefois qu'il est très important de recourir à des gaz peu émetteurs de GES et que l'Europe doit produire plus de biogaz et de biométhane. La France, une fois de plus, nous montre l'exemple dans cette voie. Cette contribution compte pour la sécurité d'approvisionnement.

Quant à la « boîte à outils » proposée par la Commission européenne pour aider les consommateurs, ménages comme industriels, elle aborde à ce stade certaines des mesures les plus importantes. Elle vise à soulager les consommateurs les plus vulnérables et à favoriser le bon fonctionnement des marchés. À court terme, il reste très difficile de prendre des mesures structurelles sur nos marchés, même si nous devons malgré tout y tendre en promouvant des mesures comme l'électrification des moyens de transport ou des systèmes de chauffage ou le renforcement de l'efficacité énergétique dans le secteur de la construction.

Pour ce qui est des mesures exigées par le vice-président ukrainien, à savoir un embargo immédiat sur le gaz russe et à moyen terme sur le pétrole russe, il revient aux États membres de l'AIE de décider des sanctions qui pourront s'appliquer, en se fondant sur les informations fournies par l'Agence quant aux données sous-jacentes sur les flux existants et à leurs incidences, ainsi que sur les mesures qu'il est nécessaire d'adopter pour constituer des stocks d'urgence ou pour faire face aux restrictions de la demande.

Je rejoins les propos de la directrice exécutive adjointe considérant que la Russie représente en effet un pouvoir immense sur le marché énergétique, de sorte qu'il sera difficile à très court terme de remplacer le volume d'énergie qu'elle fournit. En outre, les mesures qui visent à réduire ce volume sur nos marchés auront une incidence sur les prix, de sorte que la Russie n'enregistrera pas automatiquement une forte réduction de ses bénéfices dans l'immédiat.

Sur les possibilités de financement à développer pour que l'Union européenne ne soit plus dépendante du gaz russe, il existe une panoplie d'instruments que nous pourrions utiliser aux niveaux européen et international. Selon nous, une grande part des investissements nécessaires se justifient du point de vue économique. Les technologies liées aux énergies renouvelables offrent une meilleure efficacité à moindre coût. Beaucoup de mesures d'efficacité énergétique ont une période de rentabilité très courte. Ce qui importe, c'est que les politiques publiques s'inscrivent dans un environnement propice à orienter les capitaux vers ce type de mesures.

Les métaux critiques suscitent un grand intérêt au sein de l'AIE. En 2021, nous avons publié un rapport qui analysait leur rôle dans la transition énergétique. Il montre la place essentielle de ces métaux dans la production des énergies propres. L'augmentation de la demande sera considérable.

Comme pour le secteur de l'énergie, les marchés de ces matières premières étaient déjà sous pression avant l'invasion de l'Ukraine. La demande en lithium et en cobalt, nécessaires à la production de batteries électriques, a doublé en 2021. Il en est de même pour le nickel, l'aluminium et le cuivre. La Russie est un producteur très important de ces minerais

et métaux, dont l'aluminium, le nickel, le palladium, l'uranium et le cobalt. Elle fournit 10 % de la consommation mondiale de nickel et 17 % de celle de nickel de classe 1. Elle est le premier producteur de palladium, minerai précieux pour construire les catalyseurs de nos voitures. Cette crise aura donc des conséquences lourdes dans ce domaine.

L'approvisionnement de ces métaux ne souffre pas encore d'interdictions absolues ni de perturbations physiques liées à la crise. Toutefois, celle-ci nous rappelle que nous devons diversifier nos sources d'approvisionnement dans le secteur minier également.

La question de la sécurité d'approvisionnement a été soulevée à plusieurs reprises lors de la réunion ministérielle des États membres de l'AIE. Il nous revient de proposer des mécanismes garantissant cette sécurité.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Pour réduire la consommation d'énergie et les émissions de CO<sub>2</sub>, vous proposez de diminuer la vitesse sur route de 10 kilomètres par heure, arguant qu'une telle mesure entraînerait une baisse de consommation d'énergie équivalant à 300 000 barils de pétrole par jour si on l'appliquait dans tous les pays membres de l'AIE. Cependant, si on diminue la vitesse pour aller d'un point A à un point B, on augmente inévitablement le temps de trajet. Sur quoi se fonde votre estimation ? Plutôt que de sanctionner encore une fois les automobilistes, ne faudrait-il pas développer d'autres types de carburant, comme l'hydrogène ?

**M. Tim Gould.** – Les mesures que nous préconisons dans notre plan en dix points sur le pétrole peuvent être prises immédiatement pour répondre à cette situation de crise sur les marchés de l'énergie. Nous souhaitons nous assurer de la possibilité de cette mise en œuvre claire et immédiate.

Nous nous sommes appuyés sur des travaux réalisés depuis de nombreuses années dans certains pays membres. Il ne s'agit donc pas de mesures nouvelles, mais de solutions qui ont été déployées avec succès pour répondre à la tension des marchés ou bien dans des situations de pics de pollution urbains.

Nous souhaitons aussi élaborer des mesures de moyen terme pour faire progresser la transition énergétique.

Une transformation structurelle en matière de mobilité reste, bien évidemment, nécessaire. Nous devons être plus efficaces quant à la consommation de carburant. Le choix de l'électricité y contribue, mais les batteries électriques ne sont pas forcément la panacée. D'autres solutions doivent être élaborées, notamment autour des carburants à faibles émissions de GES, dont les biocarburants font partie.

Cependant, nous savons bien que ces changements structurels ne pourront pas répondre aux besoins créés par la crise actuelle.

**M. Laurent Duplomb.** – Les barrages hydroélectriques pourraient faire partie des solutions, car ils servent à produire la première source d'électricité renouvelable dont nous disposons, au-delà du nucléaire. Pourquoi ce tabou qui interdit de relancer des projets de barrages hydroélectriques ? Ces barrages permettent de produire des quantités d'électricité non négligeables. En outre, en période de faible consommation d'électricité, on peut faire turbiner une deuxième fois la quantité d'eau utilisée. Par ailleurs, ces barrages permettent de maintenir un débit d'étiage des cours d'eau. Enfin, alors que les experts prévoient une

augmentation des températures et des périodes de sécheresse plus fréquentes, les barrages faciliteraient l'irrigation des terres agricoles en période estivale.

Dans mon département, le barrage de Serre-de-la-Fare, qui a une capacité de 200 millions de mètres cubes, présente tous les avantages que je viens d'énumérer.

À quand un grand plan mondial ou européen pour repositionner ou agrandir les barrages existants et pour en construire de nouveaux ?

**M. Tim Gould.** – L'hydroélectricité est une ressource importante, mais elle est plutôt longue à mettre en œuvre, de sorte qu'elle ne pouvait pas figurer dans notre plan en dix points sur le gaz.

En revanche, dès lors que la souplesse en matière de sources d'approvisionnement deviendra une condition indispensable, les barrages hydroélectriques auront toute leur place dans nos préconisations aux niveaux européen et mondial. Nous sommes convaincus que l'hydroélectricité, y compris les stations de transfert d'électricité par pompage (STEP), fait partie des technologies essentielles pour permettre la transition énergétique.

**M. Pierre Cuypers.** – Vous semblez considérer que le tout électrique pour les transports est une erreur ou, du moins, qu'il ne constitue pas une solution optimale. D'autres énergies renouvelables sont possibles, à savoir les biocarburants. Quelle place leur donnez-vous en pourcentage en France et en Europe ? Quelle place aussi pour la méthanisation ? Quels pays européens sont les plus avancés en la matière ?

**M. Tim Gould.** – L'électricité n'est pas la seule solution pour les transports. Ce sera la solution principale, mais d'autres technologies auront aussi toute leur place, surtout pour les véhicules lourds de fret. Les biocarburants liquides ont toute leur place parmi notre série de propositions, ainsi que le biogaz.

Le biométhane a fait l'objet d'une série d'analyses juste avant le Covid-19. Nous avons étudié les structures de coût de production, à partir de toutes sortes de matières premières, et constaté que le biométhane pouvait être produit en moyenne pour 14 dollars par million de *British terminal unit* (MMBTU). À l'époque, ce prix restait nettement supérieur à ceux qui étaient pratiqués dans le monde pour d'autres énergies. Il est désormais devenu plus attractif.

Mais nous ne pouvons pas caler nos préconisations sur la seule fluctuation des prix. Au-delà de cette fluctuation, ce produit présente aussi d'autres avantages pour le développement rural, dont il faut tenir compte.

Lors de la journée du gaz et de l'hydrogène bas-carbone de l'AIE, vendredi dernier, les Danois se sont particulièrement illustrés en rappelant qu'ils ont beaucoup travaillé sur le remplacement du gaz naturel fossile par le biogaz et le biométhane.

**M. Patrick Chauvet.** – Alors que nous interrogeons notre dépendance aux énergies russes, considérez-vous qu'il faut revenir sur les fermetures de centrales nucléaires, notamment en Allemagne et en Belgique ? Ce serait une solution à court terme. Si le développement de nouveaux réacteurs s'effectue sur moyenne et longue échéances, la suspension des arrêts de réacteurs existants peut être plus rapide. Y a-t-il des pays modèles en matière de production décarbonée ?

En France, les consommateurs s'interrogent sur le manque de lisibilité du prix des énergies, notamment sur les taxes pratiquées et sur l'indexation du prix de l'électricité sur celui du gaz à l'échelle européenne. Ces questions sont légitimes. Quelle explication leur donner et comment favoriser une perspective de changement ?

**M. Tim Gould.** – La question du nucléaire est très importante pour l'AIE. Nous l'avons soulevée à maintes reprises. Le choix des technologies devra être tranché par les autorités nationales. Toutefois, le parc nucléaire des pays de l'OCDE est en pleine obsolescence, 75 % des réacteurs atteignant cinquante ans. C'est une préoccupation importante. Nous encourageons depuis longtemps les États à se pencher sur la possibilité de prolonger la durée de vie de ces réacteurs vieillissants, car s'ils étaient mis à l'arrêt définitivement, leur remplacement serait à l'évidence très coûteux. Nous travaillons sur le problème depuis longtemps. Il revient aux Gouvernements nationaux de trancher.

Nous suivons de près les discussions européennes sur le marché de l'électricité. Les prix sont effectivement très souvent indexés sur ceux du gaz naturel. Dès lors qu'il s'agit de produire une électricité propre et de réduire le coût pour les consommateurs, ce n'est effectivement pas la bonne voie à emprunter. Le débat ne peut pas être tranché de manière unilatérale ; il faut développer plusieurs solutions.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Quelle place faites-vous au logement dans vos études ? Quel est l'impact de la crise sur le prix du chauffage des logements ou des matériaux de construction ? En quoi l'efficacité énergétique est-elle une solution pour décarboner l'économie ? Avez-vous des chiffres ? Certains pays font-ils office de modèles ou de contre-modèles ?

**M. Tim Gould.** – Il est important de viser l'efficacité dans la rénovation des logements existants et encore plus dans la construction des nouveaux bâtiments. La rénovation est un enjeu essentiel sur un marché mûr comme celui de l'Europe.

Les constructions nouvelles sont également importantes. En Inde, par exemple, l'urbanisation avance à vive allure. Des éléments probants montrent les avantages qu'il y a à ce qu'une maison soit bien isolée et l'incidence positive que cela a en matière de consommation.

Les pouvoirs publics ont besoin d'investissements immédiats en amont pour développer des solutions. Ils doivent aussi pouvoir diminuer leurs dépenses d'investissement au cours du temps. Les citoyens les plus vulnérables ont des difficultés à financer ce genre de projets : c'est un obstacle. Nous étudions donc la possibilité pour les pouvoirs publics de développer des moyens innovants afin que l'État puisse aider les particuliers et les petites entreprises à se lancer dans ce type de projets. Sans cela, il pourrait y avoir de fortes augmentations de prix menant à des divisions sociales qui remettraient en question les politiques publiques.

Les pays nordiques ont de très bons résultats dans ce domaine. Le Danemark a adopté une démarche qui favorise l'efficacité. Le chauffage industriel est une partie de la solution. L'AIE a organisé une réunion pour étudier la manière dont les pays pourraient passer à l'échelon supérieur pour faire face à la crise. Nous travaillons avec les États européens et d'autres acteurs.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Si le pétrole et le gaz russes sont au cœur du débat depuis le début de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'uranium enrichi fait aussi partie de l'équation énergétique. La Russie possède un avantage stratégique et géopolitique important, car elle contrôle 35 % de l'offre mondiale d'uranium enrichi et possède l'une des seules usines de retraitement. Le cours de l'uranium a flambé de plus de 30 % depuis le début du conflit. Il est essentiel de retrouver notre souveraineté énergétique en la matière.

Pourriez-vous nous faire un état des lieux des principaux pays fournisseurs d'uranium auxquels nous pourrions nous adresser pour faire fonctionner nos centrales nucléaires ? Même si la Russie n'est pas notre principal fournisseur, est-il selon vous possible de nous passer de l'uranium enrichi russe ?

Nous avons accumulé 33 000 tonnes d'uranium de retraitement qui pourraient être converties en combustible nucléaire. Serait-il intéressant que nous nous dotions d'une usine de retraitement ?

**M. Tim Gould.** – Au sein de l'OCDE, l'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN) s'occupe de cette source d'énergie. La Russie est effectivement un grand fournisseur d'uranium sur les marchés mondiaux : 6 % de l'uranium de mines notamment. L'Europe dispose de mécanismes institutionnels pour favoriser un approvisionnement diversifié dans ce domaine. La question reste de savoir comment diversifier les sources d'approvisionnement tout en faisant en sorte qu'elles soient fiables. Dans certains pays, on peut envisager de rouvrir des usines de traitement ou des mines autrefois fermées, notamment pour l'uranium enrichi. Les organisations spécialisées pourront vous en dire plus.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Dans son rapport publié à la mi-mars, l'AIE a proposé dix mesures que pourraient appliquer les États pour réduire leur consommation de pétrole et pour réaliser des économies d'énergie, notamment dans les transports. L'agence préconise ainsi de réduire la vitesse sur route, de pérenniser le télétravail ou encore de rendre les transports publics moins chers. Elle ne mentionne pas l'utilisation du bioéthanol. L'E85 est un carburant produit à partir de bioéthanol, principalement de betteraves, de blé ou de maïs, et de 15 % d'essence. Il présente l'avantage d'être deux fois moins cher qu'un carburant classique et de ne pas dépendre de l'import. En effet, en 2019, 83 % des matières utilisées pour la production de bioéthanol étaient françaises. Pensez-vous que l'État devrait proposer une aide à la conversion, comme cela se fait déjà dans certaines de nos régions ? L'utilisation du bioéthanol pourrait être un substitut qui nous permettrait de sortir de la dépendance tout en réduisant notre empreinte carbone.

**M. Tim Gould.** – Les mesures que nous proposons dans notre plan à dix points sur le pétrole ont été conçues pour être appliquées immédiatement pour soulager les marchés dans les mois à venir. Il s'agit non pas de changements structurels, mais de solutions à court terme pour réduire l'utilisation des produits pétroliers. L'AIE s'intéresse bien entendu aux bioénergies et aux biocarburants, qui jouent un rôle essentiel dans la décarbonation.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – La question portait sur l'équipement des véhicules thermiques pour leur permettre de rouler au bioéthanol. Ces équipements existent et pourraient donc représenter une mesure de court terme.

**M. Tim Gould.** – Dans ce cas-là, les contraintes peuvent venir de l'offre de biocarburants. Il y aura un temps de mise en œuvre nécessaire pour rendre ce type d'offres

disponibles. Nous encourageons les pays à favoriser l'utilisation à court terme de carburants bas-carbone. Les prix sont intéressants aujourd'hui en particulier.

**Mme Martine Berthet.** – Selon vous, des projets éoliens et solaires pourraient être mis en œuvre rapidement. Concernent-ils tous les pays européens ? Dans quelle mesure répondront-ils à nos besoins énergétiques ? Quels seraient les freins à considérer actuellement ? La fabrication des panneaux solaires est souvent extra-européenne et nous connaissons les difficultés pour l'installation des éoliennes.

Avez-vous mesuré la répercussion de trois jours du télétravail sur la consommation d'énergie ?

**M. Tim Gould.** – Les autorisations comptent beaucoup pour les projets renouvelables. Elles ont parfois donné lieu à des changements de politique. Dans notre environnement, ces projets sont parfois examinés du point de vue de la sécurité nationale. Il nous faut harmoniser rapidement le système des autorisations, et faire en sorte que les échéances soient atteintes, en limitant le nombre des organismes en charge. On pourrait même créer un organisme unique.

Certains pays membres de l'AIE souhaiteraient partager les connaissances sur les nouvelles technologies comme l'éolien *off-shore*. Si l'on favorise le déploiement de l'énergie solaire, comment créer en parallèle des chaînes d'approvisionnement d'énergies propres dans le monde ? En effet, la plupart des composants nécessaires au déploiement de ces technologies proviennent de pays non européens. L'AIE travaille particulièrement sur ce sujet. Comment faire passer les chaînes d'approvisionnement d'énergies propres à l'échelle mondiale dans un délai rapide ? Où sont les goulets d'étranglement et les concentrations de type géographique ?

En 2021, pour la première fois depuis longtemps, le coût de certaines technologies bas-carbone ou propres a augmenté. Les chaînes d'approvisionnement doivent être gérées avec attention par les pouvoirs publics.

Quant au télétravail, quand il est possible de l'exercer une journée par semaine, cela représente 170 000 barils de pétrole en moins. À trois journées par semaine, on atteindrait presque un demi-million de barils en moins.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Recommandez-vous une taxation des énergéticiens pendant cette période de forte augmentation des prix, notamment de l'électricité, comme cela semble transparaître de votre plan en dix points sur le gaz et de vos propos ce matin ? Cela n'est-il pas contradictoire avec la volonté de favoriser de lourds investissements d'énergie propre à long terme ? En France, le groupe EDF a été privé de 8 milliards d'euros de recettes, alors qu'on lui demande d'investir largement dans l'énergie nucléaire et les énergies renouvelables dont l'hydroélectricité.

La « taxonomie verte » permet d'avoir accès à des financements pour développer des énergies bonnes pour le climat, l'environnement et bien sûr l'économie. Des tergiversations sans fin se dessinent sur la place de l'énergie nucléaire dans cette taxonomie. Si un premier acte délégué a bien été présenté pour considérer l'énergie nucléaire comme une énergie de transition, il semblerait que certains pays, et non des moindres, reviennent sur cette position. Quel est votre avis sur le sujet ?



**M. Tim Gould.** – Dans notre plan en dix points sur le gaz, nous prévoyons des mesures à court terme pour protéger les consommateurs d’une forte augmentation des prix de l’électricité. La question reste de savoir si nous devons intervenir dans le fonctionnement des marchés ou bien nous concentrer sur les recettes de tel ou tel marché. Nous préférons laisser fonctionner les marchés et intervenir *a posteriori*, plutôt que le contraire. Nous respectons toutefois les autres conceptions en la matière. Le débat est très vif et il faut écouter ceux qui les soutiennent. Les pouvoirs publics doivent considérer notre plan comme une hypothèse possible pour protéger les plus vulnérables.

S’agissant de la « taxonomie verte », l’Agence n’a pas défini de position officielle. Elle a toutefois noté à maintes reprises que l’énergie nucléaire était une source d’énergie peu émissive et nous aurons l’occasion de le répéter dans notre prochain rapport.

**Mme Mary Warlick.** – En conclusion, je souhaite vous remercier chaleureusement de nous avoir reçus. Les sujets que nous avons évoqués sont très importants pour notre Agence et vos questions ont été très précises. Nous restons disponibles si vous souhaitez poursuivre cette discussion dans l’avenir.

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

*La réunion est close à 12 h 25.*

**Mercredi 11 mai 2022**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

## **Bilan annuel de l’application des lois – Communication**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il me revient de vous présenter ce matin le bilan de l’application des lois relevant du champ de compétences de notre commission. Cet exercice annuel s’inscrit dans notre mission de contrôle de l’action du Gouvernement.

Nous adoptons des lois, mais encore faut-il qu’elles soient appliquées : il convient d’analyser quantitativement, mais aussi qualitativement les textes réglementaires publiés au cours de l’année écoulée. Il s’agit d’apprécier si ces textes répondent aux attentes que nous avons formulées dans les lois que nous avons examinées.

Le rapport établi cette année porte sur 17 lois promulguées entre 2015 et le 30 septembre 2021. Les lois votées cet automne et jusqu’à la suspension – les propositions de loi Egalim 2, « Sempastous », Lutte contre la maltraitance animale, Assurance emprunteur et le projet de loi Assurance récolte, entre autres – entreront dans le bilan présenté l’année prochaine.

Sur les 17 lois dont l’application est suivie cette année par notre commission, 5 sont totalement applicables et les taux d’application des 12 lois partiellement applicables varient de 8 % à 97 %, avec une moyenne de 75 %.

Les statistiques ne décrivent toutefois qu'imparfaitement l'application des lois. En effet, si l'on s'en tient *stricto sensu* aux textes examinés au fond par notre commission, une seule loi a été promulguée durant la session 2020-2021 : il s'agit de la loi sur les néonicotinoïdes. Les trois mesures d'application prévues ont été publiées, ce qui rend la loi totalement applicable.

Mais le présent bilan ne se limite naturellement pas à l'examen de cette seule loi. Cela reviendrait à ignorer tous les textes pour lesquels notre commission s'est vu déléguer au fond l'examen de dispositions importantes, comme la loi « Climat et résilience », dont l'application est encore très imparfaite à ce jour, en dépit de l'urgence proclamée.

Je ne passerai pas en revue l'ensemble des lois sous forme d'inventaire et me limiterai à quelques focus sur des problématiques bien spécifiques concernant la mise en application des textes les plus emblématiques.

Trois ans après la publication de la loi Énergie-climat de 2019, son application progresse : 80 % des mesures réglementaires ont été prises, 80 % des ordonnances ont été publiées et 50 % des rapports ont été remis. Plus d'un tiers de cette loi a cependant été modifié par la loi « Climat et résilience » de 2021, à laquelle notre commission avait intégré deux propositions de loi, l'une pour promouvoir l'hydroélectricité, l'autre pour corriger les difficultés d'application de la loi Énergie-climat. L'essentiel des difficultés que notre commission avait identifiées sont aujourd'hui corrigées. Pour autant, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) censée mettre en œuvre la loi ne respecte pas les objectifs fixés par le législateur, en matière de biogaz, d'hydrogène et d'éolien en mer. Dans un contexte très perturbé pour le secteur de l'énergie, notre commission sera très attentive en 2023 à l'élaboration de la future loi quinquennale sur l'énergie ainsi qu'à l'extinction des tarifs réglementés de vente de gaz (TRVG).

Le 12 juillet dernier, l'Assemblée nationale et le Sénat trouvaient, en commission mixte paritaire, un accord sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Sept mois après la publication de la loi « Climat et résilience », son applicabilité reste modeste : elle s'élevait, à la fin du mois de mars, à 8 %.

La commission des affaires économiques est actuellement responsable du suivi de 136 articles examinés au fond, soit près de la moitié du texte, pour lesquels 77 mesures d'application sont encore attendues : 31 pour le volet énergie-mines, 22 pour le volet urbanisme, 16 pour le volet logement-rénovation énergétique et 8 pour le volet forêt-agriculture. De très nombreuses dispositions sont encore manquantes dans les domaines du logement, de l'agriculture, de la forêt et de l'énergie.

Convaincue de la nécessité d'accélérer la décarbonation de l'économie, notre commission sera très attentive à l'application rapide et complète des mesures encore en suspens. Un point de vigilance concerne notamment le volet relatif à la lutte contre l'artificialisation des sols, porteur de forts enjeux pour les collectivités territoriales et leur politique d'aménagement. En effet, les deux décrets d'application des principales mesures de ce volet, publiés le 30 avril dernier, ne sont pas fidèles aux dispositions législatives que nos deux chambres ont votées et ne traduisent pas l'accord politique trouvé en commission mixte paritaire : si nous avons eu connaissance du contenu des décrets, jamais nous n'aurions accepté un accord ! En particulier, ces textes confient au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), élaboré par les régions, un rôle de

pilotage quantitatif de la politique d'urbanisme du bloc communal et intercommunal que la loi n'a jamais entendu lui confier. Les décrets rendent ainsi obligatoire l'élaboration de règles du fascicule contenant des cibles chiffrées précises, alors que le Parlement avait, à dessein, prévu que ces cibles ne soient inscrites qu'au sein des objectifs généraux du Sraddet. Cette distinction est importante, car les objectifs, qui s'imposent dans un rapport de prise en compte, peuvent être déclinés de manière plus souple par les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme. En obligeant les régions à fixer aux communes et intercommunalités des cibles chiffrées très contraignantes et sans marge d'adaptation, le décret semble opérer une nouvelle répartition des compétences entre collectivités qui n'était pas prévue par loi et que nous avons délibérément décidé d'écarter.

Autre exemple : alors que le Parlement avait – unanimement – voté en faveur d'une mutualisation au niveau des objectifs régionaux de l'impact d'artificialisation des grands projets régionaux ou nationaux – comme les lignes TGV, les canaux ou encore les aéroports –, le projet de décret confie à la région le soin de fixer un plafond à la mutualisation de ces projets. Seule une partie des surfaces serait prise en compte, et le solde en serait répercuté sur la ou les communes d'accueil du projet. Là encore, le Parlement avait voté une mutualisation totale, mais le décret prévoit une mutualisation partielle : il y a un décalage manifeste. Comment justifier ce décalage inacceptable entre le texte voté par la représentation nationale, après des mois de débats constructifs, et le texte des décrets d'application, autour desquels les concertations ont plusieurs fois échoué ? Le Gouvernement serait-il prêt à passer en force, en exposant la mise en œuvre des mesures portées par la loi à une forte insécurité juridique ?

Le décret sur la rénovation énergétique performante et globale a bien été pris. En revanche, les décrets ou arrêtés afférents aux certificats de production pour le biogaz, aux appels d'offres en matière de stockage et aux taux de réfaction applicables au solaire sont encore attendus. En pleine crise énergétique, le besoin de promouvoir les énergies renouvelables impose de hâter leur publication.

S'agissant de la loi du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, dite « loi Ddadue », notre commission avait été saisie au fond de l'examen de 24 articles, qui traitaient de différents sujets, comme la protection du consommateur à l'ère du numérique, la génétique animale et la santé animale, la mise en œuvre d'un « paquet vétérinaire », le service universel des communications électroniques ou encore la réforme des procédures devant l'Autorité de la concurrence.

D'un point de vue purement formel, tous les articles sont applicables, mais il s'agit d'une satisfaction en trompe-l'œil : en effet, comme souvent dans les lois de transposition du droit européen, nombre d'articles habilitaient le Gouvernement à légiférer par ordonnance, et, si ces ordonnances ont bien été prises, leurs décrets d'application, eux, se font encore parfois attendre, plus d'un an après la promulgation. Si, formellement, la loi est applicable, c'est donc loin d'être le cas sur le fond.

Ce retard dans l'édiction des mesures réglementaires provient bien souvent du fait que le Gouvernement lui-même a tardé à publier les ordonnances attendues, en étant parfois rappelé à l'ordre par la Commission européenne, comme ce fut le cas pour la transposition du code des communications électroniques européen.

Pour prendre un autre exemple, l'adaptation de notre cadre juridique national relatif à la génétique animale est devenue nécessaire depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2018, en raison de l'entrée en vigueur d'un règlement européen d'application directe. Le Gouvernement souhaitait procéder par ordonnance, afin de gagner en célérité – un argument que nous entendons souvent et qui est de moins en moins justifié. L'ordonnance a certes été prise en avril 2021, mais aucun texte d'application n'est encore publié à ce jour, ce qui rend ce nouveau cadre législatif en partie inapplicable. La France est donc en retard d'au moins trois ans et demi, malgré l'habilitation que nous avons confiée au Gouvernement, ce qui est incompréhensible et porteur d'une grande insécurité juridique pour les acteurs concernés.

S'agissant de la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles, dite « loi 5G », le Gouvernement n'a toujours pas informé le Parlement comme il aurait dû le faire sur l'application de la loi et le déploiement des équipements 4G et 5G. Nous constatons en effet que le rapport annuel prévu par l'article 5 de la loi n'a été ni publié ni transmis au Parlement pour l'année 2021, alors que le déploiement de ces équipements s'est accéléré. Les équipes du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) ont indiqué au Sénat avoir communiqué un projet de rapport au Secrétariat général du Gouvernement (SGG). Mais rien ne nous a été transmis ! Cette absence d'information du Parlement est d'autant plus regrettable que les dispositions de la loi, tout comme ses mesures d'application, continuent d'être contestées en justice par les opérateurs de télécommunications.

Parmi les lois instruites par notre commission et qui auront marqué le précédent quinquennat, la loi Egalim est sans doute celle qui suscite le plus de commentaires. Si le taux d'application de cette loi est très satisfaisant du fait de la publication quasi intégrale des nombreuses mesures d'application prévues, il maquille en réalité une situation beaucoup plus problématique, source d'une véritable insécurité juridique pour les opérateurs économiques du monde agricole, de l'industrie agroalimentaire et de la grande distribution.

Cette loi a, en effet, déjà été modifiée en profondeur en 2021 par d'autres véhicules législatifs, tandis que plusieurs de ses mesures phares ont dû être revues après des censures par les juges constitutionnels et administratifs. Cette insécurité juridique provient, tout d'abord, de délais très courts laissés aux acteurs pour mettre en application le cadre législatif précisé par les décrets d'application. En pratique, le Gouvernement a publié à plusieurs reprises des textes d'application à quelques jours seulement de l'entrée en vigueur de la mesure : les filières n'ont donc pas disposé du délai nécessaire pour prendre connaissance des règles s'appliquant à elles et pour se préparer à les appliquer au mieux.

Par exemple, si les mesures d'application du titre II ont, dans leur grande majorité, été prises, les dispositions relatives à la séparation de la vente et du conseil en matière de produits phytopharmaceutiques posent des difficultés d'application pratiques. Les entreprises interrogées font état d'un manque de temps suffisant pour s'adapter. En effet, si les ordonnances prévues à l'article 88 ont bien été publiées le 24 avril 2019, elles renvoyaient principalement à la publication de décrets et d'arrêtés d'application, lesquels ont été publiés le 16 octobre 2020, soit à une date très proche de l'entrée en vigueur de la disposition, qui était fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

De surcroît, moins de trois ans après leur vote, les principales mesures de la loi Egalim ont déjà été considérablement modifiées, quelques mois seulement après leur entrée

en vigueur, par d'autres textes, notamment les lois Egalim 2 et « Climat et résilience ». Je ne remets pas en cause l'opportunité de corriger des dispositions législatives qui posent des difficultés, mais il faut bien mesurer l'impact d'une trop forte instabilité législative pour les acteurs économiques. L'instabilité et l'inflation législatives combinées à une lenteur d'application de la loi sont des freins à la croissance économique. C'est une adresse au Gouvernement, mais également un point que nous devons avoir en tête quand nous légiférons.

La loi Egalim constitue, sans nul doute, l'exemple à ne pas suivre dans les années à venir. Dans un domaine où le temps long des cultures doit rester la norme, la loi Egalim n'a pas seulement échoué à avoir les effets escomptés : elle a sans aucun doute créé plus de difficultés qu'elle n'a apporté de réponses. De ce fait, le contenu de la loi, contesté au Sénat dès les premiers jours de débat, a nécessité de multiples modifications au lendemain de son adoption. Ces révisions nécessaires ont placé les entreprises dans des situations particulièrement délicates tout au long de ces dernières années. Et ses conséquences pourraient se poursuivre encore ces prochaines années.

Tels sont les quelques exemples que je souhaitais évoquer à l'occasion de ce bilan annuel. Le bilan écrit fait plus de 200 pages et détaille l'application de chaque loi traitée par notre commission.

La complète mise en application d'une loi demande souvent plusieurs mois, voire des années, afin que tous les décrets attendus soient publiés. Le diable se cache parfois dans les détails et il importe que la volonté du législateur soit strictement respectée, ce qui nous invite à continuer de porter une attention toute particulière sur ce sujet, en y consacrant nos travaux de contrôle ou en interrogeant le Gouvernement au travers de questions écrites.

Je ne saurais oublier un aspect primordial, à savoir la façon dont ces réformes sont effectivement mises en œuvre sur le terrain. Vous en êtes tous des témoins privilégiés à travers les échanges que vous pouvez avoir avec les acteurs locaux dans vos départements, mais chaque déplacement de notre commission doit aussi être l'occasion de vérifier la bonne traduction des mesures législatives votées et d'identifier les éventuels problèmes rencontrés lors de leur mise en œuvre. Sachez, à cet égard, que nous organisons un déplacement au salon Global Industrie mercredi 18 mai et un déplacement jeudi 19 dans les Vosges, chez notre collègue Daniel Gremillet.

Pour conclure, je ne saurais que trop vous recommander de prendre connaissance du bilan sectoriel détaillé, qui procède à une analyse fouillée de l'application de toutes les lois : il sera publié dans le courant du mois de juin. Notre collègue Pascale Gruny, présidente de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, centralise les contributions de toutes les commissions et rédige un rapport global.

Je suis particulièrement en colère au sujet des décrets « zéro artificialisation nette » (ZAN), qui sont contraires à ce que le Parlement a voté : c'est une faute extrêmement grave.

**M. Laurent Duplomb.** – C'est la marque d'un irrespect total du Parlement. Vous nous en avez donné plusieurs exemples avec la PPE, la loi Ddadue, la loi Egalim, le ZAN, etc. Le Gouvernement nous demande de légiférer en urgence, sans nous donner le temps nécessaire ni au travail préparatoire des rapporteurs, ni au débat. C'est aussi une marque

d'irrespect pour tous ceux qui travaillent avec nous. Je pense tout particulièrement au texte sur l'assurance récolte. Notre travail est jeté aux orties, car des ordonnances ne sont pas prises...

Il est intolérable de constater que les décrets, non seulement ne permettent pas l'application de toute la loi, mais sont même contraires à ce que nous avons voté ! Il est peut-être temps de réformer notre Constitution afin que les parlementaires soient enfin respectés : nous sommes les élus du peuple ! Le non-respect de notre voix conduit à la perte de notre système démocratique et nourrit un vote de défiance antisystème.

**M. Franck Montaugé.** – Merci à notre présidente pour ce travail d'évaluation.

Le ZAN est de loin le dispositif qui va impacter le plus fortement nos territoires depuis des décennies. Dès lors, comment reprendre la main ? L'article 24 de la Constitution nous permet de contrôler et d'évaluer les politiques publiques. Pourquoi ne pas réaliser des évaluations dans chacun de nos départements ? Nous devons progresser sur l'évaluation des politiques publiques sans attendre une modification de la Constitution.

**M. Pierre Cuypers.** – Avant de réviser la Constitution, ne pourrait-on pas saisir le Conseil constitutionnel de ce non-respect ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Des réflexions sont en cours pour saisir éventuellement le Conseil d'État. Mais, malheureusement, le Parlement n'a pas d'intérêt à agir.

**M. Laurent Duplomb.** – D'où l'intérêt de réformer la Constitution !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il importe que nous puissions saisir une juridiction : autrement, le Parlement est impotent ! Le président Larcher y travaille actuellement.

**Mme Martine Berthet.** – La situation est dramatique, et les élus commencent à le réaliser. N'aurait-on pas un intérêt à agir au titre des territoires ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Malheureusement non, mais les communes disposent quant à elles de cet intérêt à agir.

**M. Franck Montaugé.** – Le Sénat conduit des enquêtes auprès des collectivités avant le vote de la loi : ne pourrait-on pas en faire autant après ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Pourquoi pas ? Nous pourrions élaborer une grille d'évaluation à diffuser sur les territoires.

**Mme Sylviane Noël.** – Merci pour ce travail, auquel nous ne consacrons pas suffisamment de temps.

Le dossier ZAN témoigne d'un profond mépris pour le Parlement.

Soyons également très vigilants sur les textes adoptés à quelques mois de la présidentielle. Je pense tout particulièrement à la loi visant à renforcer le contrôle parental.

Philippe Bas a récemment évoqué un taux de ratification des ordonnances de 21 % : qu'en est-il de celles qui relèvent de notre commission ?

**M. Daniel Gremillet.** – Un grand merci pour ce travail clair et accessible.

Nous travaillons dans l'urgence, et le décalage entre loi et décret est inadmissible.

Les dispositions censurées de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) se sont retrouvées en partie dans le texte « Climat et résilience » : tout notre travail n'a donc pas été totalement perdu.

S'agissant du ZAN, nous devons communiquer, car les faits sont graves. Rien ne sert de légiférer si nos décisions ne sont pas respectées ! Les enfants du village ne peuvent même plus y construire... Mettons ces sujets sur la place publique.

Je me réjouis, mes chers collègues, de vous accueillir prochainement dans les Vosges.

**Mme Amel Gacquerre.** – Merci pour ce bilan très clair.

Je constate dans mes réunions une vraie prise de conscience des conséquences du ZAN sur les territoires. Comment accompagner nos grands élus ? J'ai engagé une tournée sur mon territoire, mais la commission ne pourrait-elle pas nous accompagner dans ce travail ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je vais réfléchir à vos propositions, car nous sommes bien là dans le rôle du Sénat.

**Mme Valérie Létard.** – Merci à tous pour ce travail remarquable.

L'exemple du ZAN est emblématique : tous nos territoires vont être impactés. Nous avons travaillé en bonne intelligence avec les ministères, mais les décrets d'application ont fait fi de ce travail. Je déplore ce non-respect de la loi, alors même qu'il s'agit d'un texte fondateur pour l'aménagement de nos territoires.

Le Parlement est le garant du lien entre les territoires, les citoyens et l'État. Nous devons communiquer de manière objective et factuelle, loin de toute politique politicienne.

Comment les régions vont-elles mettre en œuvre ces nouvelles dispositions ? Elles risquent fort de se retrouver entre le marteau et l'enclume...

**M. Laurent Duplomb.** – Tout à fait !

**Mme Valérie Létard.** – Le projet de canal Seine-Nord va impacter à lui seul tout l'aménagement d'une région de 6 millions d'habitants, alors qu'il s'agit d'un projet d'intérêt européen : comment assurer le développement de nos territoires dans ces conditions ? Nous allons devenir les exécutants de mesures inexécutables.

Je déplore également le recours à des ordonnances dont les délais de mise en œuvre sont au final plus longs que ceux d'un texte de loi...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Alors que le taux de ratification des ordonnances était de 53 % sous le quinquennat 2007-2012, il est passé à 39 % entre 2012 et 2017, pour atteindre 21 % sous le quinquennat qui vient de s'achever.

Les ordonnances sur la copropriété prévues par la loi ÉLAN n'ont toujours pas été prises ; elles étaient pourtant urgentes...

**M. Henri Cabanel.** – Rien de tout cela n'est nouveau : le travail dans l'urgence, l'attente des ordonnances et des décrets... Cela doit nous conduire à réfléchir à une réorganisation de notre travail parlementaire.

Les citoyens, comme les médias, pensent d'abord à l'Assemblée nationale. Nous sommes les élus des élus locaux et ces derniers ont envie de participer. Le Sénat a développé une plateforme participative, mais les taux de participation y sont faibles. En tant qu'ambassadeurs du Sénat sur les territoires, nous pouvons interroger les élus. Chaque année, je réalise un ou plusieurs sondages auprès d'eux : sur les 342 maires de l'Hérault, 250 me répondent régulièrement. Les élus locaux informeront à leur tour les populations.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous devons travailler sur une méthode, qui pourrait être expérimentée sur le ZAN : je vous ferai des propositions dans quelques jours. Nous pourrions également travailler sur la PPE, qui n'est pas conforme à ce que nous avons voté.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Le citoyen qui fait une demande de certificat d'urbanisme se tourne spontanément vers son maire, mais c'est le sous-préfet qu'il faudrait solliciter sur tous les dossiers. Or c'est impossible ! Les services de l'État, eux aussi, sont mal à l'aise pour appliquer ces textes. Il faudrait clarifier les responsabilités, car le citoyen ne comprend pas.

Nous avons besoin d'une évaluation, appuyée sur des exemples issus des territoires, pour ensuite communiquer.

**M. Patrick Chauvet.** – Notre réaction doit être forte. Beaucoup de nos élus locaux ne perçoivent pas ce décalage entre loi et décret.

Je redoute une division des élus dans les intercommunalités : la rédaction du nouvel outil de planification risque de s'apparenter à un « sale boulot ».

**M. Christian Redon-Sarrazy.** – Merci pour ce travail.

Nous devons expliquer aux élus que, avec le ZAN, ce sera encore pire demain, alors que nous sommes déjà bien en peine de justifier les décisions prises... Un travail de long terme s'impose. Les maires ne comprennent pas l'alchimie législative et réglementaire et doutent de notre capacité à influencer sur le cours des choses.

Le Sénat a un vrai travail à accomplir, notamment dans les territoires ruraux, car ça va tousser de partout !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Pas seulement dans le rural ! On assiste à une rétention du foncier, avec des difficultés pour racheter des friches industrielles.

**M. Pierre Louault.** – Soyons concrets ! Et invitons les maires et présidents d'intercommunalité à engager des recours. La police de l'environnement outrepassa la loi et aboutit à des situations absurdes : c'est intolérable !



**M. Laurent Duplomb.** – La modification de la loi par les décrets constitue une manœuvre politique, destinée à dédouaner le Gouvernement, qui remet ainsi le singe sur l'épaule des régions – dont aucune n'est à sa main... Je ne serais pas étonné de découvrir dans quelques mois que des exonérations sont accordées à certaines zones de revitalisation rurale (ZRR). Voilà une manœuvre politique de bas étage !

**Mme Martine Berthet.** – Je partage l'inquiétude de mon collègue Patrick Chauvet au sujet des divisions au sein des intercommunalités : des maires sont d'ores et déjà contraints de choisir entre zone économique et logement.

S'agissant de la rétention foncière, je connais un site en Savoie qui pourrait trouver acheteur, mais l'industriel n'est pas vendeur...

**M. Franck Montaugé.** – Attention toutefois à ne pas apparaître hostiles à la démarche du ZAN : les enjeux de biodiversité sont réels.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – En complément de ma réponse à Sylviane Noël, sachez que le nombre d'ordonnances a doublé depuis 2007.

### Questions diverses

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Au début de l'année, nous avons désigné Mme Anne-Catherine Loisier pour faire partie de la mission conjointe de contrôle sur la prévention des risques et la gestion des enjeux climatiques liés à la recrudescence des mégafeux, qui conduit ses travaux avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Je vous propose de compléter notre présence au sein de cette mission afin que M. Olivier Rietmann en soit également membre.

*Il en est ainsi décidé.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Pour votre information, une audition plénière de la mission est prévue le mercredi 15 juin prochain, autour de représentants de l'Institut national de la recherche agronomique (Inrae), du Syndicat des sylviculteurs et de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France.

*La réunion est close à 10 h 35.*



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

Mercredi 2 février 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h30.*

## **Russie – Audition de MM. Jonathan Lacôte, directeur général adjoint des affaires politiques et de sécurité, et Frédéric Mondoloni, directeur de l’Europe continentale, au ministère de l’Europe et des affaires étrangères**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous commençons cette matinée d’auditions consacrées à la crise russo-ukrainienne avec deux éminents représentants du Quai d’Orsay.

Monsieur Jonathan Lacôte, vous êtes directeur général adjoint des affaires politiques et de sécurité, depuis septembre dernier, après avoir été ambassadeur en Arménie – où vous nous aviez reçus avec le président Larcher – de 2017 à 2021.

Monsieur Frédéric Mondoloni, vous êtes directeur de l’Europe continentale depuis 2019, après avoir été ambassadeur en Serbie de 2017 à 2019, et, auparavant, ministre-conseiller à Moscou.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ne peut manquer de s’intéresser à ce dossier russe complexe. Le Sénat entretient depuis longtemps un dialogue avec la Russie, conformément à la demande du Président de la République lancée en 2019. Nous avons publié deux rapports communs avec le Conseil de la Fédération, mais force est de constater, pour nous comme pour vous, que ce dialogue n’est pas facile.

Nous avons reçu ici même, il y a deux semaines, l’ambassadeur Alexeï Mechkov, qui nous a exposé sa vision de la crise actuelle, issue d’une relecture de l’histoire des trente dernières années qui pose de nombreuses questions. Si l’Occident a probablement une part de responsabilité dans l’incompréhension qui s’est installée avec la Russie, nous nous interrogeons sur la réalité des promesses qui auraient été faites il y a trente ans, dont la Russie se prévaut largement aujourd’hui. Celle-ci nie par ailleurs, malgré l’évidence, tout contrôle sur les cyberattaques ou sur les mercenaires russes, et feint de craindre des menées offensives de la part de l’Organisation du traité de l’Atlantique Nord (OTAN).

Dans ce contexte, quel peut être le contenu du dialogue auquel la France continue à appeler ? Il est évidemment bienvenu de dialoguer, les Américains le font également, mais l’essentiel est d’obtenir des résultats. À l’issue de notre rapport commun, nous avons demandé que des signes nous soient adressés. Quel est le bilan du dialogue entre la France et la Russie depuis sa relance en 2019 ?

Le format Normandie, qui a récemment réuni des conseillers des chefs d’État et de gouvernement, peine à apporter des réponses. Les accords de Minsk de 2015 offrent-ils encore, sept ans après, une perspective crédible d’apaisement des tensions ?

Cette crise est un véritable défi pour la présidence française de l'Union européenne, dont on sait qu'elle est très contrainte par le calendrier électoral. « Rien sur l'Europe sans l'Europe », entend-on, mais comment faire de ce mantra une réalité, et quelles sont les initiatives que la France pourrait prendre ?

Des sanctions « massives » sont promises en cas d'offensive russe en Ukraine. La mécanique des sanctions est bien connue : elles entraîneront leur lot de contre-sanctions et accentueront le pivot asiatique de la Russie ! Leur caractère dissuasif est des plus incertains. Par ailleurs, les États-Unis ne sont-ils pas d'autant disposés à mettre en place des sanctions que celles-ci affecteront, au premier chef, des entreprises européennes ?

**M. Frédéric Mondoloni, directeur de l'Europe continentale, au ministère de l'Europe et des affaires étrangères.** – Merci beaucoup de votre invitation. C'est un honneur pour nous d'être présents parmi vous.

Monsieur le président, vous avez brossé un tableau très juste de la situation. Je centrerai mon propos sur la crise ukrainienne proprement dite. Mon collègue traitera des sujets diplomatiques et de la sécurité en Europe.

« Tous les éléments sont réunis pour qu'il y ait une intervention russe en Ukraine », a indiqué ce matin à la radio le ministre des affaires étrangères. Nous nous trouvons effectivement dans une situation de très graves tensions avec la Russie. Des forces importantes sont déployées par la Russie sur son territoire, à la frontière de l'Ukraine, et en Biélorussie. Comme l'a dit le ministre ce matin, nous estimons que la situation est dangereuse. Ce qui se passe sur le terrain nous laisse néanmoins penser qu'une action diplomatique est encore possible. Tel est le message principal que nous souhaitons passer.

Dans ce contexte, nous sommes conduits à la plus grande vigilance.

D'une part, nous voulons poursuivre nos efforts pour entretenir sur la durée un dialogue exigeant avec la Russie, en nous montrant fermes et constructifs. Le Sénat joue tout son rôle à cet égard. D'autre part, il convient d'accompagner ce travail d'une dissuasion crédible, qu'il s'agisse des sanctions ou de notre posture militaire, y compris au sein de l'OTAN.

En résumé, nous nous préparons au pire, tout en veillant à ne pas précipiter les choses. Jusqu'à présent, la cohésion que nous avons réussi à garder au sein de l'Union européenne est fondamentale et elle est notre meilleur atout.

Pour être encore plus précis sur la crise ukrainienne, le dispositif militaire russe aux frontières ukrainiennes poursuit régulièrement depuis plusieurs mois son renforcement. Près de 100 000 soldats russes sont déployés à proximité des frontières ukrainienne et biélorusse. À côté des bases permanentes se sont installées de nouvelles unités. Nous observons l'intensification des exercices militaires, annoncés avec des préavis de plus en plus courts, des mouvements d'armements stratégiques, mais également la préparation de l'exercice russo-biélorusse, qui se déroulera du 10 au 20 février et constitue une source de vigilance supplémentaire. Environ 30 000 soldats, dont la moitié est russe et l'autre biélorusse, pourraient être déployés dans le cadre de cet exercice, afin d'entretenir un front non seulement sur la frontière avec l'Ukraine, mais aussi par le Nord.

Ces manœuvres alimentent des tensions dans un contexte international par ailleurs difficile que vous avez en grande partie rappelé, avec le constat clair d'une dégradation de la situation intérieure en Russie, d'une restriction des libertés fondamentales – cela fait plus d'un an que l'opposant Alexeï Navalny a été arrêté –, et d'une accumulation de forces militaires russes. S'y ajoutent les interventions dans le Haut-Karabagh et au Kazakhstan. Tout cela nous incite à une grande vigilance. Loin d'être discret, le renforcement à la frontière avec l'Ukraine est visible. Alors que le rapport de force est déjà suffisamment favorable à Moscou dans l'hypothèse d'une offensive de grande ampleur sur l'Ukraine, les manœuvres russes sont un moyen de maintenir la pression. Chaque étape des discussions s'accompagne d'une nouvelle manœuvre, qui alimente ce qui pourrait constituer une escalade. La situation est donc préoccupante.

Notre analyse des intentions se doit d'être prudente, mais vigilante. Nous n'avons pas à ce stade d'information sur une décision politique prise à ce jour par le Président Poutine dans un sens ou dans un autre. Il est probable qu'il se réserve une palette d'options pour conserver ses marges de manœuvre et analyse le calcul entre les coûts et les bénéfices au jour le jour. C'est pourquoi nous devons nous préparer au pire, mais sans précipiter les choses et sans envoyer de signal qui pourrait être perçu par la Russie comme « escalatoire », que ce soit dans le cadre de notre propre positionnement, de l'OTAN ou avec nos partenaires.

J'évoquerai les mesures de sécurité que nous appliquons à nos ambassades et à nos ressortissants. Contrairement à nos partenaires américains, canadiens ou britanniques, nous n'avons pas pris la décision du retour des familles de nos agents diplomatiques ou du retour volontaire du personnel non essentiel de l'ambassade, pas plus que des consignes d'évacuation globale de nos ressortissants. En effet, nous ne disposons pas d'informations indiquant une décision russe d'agression militaire contre l'Ukraine. Nous avons des signaux importants, les conditions sont réunies, mais la question de l'intention de la décision est encore posée. C'est pourquoi nous pensons qu'il convient d'éviter d'envoyer des signaux qui peuvent être mal compris par les Ukrainiens et les affaiblir. Cette posture de prudence est particulièrement appréciée par les autorités ukrainiennes. À ce stade, nous avons simplement modifié les consignes aux voyageurs en déconseillant de se rendre dans les régions frontalières du nord et de l'est du pays et en invitant à différer les déplacements non urgents en Ukraine.

**M. Jonathan Lacôte, directeur général adjoint des affaires politiques et de sécurité.** – J'ai grand plaisir à retrouver ceux d'entre vous que j'ai eu l'honneur d'accueillir en Arménie, sur un sujet qui n'est pas sans rappeler le déroulement des événements dans le Caucase et le rôle particulier qu'y joue la Russie. Dans ce contexte de grande tension s'est ouverte une séquence diplomatique à partir de la mi-décembre, notamment après que la Russie a transmis deux projets de traité : l'un concernant les relations entre la Russie et les États-Unis ; l'autre ayant trait aux relations entre la Russie et l'OTAN. Cette démarche fait écho à d'autres initiatives du même type effectuées par la Russie dans le passé pour redéfinir une architecture de sécurité européenne à l'échelle du continent – on se souvient des propositions de Dmitri Medvedev en 2008 et 2009.

Ces documents nous ont d'abord posé un problème de méthode, car les Russes les ont immédiatement rendus publics, sur le mode « à prendre ou à laisser ». Cela a considérablement limité la marge de négociation par la suite. Il s'agit d'un défi pour la partie occidentale, en particulier pour l'Europe, car il n'y avait de dialogue qu'entre Moscou et Washington, essentiellement. De plus, les demandes figurant explicitement dans ces traités étaient pour nous inacceptables, dans la mesure où elles reviendraient à entériner la

reconstitution de sphères d'influence au profit de la Russie sur le continent européen. Cela porterait préjudice à l'unité et à la sécurité européenne, et irait à l'encontre de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale d'États ayant fait partie de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS).

En dépit de cette présentation peu avantageuse de ces traités, nous avons, avec les États-Unis, nos alliés et nos partenaires européens, fait le choix du dialogue et voulu donner suite à cette relative ouverture russe. Pour quelles raisons ? Tout d'abord, afin de ne pas donner un prétexte à la Russie en faveur d'une escalade ; ensuite, pour exposer notre conception de cette sécurité européenne et apporter une réponse à la Russie ; enfin, pour voir quels sont les champs possibles de discussion avec celle-ci.

Une séquence diplomatique s'est accélérée au début du mois de janvier, d'abord avec des discussions entre les États-Unis et la Russie dans le cadre de leur dialogue sur la stabilité stratégique – une rencontre les 9 et 10 janvier à Genève et une autre entre Antony Blinken et son homologue russe, Sergueï Lavrov, le 21 janvier. Nous avons immédiatement convoqué un Conseil OTAN-Russie le 12 janvier. Puis, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) s'est réunie le 13 janvier. Ces discussions ont eu pour objet de montrer que nous allions prendre en compte les demandes russes au sein de ces instances et entamer une très forte concertation entre les membres de l'Union européenne. Tout cela s'est concrétisé par les conclusions du Conseil des affaires étrangères du 24 janvier, faisant suite, lui-même, au « *Gymnich* » de Brest organisé par Jean-Yves Le Drian. Pour avoir assisté à ces deux réunions, je peux témoigner d'un très fort consensus pour apporter une réponse ferme sur nos principes, mais d'ouverture et de dialogue avec la Russie sur un certain nombre de chapitres relatifs à l'architecture de sécurité européenne.

À l'issue de ces différentes séquences, la Russie a exigé une réponse écrite à ses propositions, ce qui a donné lieu à une nouvelle concertation très intense entre Européens et entre ceux-ci et les États-Unis. Deux textes, l'un émanant des États-Unis, en coordination avec les alliés, et l'autre issu de l'OTAN, à l'occasion desquels la France a manifesté une très forte implication, ont été transmis aux autorités russes le 26 janvier. Ces réponses visent à réaffirmer les principes fondamentaux sur lesquels repose la sécurité européenne, établis par la Charte des Nations unies, l'Acte final d'Helsinki et la charte de Paris. Elles tendent aussi à rappeler notre attachement à l'égalité souveraine et à l'intégrité territoriale des États, à l'inviolabilité des frontières, au non-recours à la menace ou à l'emploi de la force, et à la liberté des États de choisir ou de modifier leur propre dispositif de sécurité et leurs alliances. Ces principes marquent le rejet d'un retour à une conception selon laquelle tel ou tel pays pourrait s'octroyer des sphères d'influence pour passer par pertes et profits certaines normes internationales fondamentales.

Malgré cette opposition de fond, il est apparu que certains sujets pourraient faire l'objet d'une discussion utile avec la Russie. C'est le cas du renforcement des outils de transparence et de prévisibilité des activités militaires et de la relance d'un effort de maîtrise des armements nucléaires et conventionnels. Il s'agit souvent de reconstruire des dispositifs qui avaient été mis à mal par la Russie elle-même. Ce qui se passe à la frontière de l'Ukraine est d'ailleurs une illustration de la disparition de ces mécanismes d'information, au sein de l'OSCE, sur les mouvements de troupes.

La Russie souffle le chaud et le froid. Les déclarations de Vladimir Poutine et de Sergueï Lavrov ont d'abord été très fermées, avec, dans un second temps, des gestes d'ouverture. Le 27 janvier, le ministre Lavrov s'est référé à nos réponses pour noter que la

question principale de la fin de l'élargissement de l'OTAN n'avait pas reçu de réponse positive. Nous constatons donc que cet élargissement, passé et potentiellement futur – notamment à l'Ukraine –, est le cœur des discussions pour la Russie. Ce sujet a d'ailleurs été assez central lors des échanges téléphoniques de ces derniers jours entre le président Macron et le président Poutine. Dans le même temps, le porte-parole du Kremlin a ajouté que, nos documents étant en cours d'analyse, la Russie ne tirait pas de conclusions définitives. Il reste donc un champ de dialogue possible.

Sans transiger ni sur nos principes ni sur l'unité entre les États-Unis et leurs partenaires européens, nous proposons de continuer le dialogue au sein des instances appropriées.

Des discussions bilatérales se tiendront évidemment entre les États-Unis et la Russie, notamment sur l'enjeu de la maîtrise des armements stratégiques et, nous l'espérons, un traité successeur au traité *New Start*. Nous sommes en contact très étroit avec les Américains sur l'ensemble de ces questions.

Le dialogue entre l'OTAN et la Russie portera sur la maîtrise des armements nucléaires et conventionnels, notamment les forces nucléaires intermédiaires (FNI) incluant certains missiles sol-sol, du fait de la fin du traité afférent en 2019. Un dialogue se tiendra également à l'OSCE, seule organisation qui réunisse l'ensemble des protagonistes, pour moderniser éventuellement le document de Vienne et rappeler les grands principes auxquels nous sommes attachés et que l'URSS avait approuvés. Par ailleurs, l'utilisation du format Normandie pour la mise en œuvre des accords de Minsk a été concrétisée à Paris le 26 janvier dernier. Enfin, le dialogue entre l'Union européenne et la Russie doit être utilisé de manière complémentaire.

La volonté de la France est d'activer tous ces formats pour ne pas laisser les demandes russes sans suite, pour faire connaître notre attachement à un certain nombre de principes communs depuis les dernières décennies, et pour aborder de manière très ouverte une discussion dans des domaines où n'existe plus aucune base juridique. Nous avons la chance de nous trouver dans une situation favorable s'agissant de l'attribution des différentes présidences : nous avons la présidence de l'Union européenne, l'Allemagne préside le G7 et la Pologne l'OSCE, nous nous trouvons donc d'emblée dans un format Weimar de concertation. L'enjeu est d'assurer la bonne coordination de ces différents formats et de faire entendre la voix de l'Union européenne.

Les chefs d'État et de gouvernement ont estimé en décembre qu'une action de la Russie en Ukraine emporterait une réponse massive et un coût élevé en raison de sanctions, lesquelles sont discutées au sein de l'Union européenne, mais également avec les États-Unis. La France est prudente en la matière : de telles sanctions doivent avoir un impact au regard de notre objectif, mais il importe également de mesurer leurs conséquences sur nos économies et d'anticiper les rétorsions russes et les conséquences d'éventuelles mesures extraterritoriales des États-Unis. C'est ainsi que nous en discutons, mais il ne fait pas de doute que le Conseil européen adopterait un paquet massif de sanctions si la Russie devait porter une nouvelle fois atteinte à l'intégrité territoriale de l'Ukraine et le rôle de la France dans sa définition est très important.

La priorité est donc de maintenir la cohésion entre les Européens et leurs alliés, notamment les États-Unis, afin que nous n'offrions pas aux Russes le spectacle de la zizanie.

Cette crise aura ainsi permis de revitaliser certaines organisations et de renforcer notre concertation.

**M. Christian Cambon, président.** – Nous sommes un certain nombre à avoir constaté, hier à la commission exécutive de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, les désaccords entre l'Allemagne d'une part, et les représentants britanniques et américains, d'autre part. Nous avons quelques difficultés internes.

**M. Olivier Cigolotti.** – La situation sera riche d'enseignements à venir, mais se pose la question de la dépendance énergétique. L'Allemagne, dont les besoins en gaz sont importants, a fini par se tourner vers la Norvège et d'autres pays tentent de conforter leurs relations avec le Qatar ou l'Algérie. La Russie ne risque-t-elle pas de se retrouver elle-même dans une situation de dépendance envers la Chine ? Son économie ne peut se passer des exportations de gaz. Ce risque est-il analysé, selon vous ?

**M. Joël Guerriau.** – En 2017, M. Macron a reçu M. Poutine à Versailles et celui-ci avait évoqué la réinvention d'une architecture de sécurité et de confiance. Or les années suivantes ont montré combien cette confiance était fragile, avec la situation en Syrie, au Mali, etc. Comment retrouver un dialogue positif ?

Sur les sanctions, la Russie est le deuxième producteur de gaz après les États-Unis et certains pays européens en sont très dépendants : l'Allemagne à 66 %, ou la Pologne à 55 %. Cette situation induit-elle des positions divergentes ? Si des sanctions devaient être appliquées, celles-ci seraient-elles suivies d'effet ?

**M. Jacques Le Nay.** – Pendant que l'action diplomatique se déploie, de nombreux pays envoient des équipements militaires en Ukraine. Quel est le cadre légal de telles livraisons ? La France pourrait-elle le faire ? La ministre des armées a annoncé que nous enverrions plusieurs centaines de soldats en Roumanie : quelles seront les missions de cette force ?

**M. Christian Cambon, président.** – Le Parlement a d'ailleurs découvert cela dans la presse, c'est invraisemblable !

**M. Jean-Marc Todeschini.** – La Russie joue ses cartes dans de nombreux pays, l'Union européenne se concerte, mais elle apparaît comme désunie, en particulier en raison de la question du gaz. La Russie de Poutine semble donc dérouler son jeu et se place au rang des superpuissances, et nous semblons désarmés. Les opinions publiques ne comprennent pas : l'OTAN s'éloigne de l'Ukraine, donc l'Ukraine n'est plus un État libre de ses choix, sinon c'est la guerre. Quelles sont les possibilités réelles de négociations ? Ne nous décrédibilisons-nous pas ainsi ?

Ne sommes-nous pas dans une situation dans laquelle la Chine et la Russie se partagent le monde ? L'Indo-Pacifique à la Chine, l'Europe et l'Afrique à la Russie ? Qu'en est-il de la société Wagner ? Est-elle le bras armé de la politique russe ? N'est-elle pas en train de changer de tactique et de favoriser une clientèle, après les coups d'État ? Je doute de l'intervention de la diplomatie.

**M. Yannick Vaugrenard.** – L'interventionnisme russe sur certains théâtres devient important ; cela flatte-t-il une sorte de nationalisme qui servirait à cacher les difficultés sociales et économiques du pays ? Comment les Russes percevront-ils l'envoi de



troupes françaises dans le cadre de l'OTAN en Roumanie ? Enfin, que penser de l'hypothèse parfois évoquée de « finlandisation » de l'Ukraine ?

**M. Jonathan Lacôte.** – Nous travaillons à un paquet massif de sanctions, mais dans un but dissuasif, avec l'espoir de ne pas avoir à le mettre en œuvre. La plupart des sanctions ont des effets par contrecoup, nous faisons attention à leur effet sur nous-mêmes et aux éventuelles rétorsions de la Russie. On peut ainsi anticiper que celle-ci couperait le robinet du gaz, c'est pourquoi les États concernés et l'Union européenne cherchent des sources alternatives. La situation n'est plus celle de 2009, quand une dizaine d'États de l'Union européenne dépendaient à 80 % de la Russie. Si elle perdait le marché européen, cette dernière serait en effet plus dépendante de la Chine. S'agissant des minerais et des métaux, en cas de sanctions, la Russie se trouverait même seule face à la Chine. Les sanctions seraient surtout efficaces en cela qu'elles provoqueraient un tel face-à-face. Pour ce qui concerne le projet Nord Stream, les Allemands ont déclaré que sa non-mise en service était une option.

Notre présence en Roumanie serait une présence renforcée, comme dans les pays baltes, dans le cadre de l'OTAN. Cela a déjà été discuté, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères se rend à Bucarest aujourd'hui. Son calendrier sera celui d'un déploiement régulier sans précipitation. Il s'agit d'offrir une réassurance à nos alliés de l'OTAN, et de montrer la différence de statut entre nos alliés de l'OTAN et les autres États, comme l'Ukraine. Il n'existe pas de clause de défense et de solidarité avec l'Ukraine, mais nous souhaitons rappeler l'existence de l'article 5 du traité de Washington et renforcer le flanc sud-est de l'OTAN, en prenant en compte, en outre, les tensions en mer Noire. Nous renforçons ainsi la cohésion avec nos alliés.

**M. Christian Cambon.** – Vous confirmez qu'il n'y a pas eu de demande officielle de l'OTAN ?

**M. Jonathan Lacôte.** – Nous répondons à une demande de la Roumanie.

**M. Frédéric Mondoloni.** – Le Président de la République a tenté en 2017 à Versailles, en 2019 à Brégançon et avec la relance des rencontres en format 2+2 de restaurer ce dialogue exigeant avec la Russie. Nous ne sommes pas naïfs, nous savons que l'on ne peut pas traiter ces questions de sécurité internationale sans entretenir un dialogue avec la Russie. L'état des lieux montre les limites de ce dialogue, certes, mais aussi la nécessité de le maintenir, même si, sur certains sujets, comme sur Wagner et l'Afrique, celui-ci n'est pas fructueux.

Nous avons une volonté de désescalade, c'est important, au niveau national comme dans le cadre de la présidence de l'Union européenne. Nous avons dépêché un envoyé spécial à Moscou le 25 janvier, différents groupes de travail fonctionnent, la réunion du format Normandie du 26 janvier a montré le réengagement des parties au cessez-le-feu sur la ligne de contact et à la mise en œuvre des accords de Minsk, lesquels sont au cœur de la relation entre l'Ukraine et la Russie. La décision a été prise de nous réunir encore à la mi-février, à Berlin. Le Président de la République a eu deux fois M. Poutine au téléphone et une fois M. Zelensky. Cette intense mobilisation nous permet d'appeler à la désescalade et au respect du droit international. La situation actuelle est préoccupante, mais il est important de maintenir ce cadre de dialogue pour donner sa chance à la diplomatie. Sans cela, nous augmenterions les risques d'une confrontation très forte qui emporterait des implications majeures sur la sécurité européenne. La situation est complexe depuis 2014, avec les dossiers de la Crimée et du Donbass, il s'agit donc de l'approfondissement d'une crise ancienne.

S'agissant des ventes de matériel militaire à l'Ukraine, le Président de la République étudie les options, nos priorités étant la désescalade et la dissuasion. Notre doctrine est simple : le matériel autorisé ne pourrait être que défensif. En tout état de cause, la disproportion des forces est telle que même un soutien matériel massif ne permettrait pas de rétablir la balance.

Wagner est un point nouveau, et majeur, de divergence avec la Russie. Il s'agit d'une société privée, mais elle est très liée au Kremlin, à nos yeux, et constitue un outil de la Russie pour mener des guerres hybrides. Nous n'avons aucune illusion sur son autonomie, même si sa logique de prédation lui est propre.

**Mme Marie-Arlette Carlotti.** – Monsieur Lacôte, je vous ai connu ambassadeur de France en Arménie après le cessez-le-feu au Haut-Karabagh. Le groupe de Minsk imposait la neutralité à ses membres, c'était compréhensible durant les négociations, mais dès lors qu'une des parties avait choisi les armes, ce n'était plus compréhensible. La Russie s'est déployée, apparaissant comme une force de paix, elle a donc presque obtenu le soutien de la population.

Les Russes ne mettent-ils pas en œuvre depuis 2020 une stratégie pour développer leur influence dans cette région, qui n'est pas si éloignée de la Géorgie et de l'Ukraine ? La France a-t-elle encore sa carte à jouer dans les négociations à l'intérieur du groupe de Minsk ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Ne pensez-vous pas que la Russie ne fait que du bluff ? Son PIB est fragile, sa démographie chute, prendrait-elle le risque de perdre des milliers de jeunes ? Cette démonstration de force de M. Poutine me semble liée à l'image que celui-ci veut renvoyer à l'intérieur. Certes, une étincelle pourrait faire exploser la situation, et il est important de poursuivre le dialogue, que nous soyons unis et solidaires et que nous le montrions au sein de l'OTAN, qui a été affaibli de plusieurs manières depuis les propos du Président de la République à son endroit.

Des voix se sont élevées ici pour affirmer que l'assemblée parlementaire de l'OTAN, qui a prévu une session en Ukraine à la fin du printemps, devrait y renoncer. Mon opinion est qu'il est, au contraire, essentiel que nous soyons fermes, sauf, bien sûr, si une guerre était effectivement déclenchée.

J'ajoute à mes doutes à ce sujet une dimension pratique : la question climatique. Nous entrons dans une période de dégel qui ne serait pas favorable aux chars russes. À mon sens, il ne faut pas croire au bluff de M. Poutine.

**M. Hugues Saury.** – Concernant l'opinion publique russe, trente ans après le démantèlement de l'URSS, nous voyons poindre des revendications pour plus de démocratie et de liberté. Quel est le poids de cette opinion publique russe ? Est-elle derrière le président de la Fédération, dans sa logique de rapport de force, ou peut-elle infléchir sa politique extérieure ?

**M. Mickaël Vallet.** – Quelles sont la marge de manœuvre et la responsabilité des dirigeants ukrainiens passés et actuels ? Ont-ils aujourd'hui des moyens de faire baisser la tension ? J'ai à l'esprit leur rapport avec les populations russophones. N'ont-ils pas une part de responsabilité dans la situation actuelle ?

**M. Christian Cambon, président.** – À ce sujet, pourquoi la loi régionale promise dans les accords de Minsk n'a-t-elle jamais été mise en œuvre ?

**Mme Gisèle Jourda.** – Ma question concerne l'efficacité et la pertinence du partenariat oriental. Les Géorgiens, les Moldaves, les Ukrainiens, et d'autres, ont foi en ce partenariat. Vous parlez de sanctions et de réorientations, comment envisagez-vous les perspectives de ce partenariat ? Doit-il être renforcé ou modifié ? N'a-t-il pas suscité des crispations de la part des Russes ? Est-il encore susceptible de nous offrir un effet de levier aujourd'hui ?

**M. Gilbert Roger.** – La Chine a appuyé la Russie inconditionnellement.

J'étais de ceux qui ont participé au forum transatlantique à Washington à la fin du mois novembre, et j'ai constaté de vifs désaccords entre les États-Unis et l'Allemagne. Cela a suscité une grande inquiétude de la part des pays baltes.

Le Président de la République aura le plus grand mal à obtenir l'unité des Européens, parce que les Allemands, dont le Gouvernement est passé à gauche, ont besoin du gaz russe. Nous ne devrions pas croire qu'avec la présidence de l'Union européenne pendant six mois, nous allons changer la face du monde.

À mon sens, l'OTAN commettrait une grave erreur en maintenant son assemblée à Kiev en mai prochain, parce qu'il nous faut un accord fructueux.

**M. André Gattolin.** – Le contexte régional est marqué par des acteurs puissants : nous avons évoqué la Russie et sa relation avec la Chine ainsi que les États-Unis. Ceux-ci veulent un front unique dans leur rapport de force avec la Chine et cette tension avec la Russie est liée au nouveau réinvestissement diplomatique des États-Unis dans les pays d'Europe orientale pour casser le format 17, devenu 16 + 1, cher à la Chine. Entre Russes et Chinois, l'amitié est relative et l'essentiel de la dissuasion nucléaire russe fixe est d'ailleurs plutôt dirigé vers la Chine.

Il y a donc des enjeux diplomatiques et nous ne pouvons pas accepter les propositions de la Chine et de la Russie sur l'Ukraine. Le risque est une conjonction d'intérêts tactiques entre Chine et Russie : il pourrait, par exemple, se produire une escarmouche chinoise sur quelques îles tenues par Taiwan et, simultanément, une intervention russe rapide, limitée dans le temps, au Donbass. Qu'en pensez-vous ?

**M. Pierre Laurent.** – Je partage l'appréciation selon laquelle la situation est dangereuse et doit être prise au sérieux. Elle n'est pourtant pas isolée : l'évolution globale du contexte international fait craindre des dérives à chaque instant. Nous devons miser sur la désescalade.

À ce titre, pouvez-vous nous en dire plus sur la conception de la France quant à l'architecture de sécurité européenne ? Le temps est venu d'aller plus loin à ce sujet. Dans ce cadre, quelle est la position de la France sur une éventuelle adhésion de l'Ukraine à l'OTAN ? Chaque pays est souverain et libre de mener sa politique de sécurité comme il l'entend, mais cela n'épuise pas le sujet. La France a-t-elle intérêt à appuyer l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN ? Il me semble que ce serait très malvenu, mais nous devons avoir une position sur cette question. Des échanges ont lieu entre MM. Poutine et Macron, que disons-nous à la Russie à ce sujet ? Peut-être devons-nous être plus clairs ? Considérons-nous que l'OTAN est

la réponse à la question de la sécurité européenne ? Si tel était le cas, alors les discussions de sécurité ne devraient être menées qu'entre l'OTAN et la Russie. N'y a-t-il pas pourtant d'autres cadres à envisager ?

Enfin, quel est l'état de nos discussions avec les États-Unis ? Sommes-nous d'accord en tous points avec eux ?

**M. Jonathan Lacôte.** – Le rapprochement de circonstance entre la Russie et la Chine a été illustré lundi lors de la réunion du Conseil de sécurité des Nations unies consacrée à l'Ukraine. Nous n'étions pas favorables à sa tenue, mais les États-Unis ont insisté. Comme prévu, cette séance a permis à la Russie et à la Chine de s'exprimer de manière concordante contre notre position, en présence des membres non permanents. C'est toujours problématique, car nous ne savons pas de quel côté ces États pourraient ensuite basculer. Il faut regarder les éléments de cohérence et de rationalité chez la partie adverse, car il y en a. La Russie reprend le contrôle sur son étranger proche, le Caucase en est un exemple éloquent : Les Russes occupent deux républiques autonomes de Géorgie, ils ont renforcé leur présence en Arménie et sont maintenant au Haut-Karabagh, avec sans doute 10 000 personnes, familles comprises. En douze ans, la Russie a ainsi repris pied dans chacune des trois républiques du Caucase du Sud. Le schéma est dual : il y a des victimes consentantes, mais lorsque certains pays sont récalcitrants, ils en payent un coût territorial. Toute ex-république soviétique qui s'est opposée à Moscou en a payé le prix. On voit maintenant, au Kazakhstan, qu'il a été fait pour la première fois usage de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) comme instance de maintien de l'ordre. Ce schéma est cohérent et il est validé dans le voisinage plus large, avec les menées en Syrie, en Libye et en Afrique sahélienne, avec Wagner, dans une logique d'opposition frontale avec les pays occidentaux sur le terrain.

Il faut replacer dans ce cadre le conflit avec l'Ukraine : M. Poutine se donne comme mission de faire revenir le pays dans son giron. En 2014, c'est un accord avec l'Union européenne, et non avec l'OTAN, qui a conduit à l'intervention russe. L'OTAN n'a pas d'agenda d'élargissement aujourd'hui, on n'en parle plus depuis le sommet de Bucarest en 2008 et ce n'est certainement pas la France qui pousserait en ce sens. Il n'y a donc aucune actualité d'une adhésion de l'Ukraine aujourd'hui, alors que cette crise a été déclenchée par Moscou.

S'agissant du Royaume-Uni, cette crise a conduit les États-Unis à conclure que celui-ci n'était plus un cheval de Troie vers l'Union européenne. Parler à Londres, ce n'est plus parler à l'Union européenne ; les États-Unis doivent donc parler autrement à l'Europe. Avec le Brexit, les relations avec le Royaume-Uni ont changé.

**M. Frédéric Mondoloni.** – S'agit-il d'un bluff de M. Poutine ? Nous n'avons pas d'indication qu'une décision aurait été prise. Les États-Unis considèrent, quant à eux, que c'est le cas. Nous considérons que nous pouvons encore jouer un rôle de désescalade pour défendre la paix. M. Poutine, à notre sens, analyse le rapport coût-avantage de ses actions au jour et le jour, notre rôle est de lui montrer qu'une opération militaire ne lui serait pas bénéfique, quelle que soit la forme qu'elle prendrait et il a différentes options. N'importe quelle action militaire, même limitée, déclencherait une réponse massive de notre côté.

Vladimir Poutine prend-il en compte l'opinion publique russe ? C'est une vraie question. Il y a eu un moment nationaliste très fort avec l'annexion de la Crimée, en 2014, et sa décision avait alors été très largement soutenue, au-delà de sa mouvance.

Aujourd'hui, on sent une résignation de la population. La tentation de lancer une diversion apparaît nettement à la télévision russe, qui met en avant ces conflits pour faire oublier la vie quotidienne. Cette dimension est intégrée dans le calcul de M. Poutine et, à ce titre, une intervention militaire présenterait des risques.

Sur l'Ukraine, notre rôle est de défendre le processus de Minsk, qui a eu le mérite de mettre un terme aux opérations militaires dans le Donbass. Les Ukrainiens doivent faire leur part du chemin, avec la mise en place d'un statut spécial, de l'amnistie, avec la révision de la loi électorale et cela doit être discuté dans le cadre de l'OSCE, avec la Russie et, pour certains points, avec les séparatistes. Nous cherchons à permettre la mise en place de ce dialogue dans le cadre de l'OSCE ; une réunion du format Normandie s'est tenue fin janvier à Paris et une prochaine session aura lieu à Berlin dans quinze jours.

Kiev doit mettre en place ces éléments, c'est difficile politiquement, mais c'est la condition *sine qua non* pour résoudre le conflit du Donbass. Cela constituerait un signal important dans un contexte global très complexe.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Nous devons être fermes. Je me souviens d'une réunion à Svalbard, les Russes avaient fait pression sur la Norvège, mais nous avons tenu bon et nous ne les avons plus entendus ensuite sur ce sujet.

**M. Frédéric Mondoloni.** – Un point : le partenariat oriental est un élément important, compliqué avec le conflit entre Arménie et Azerbaïdjan ainsi qu'avec la situation en Biélorussie, mais nous souhaitons conforter cette politique de voisinage.

**M. Christian Cambon, président.** – Malheureusement, le président ukrainien n'a pas de majorité à la *Rada* pour voter les réformes.

**M. Frédéric Mondoloni.** – C'est vrai, mais il a été élu sur cet agenda, il doit trouver les moyens. Il a récemment retiré la loi sur la transition, qui était contraire aux accords de Minsk, ainsi que nous le lui avons demandé, ce qui a permis la réunion du format Normandie que j'évoquais. Il y a des possibilités d'avancer, même si c'est compliqué.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci, Messieurs. Nous espérons un apaisement de la situation et une désescalade des tensions.

**Politique étrangère russe et sécurité européenne – Audition de Mmes Isabelle Facon, directrice adjointe à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), et Tatiana Kastouéva-Jean, directrice du Centre Russie/NEI de l'Institut français des relations internationales (Ifri)**

**M. Christian Cambon.** – Nous poursuivons cette matinée consacrée à la crise russo-ukrainienne : après avoir entendu le point de vue des diplomates, ce sont deux chercheuses renommées que j'ai le plaisir d'accueillir ce matin : Mme Tatiana Kastouéva-Jean, directrice du Centre Russie/nouveaux États indépendants de l'Institut français des relations internationales (IFRI), et Mme Isabelle Facon, directrice adjointe de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS). Je vous remercie de vous être rendues disponibles pour cette audition.

Les tensions actuelles avec la Russie, aux frontières de l'Europe, nous rappellent une époque que l'on croyait révolue, celle de la guerre froide. Nous constatons, à tout le moins, un activisme croissant de la Russie en ex-URSS, depuis la guerre de Géorgie en 2008 et l'annexion de la Crimée en 2014. La Russie est intervenue récemment au Kazakhstan ; elle est présente au Haut-Karabagh, et a déployé des forces en Biélorussie où Alexandre Loukachenko lui doit sa survie politique.

Mais la tension actuelle aux frontières de l'Ukraine est diversement interprétée : certains craignent une opération imminente, de grande envergure ; d'autres estiment, au contraire, que la Russie n'y aurait aucun intérêt et que les États-Unis sont excessivement alarmistes.

Mais s'agit-il pour Vladimir Poutine d'une affaire de politique extérieure ou de politique intérieure ? Souhaite-t-il, comme on le lit parfois, inscrire son nom dans l'histoire, grâce à une vaste opération qui lui permettrait de prolonger les bénéfices qu'il a retirés de l'annexion de la Crimée sur la scène politique intérieure ?

La Russie demande aux États-Unis des garanties de non-élargissement de l'OTAN. Au-delà de l'Ukraine, ce sont aussi des États de l'Union européenne – la Suède et la Finlande – qui sont concernés. L'Europe redevient-elle le terrain de jeu des grandes puissances, au moment même où elle se cherche une « boussole stratégique » et semble progresser sur le chemin d'une défense européenne ?

**Mme Isabelle Facon, directrice adjointe à la Fondation pour la recherche stratégique.** – J'évoquerai la Russie et la sécurité européenne. La crise actuelle est surprenante dans ses modalités mais elle ne l'est pas si l'on considère les objectifs que la Russie formule sur l'ordre de sécurité européen, qui ne sont pas, eux, inédits. Les projets de traités proposés par la Russie aux États-Unis et à l'OTAN en décembre reprennent des demandes martelées par les autorités russes depuis 25 ans.

La Russie se considère comme une grande puissance ayant pleinement sa place dans le concert européen. Elle a toujours estimé que l'ordre politique et de sécurité établi après la guerre froide, autour de l'OTAN et de l'Union européenne élargies, ne lui réserve qu'un rôle marginal.

La Russie suppose en outre que ces deux organisations ont une orientation antirusse : l'OTAN, par nature, et l'Union européenne, du fait de l'adhésion de pays qui, comme la Pologne, la République Tchèque, et les États baltes, considèrent la Russie comme un danger.

Les préoccupations sécuritaires de la Russie sont pour nous difficiles à comprendre, compte tenu du renforcement de l'armée russe et de son arsenal nucléaire. Soit nous ne les comprenons pas, soit nous les jugeons insincères du fait que Moscou a un comportement de plus en plus offensif et de plus en plus corrosif et a tendance à mettre en avant ses outils militaires pour faire valoir ses intérêts. Pourtant le rapprochement de l'OTAN de ses frontières est bel et bien vu comme un problème de sécurité, ne serait-ce que parce que l'OTAN comprend l'appareil militaire américain. Telle est la vision russe du paysage de sécurité européen établi dans les années post-guerre froide.

Rétrospectivement, la situation actuelle donne tort à ceux qui répondaient « peu importe » à la question de savoir comment on allait gérer les possibles réactions négatives de

Moscou à l'élargissement de l'OTAN ou au déploiement des défenses anti-missiles américaines. La question n'est évidemment pas de céder à toutes les exigences de la Russie mais de bien apprécier la sensibilité de ces questions.

Il y a eu un moment historique où la Russie, affaiblie, élaborait un projet d'intégration avec les puissances occidentales. Beaucoup ici l'ont lu comme une volonté d'alignement. Or il s'agissait déjà pour elle d'être reconnue comme étant une grande puissance, d'intégrer le « club » des puissances *leader*. Quand la Russie a recouvré des moyens militaires et diplomatiques, elle s'est progressivement désalignée des positions occidentales.

L'Acte fondateur Russie-OTAN de 1997 témoigne d'un effort de prise en compte des préoccupations russes, porté notamment par la France, l'Allemagne, et d'autres pays de l'OTAN. Cet Acte fondateur dispose qu'il n'y aura pas d'armes nucléaires ni de « groupes de forces substantiels » sur le territoire des futurs nouveaux États membres de l'OTAN. Certains d'entre eux s'en étaient d'ailleurs émus, craignant d'être des membres de seconde zone du fait de ces assurances politiques données à la Russie.

Certains estiment que la Russie ne s'est pas beaucoup manifestée lorsque l'élargissement de l'OTAN aux États baltes a été annoncé en 2002, ce qui montrerait que cette question n'est qu'un rideau de fumée. Or, c'était suite aux attentats du 11 septembre 2001. La Russie avait alors tendu la main à Washington, ayant compris que la politique extérieure des États-Unis allait se structurer autour d'un nouvel intérêt stratégique fondamental, la lutte contre le terrorisme. La Russie espérait en retour une reconnaissance par les États-Unis de ses propres intérêts fondamentaux, soit sa prééminence dans sa « *sphère d'intérêts privilégiés* », selon l'expression de Dmitri Medvedev quand il était président, c'est-à-dire dans l'espace ex-soviétique.

Mais ce calcul a été déçu. Il y a eu les révolutions de couleur, que la Russie interprète, comme vous le savez, principalement au prisme d'une ingérence occidentale, puis l'ouverture explicite en 2008 d'une perspective d'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie à l'OTAN. Cette idée d'un *deal* entre grandes puissances revient aujourd'hui, les Russes espérant sans doute que le fait que les États-Unis veuillent concentrer leur attention sur l'Indo-Pacifique leur offre potentiellement une opportunité.

Aujourd'hui, les pays occidentaux affirment que les États candidats à l'OTAN ont le droit de choisir leur cadre de sécurité, au nom du principe de souveraineté. De son côté, la Russie, considérant que l'adhésion de certains pays à l'OTAN est un problème pour sa sécurité, nous interroge sur notre interprétation du principe d'indivisibilité de la sécurité. Quel est le lien avec l'Ukraine, puisque nous sommes face à une double crise (crise diplomatique sur les projets de traités russes, crise militaire avec l'accumulation de troupes russes à la frontière avec l'Ukraine) ? La Russie est persuadée que l'OTAN et l'Union européenne ont tout fait pour soustraire l'Ukraine à son influence. Elle est aussi persuadée que l'Ukraine est soutenue, si ce n'est encouragée, par les pays occidentaux dans son manque d'allant pour appliquer les Accords de Minsk. Dès lors, si nous n'allons pas dans le sens de ses exigences, serait-elle prête à en assurer *a minima* la satisfaction en faisant en sorte que l'Ukraine ne soit plus libre de ses choix géopolitiques, ce qui était l'objet des accords de Minsk – par une posture d'intimidation permanente, ou peut-elle aller plus loin, par une escalade militaire ?

Aujourd'hui sur les deux dossiers – sécurité européenne et accords de Minsk –, la Russie veut s'appuyer sur les États-Unis alors que dans le passé elle a tenté beaucoup de

choses pour en limiter l'influence en Europe. Elle a longtemps misé, notamment, sur la France et l'Allemagne dont la sensibilité aux questions soulevées par la Russie paraissait plus grande, pour diluer l'influence des États-Unis et de l'OTAN en Europe au nom d'un « partenariat stratégique » UE-Russie. Aujourd'hui, la Russie juge que l'Union européenne n'a acquis aucune consistance stratégique et qu'elle a une position antirusse. La lecture russe est devenue caricaturale. Il n'y a plus beaucoup de nuances : l'Union européenne empêcherait les États membres d'avoir une position sur la Russie différente de la sienne ; elle souhaiterait marginaliser et miner les intérêts de la Russie notamment en resserrant ses liens avec les pays du partenariat oriental. J. Borrell dernièrement, commentant l'actuelle attitude russe, disait que la Russie veut « tenter un découplage entre les États-Unis et l'Europe ». Ce n'est pas faux, ni nouveau, mais parce qu'elle n'y est pas parvenue par l'Europe, elle essaie d'y parvenir par les États-Unis, dont elle présume qu'ils sont désormais moins intéressés à s'investir sur le continent européen.

Dans notre perspective, il nous semble que la Russie ait beaucoup à perdre dans cette escalade diplomatique et plus encore, dans une éventuelle escalade militaire. Mais on ne peut exclure qu'elle fasse des calculs différents des nôtres. Les Européens pensent que la Russie devrait craindre de s'enfermer dans un dilemme de sécurité en s'exposant à des sanctions supplémentaires ainsi qu'à un renforcement du dispositif de l'OTAN sur le flanc Est et en mer Noire. Ils jugent aussi que la Russie devrait anticiper que Washington, dans sa réponse à la posture russe, va faire en sorte de ne pas paraître faible pour ne pas donner des idées à Pékin, ce qui ne va pas forcément dans le sens d'une grande ouverture sur les propositions de la Russie ni d'un attentisme en cas d'attaque russe contre l'Ukraine.

J'ai toutefois le sentiment, à lire et à écouter les Russes, que leurs calculs pourraient être différents. À ce stade de la crise, certains experts russes pensent que la Russie a déjà obtenu des gains, notamment la discussion sur l'architecture de sécurité européenne qu'ils réclament depuis des années (un expert russe en vue a même pu dire que la Russie était maintenant et enfin partie prenante de l'architecture de sécurité européenne). Les Russes ont aussi obtenu des propositions sur de possibles arrangements relatifs aux systèmes FNI, ainsi que sur le besoin de transparence dans les exercices militaires sur les zones de contact entre la Russie et l'OTAN.

De plus, ils considèrent qu'en poussant la crise jusqu'à un risque d'affrontement, la Russie a mis l'Ukraine face à certaines réalités en amenant l'OTAN et les États-Unis à dire clairement qu'il n'y aurait pas d'intervention militaire au profit de l'Ukraine et à reconnaître qu'un consensus sur l'Ukraine au sein de l'OTAN paraît difficile à trouver. Les Russes pensent pouvoir accentuer, par leur pression militaire, les divergences entre membres de l'OTAN, alors que les États-Unis veulent une refondation pour pouvoir se concentrer sur l'Indo-Pacifique et la compétition avec la Chine, qu'un politologue russe, Dmitriï Souslov, a décrite comme une « *orientation existentielle de la politique extérieure américaine* ». Le Kremlin attend les réponses des États-Unis et de l'OTAN à ses propositions de traité faites sans doute sur la base de ces appréciations.

Il est intéressant à ce sujet de noter que depuis plusieurs mois, des politologues russes affirment que l'OTAN est affaiblie par son élargissement, que les conditions du retrait américain d'Afghanistan et AUKUS ont montré que les États-Unis ne prennent plus guère en considération les intérêts des alliés européens voire sont encombrés par cette alliance lourde qu'est l'OTAN et vont se tourner de plus en plus vers des formats de coopération de sécurité plus souples et opérationnels. La Russie cherche-t-elle, si telle est sa vision, à porter l'estocade à la solidarité transatlantique ?



Les perspectives sont donc assez différentes de part et d'autre, ce qui ne veut évidemment pas dire que la lecture de la Russie soit la bonne. Mais dans la perspective qui est la sienne, maintenir la pression et jouer la guerre des nerfs peut présenter pour elle des avantages. Vladimir Poutine est un homme du KGB. Il privilégie l'action indirecte, la pression psychologique et la subversion. La menace du recours à la force est pour lui un instrument, au même titre que le recours à la force lui-même.

Ainsi, la Russie peut agir d'une façon qui nous paraîtrait absurde, compte tenu du coût que cela représenterait. Se contentera-t-elle de miser sur l'effet de corrosion que son comportement pourrait avoir sur l'alliance atlantique et l'Union européenne ? Ou bien se dirige-t-elle vers une escalade militaire en Ukraine parce qu'elle pense pouvoir en maîtriser le cours (elle aura certainement apprécié la suggestion maladroite de Joe Biden que certaines formes d'intervention militaire contre l'Ukraine seraient plus acceptables que d'autres), et parce qu'elle anticipe que ne rien faire risque de la priver de prise sur la situation géopolitique dans cette partie essentielle de sa « sphère d'intérêts privilégiés » ? Je n'ai pas la réponse à cette question mais nous pouvons en débattre.

**Mme Tatiana Kastouéva-Jean, directrice du Centre Russie/NEI de l'Institut français des relations internationales.** – Mon intervention portera sur les relations entre la Russie et les anciennes républiques soviétiques dont l'Ukraine.

Nous avons célébré en décembre 2021 les trente ans de la chute de l'URSS. Mais la désintégration n'est pas terminée ; les transitions politiques dans les différents pays ne sont pas achevées. L'exemple du Kazakhstan nous le montre.

Les pays voisins figurent toujours comme la priorité dans tous les documents stratégiques russes. Cet espace, longtemps appelé « étranger proche », est une catégorie à part. C'est le cas par exemple dans les statistiques officielles du commerce extérieur russe. L'objectif majeur de la Russie est de préserver son influence dans cet espace post-soviétique, considéré comme essentiel pour la sécurité de ses frontières tant contre des menaces militaires que contre des menaces transnationales telles que le terrorisme et la circulation des drogues. C'est aussi un espace important pour asseoir le poids économique de la Russie comme puissance régionale et globale.

Des sondages montrent que ces pays sont perçus comme des pays très proches par la population russe. La Biélorussie est, en particulier, considérée comme un pays très amical dont on regrette la frontière avec la Russie. Il y a encore 3-4 ans, 25 % des Russes estimaient que la Russie devait garder ces pays sous contrôle, y compris par l'emploi de la force militaire. Les Russes restent encore très nostalgiques de l'époque soviétique et, curieusement, avec le temps, le taux de ceux qui regrettent l'URSS augmente.

Dans cet espace, le rôle de la Russie subit une transformation contradictoire. La plupart des liens se construisent d'une manière bilatérale et verticale entre la Russie et chacun des pays, qui ont très peu de liens horizontaux entre eux. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'Union économique eurasiatique peine à avancer.

La Russie garde avant tout un rôle d'arbitre sécuritaire. Plusieurs conflits gelés persistent. La Russie est le fournisseur d'armes majeur dans la région. Par exemple, dans le conflit du Haut-Karabakh, elle vend des armes à la fois à l'Azerbaïdjan et à l'Arménie.

Un nouvel élément est venu s'ajouter depuis le début de cette année. C'est le recours à l'Organisation du Traité de Sécurité collective (OTSC), dont on disait qu'elle était mort-née, qu'elle n'avait pas d'influence notamment parce qu'elle ne s'était pas manifestée dans le conflit du Haut-Karabakh. Cette organisation a toutefois joué un rôle au Kazakhstan, positionnant désormais la Russie différemment. Le retrait rapide des troupes russes a été perçu positivement par les élites de ces pays, démontrant que la Russie pouvait venir au secours d'un régime déstabilisé, puis retirer ses forces en laissant sur place une situation stable.

La Russie continue à jouer un rôle économique très important dans l'espace post-soviétique. C'est un marché majeur pour beaucoup de produits malgré l'utilisation de l'arme de l'embargo qui a, par exemple, obligé la Moldavie à diversifier ses exportations de vins vers l'Asie et l'Europe. Chacun des pays de cet espace est à la recherche de plus d'indépendance, d'autonomie et de défense de sa souveraineté et de son intégrité territoriale.

Les liens culturels, informationnels et humains sont aussi importants. Ce facteur est sous-évalué. Il existe un espace unifié par internet, les réseaux sociaux russophones, les produits de culture de masse. Mais cet espace se transforme néanmoins avec des trajectoires différentes selon les pays.

Les tendances démographiques sont aussi différentes. Tandis que ces tendances sont positives en Asie centrale et en Azerbaïdjan, les autres pays subissent des crises démographiques.

En matière de religion, l'islam a une influence croissante dans les pays d'Asie centrale, qui ont été, avec la Russie, parmi les premiers fournisseurs de combattants pour l'État islamique.

Les trajectoires sont aussi tout à fait divergentes sur le plan des politiques étrangères : l'Ukraine et la Géorgie visent l'adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne, un objectif qui figure désormais dans la Constitution de ces deux pays.

L'Arménie reste un pays très dépendant de la Russie et qui a peu d'options sur le plan régional et sur le plan global. L'Azerbaïdjan fait partie des pays qui mènent la politique la plus autonome et la plus indépendante à l'égard de la Russie. C'est un pays producteur qui ne dépend pas de la Russie économiquement et qui peut se permettre de se rapprocher de la Turquie, membre de l'OTAN. Cette évolution s'est manifestée dans la guerre du Haut-Karabagh. La Turquie a renforcé sa présence dans le Caucase du Sud, traditionnellement considéré comme le « fief » de la Russie.

Les pays de l'espace post-soviétique se transforment car il y a une nouvelle génération de leaders qui arrive au pouvoir. La population a accès à internet et voyage. Par exemple, en Biélorussie, la population se déplace davantage dans les Pays Baltes et en Pologne qu'en Russie. Les modèles et les repères se sont transformés.

Tous ces pays sont dans l'affirmation identitaire face à la Russie. On observe par exemple des changements d'alphabet pour renoncer aux lettres cyrilliques et adopter les lettres latines. L'influence russe demeure mais elle diminue.

L'influence russe décroît aussi au profit de la Chine. Certains pays ont envers la Chine une dette croissante et bénéficient de nouvelles infrastructures liées aux Routes de la soie.

Dans le cadre du club Valdaï, l'an dernier, l'une des sessions les plus intéressantes a porté sur l'Eurasie. Le dialogue a montré que la Russie avait encore une attitude de « grand frère » vis-à-vis de ses voisins, leur proposant de les défendre et de les représenter sur la scène internationale. Mais ces pays ont désormais un autre discours. La question qu'ils posent à la Russie est celle de l'attractivité de son modèle, comparé aux modèles chinois et occidental.

Le bilan de l'Union économique eurasiatique (UEE) n'est pas complètement négatif. Pour les travailleurs circulant entre différents États, par exemple, l'ancienneté est prise en compte quel que soit le pays dans lequel ils ont travaillé. Mais l'Union économique eurasiatique ne représente que 10 % du commerce extérieur russe. C'est la Chine qui est aujourd'hui le grand partenaire commercial de la Russie avec 20 % de son commerce extérieur.

Le Kazakhstan formule des critiques très ouvertes à l'égard de l'Union économique eurasiatique, qui n'auraient pas pour ce pays de retombées économiques directes. Les États de l'espace post-soviétique ne souhaitent pas aller vers plus d'intégration politique. Ils veulent défendre leur souveraineté. Un fait est très significatif : aucun de ces pays n'a reconnu l'annexion de la Crimée, en dépit des multiples tentatives de la Russie en ce sens.

Depuis quelques années, la politique russe à l'égard de cet espace se transforme, avec une attitude plus mesurée et équilibrée qu'auparavant. Vis-à-vis de la Biélorussie, par exemple, on a pu craindre que la Russie ne profite de la situation, pour se rapprocher, voire pour annexer ce pays. Il n'en a rien été. La Russie a été réticente à soutenir Loukachenko. En octobre 2020, il n'y a pas eu d'ingérence de la Russie dans le coup d'État au Kirghizstan. En novembre 2020, la Russie n'a pas cherché à déstabiliser la présidente pro-européenne, Maia Sandu, arrivée au pouvoir en Moldavie. La Russie a continué à travailler avec les autorités moldaves. Un arrangement a notamment été trouvé sur la crise énergétique et sur les prix des hydrocarbures russes. Enfin, la Russie est restée extérieure au conflit du Haut-Karabakh, jusqu'au dernier moment, retournant finalement la situation en sa faveur.

La Russie conserve de nombreuses bases militaires dans les pays ex-soviétiques, notamment en Arménie, au Tadjikistan et au Kirghizstan. C'est un facteur de présence très important.

Aujourd'hui, la politique russe vis-à-vis des anciennes républiques soviétiques est plus pragmatique et rationnelle qu'auparavant. La Russie souhaite que les gouvernements de ces pays restent amicaux et n'adhèrent pas aux alliances considérées comme hostiles : l'OTAN et l'Union européenne. Les pays qui ont cherché à le faire ont payé un prix élevé : la Géorgie, en 2008, a perdu 20 % de ses terres et l'Ukraine a perdu la Crimée et est en conflit dans la région du Donbass.

**M. François Bonneau.** – Dans l'hypothèse où la Russie attaquerait l'Ukraine, quelle serait la capacité de résistance de l'armée ukrainienne ? Le pays serait-il en mesure d'infliger des pertes sérieuses à l'armée russe ?

**M. Pascal Allizard.** – Vous nous avez parlé de l'environnement dans lequel nous évoluons actuellement : l'élargissement de l'OTAN et de l'Union européenne, le partenariat

oriental... Dans l'histoire des conflits européens, on a souvent parlé de « fièvre obsidionale russe ». Ce concept existe-t-il toujours ? Est-ce un concept de politique intérieure ? Est-ce que les Occidentaux ont été suffisamment psychologues ?

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – La réunion du Conseil de Sécurité du 31 janvier a démontré que la crise ukrainienne était loin d'être résolue. Bien au contraire, les « bruits de bottes » s'intensifient aux frontières de l'Ukraine. Malgré les discussions diplomatiques en cours, le risque d'invasion de l'Ukraine par la Russie est bien réel. L'espace des négociations diplomatiques est plus que jamais nécessaire. Cependant la Russie est un arbitre très puissant. Dans l'éventualité où ce scénario dramatique viendrait à se réaliser, quelle forme pourrait revêtir une invasion, comment anticiper les signaux vers un éventuel affrontement ? Nos forces doivent s'adapter à ce nouveau contexte, tout en ne négligeant pas le contre-terrorisme.

**M. Jacques Le Nay.** – Quel est le rôle de la Russie auprès des juntes militaires au pouvoir au Mali et au Burkina Faso ? Quelle alternative propose Moscou aux pays sahéliens ? Dans son rapport de force avec la Russie, quel est l'état de l'armée ukrainienne en matière de formation et d'équipements ?

**Mme Tatiana Kastouéva-Jean.** – La situation est alarmante du fait de l'accumulation de troupes à la frontière. Néanmoins, je fais partie de ceux qui pensent que la Russie a plus à perdre qu'à gagner d'une guerre ou d'une invasion.

Si Vladimir Poutine voulait envahir l'Ukraine, on ne l'aurait pas su de façon aussi manifeste. On ne verrait pas toutes ces vidéos sur les réseaux sociaux montrant du matériel militaire russe avançant vers les frontières. Les Russes ont agi jusqu'à maintenant par surprise que ce soit en Crimée, dans le Donbass ou encore en Syrie. Laisser un temps de préparation aux Ukrainiens et aux Occidentaux ne fait pas partie des stratégies militaires de Vladimir Poutine.

En 2014, il y a eu des scénarios qui allaient plus loin que le Donbass avec la création d'un couloir par Odessa pour réunir le territoire russe avec la Transnistrie. Mais le temps de la surprise stratégique est désormais révolu. Aujourd'hui les Russes se retrouvent avec une armée ukrainienne capable de lui infliger des pertes beaucoup plus importantes qu'auparavant. Ce type d'opération ne serait pas une opération « propre », comme le fut l'annexion de la Crimée.

La Crimée a été annexée sans un seul coup de fusil, ce qui a suscité l'enthousiasme de la population russe. En Syrie, ce sont des militaires professionnels qui ne sont pas au sol. La population approuve ce type d'actions militaires. Mais s'il y avait des victimes dans l'armée russe, les conséquences seraient difficilement calculables pour la popularité de Vladimir Poutine. Même s'il s'est donné l'option de rester président jusqu'en 2036, il y a quand même des élections en 2024 !

Quelle partie de l'Ukraine la Russie pourrait-elle envahir ? Les régions séparatistes représentent 30 % du Donbass. Mais elles sont déjà de fait intégrées à la Russie. 720 000 personnes ont obtenu des passeports russes. Il y a des points de livraison de passeports russes pour cette population dans la région de Rostov. L'an dernier, Vladimir Poutine a signé l'Oukase donnant la possibilité pour les entreprises locales de postuler pour les appels d'offres publiques. Cette région est utile à la Russie comme levier de pression au sein de l'Ukraine. Une invasion bouleverserait complètement le positionnement de la Russie

qui se présente comme une puissance médiatrice non partie au conflit, notamment pour l'application des Accords de Minsk. Envahir cette partie du territoire bouleverserait complètement la donne ! Cela ferait tomber les accords de Minsk, ce qui pourrait arranger les Ukrainiens, qui ont beaucoup de mal à les mettre en œuvre et, plus particulièrement, à en respecter le séquençage.

La Russie affiche déjà de premiers succès. Les Américains sont ouverts à la discussion sur un certain nombre de préoccupations même si le point central relatif au non-élargissement de l'OTAN ne paraît pas négociable. Mais les Américains ont mis des éléments sur la table, en matière de contrôle des armements, de sécurité européenne, de transparence dans les manœuvres militaires et de non-disposition de certaines installations à côté des frontières. Si les Russes poussent plus loin leurs pions militaires, cette offre sera retirée. C'est la raison pour laquelle je pense que la Russie a beaucoup à perdre d'un scénario de guerre.

Mais la situation est risquée. Il peut toujours y avoir un accident ou une provocation. L'absence de mécanisme de déconfliction à la frontière est particulièrement préoccupante. Il n'y a pas de dispositif de type « téléphone rouge » ni de communication entre les parties. Les Ukrainiens ne savent pas s'ils ont affaire, en face, aux Russes ou aux séparatistes. Que se passera-t-il si quelqu'un avance dans le *no man's land* ? La réponse est le tir sans sommation. Dans ces conditions, un accident peut très vite dégénérer.

Quant à la guerre hybride et aux cyberattaques, nous les vivons déjà. Il peut aussi y avoir des tentatives de déstabiliser Volodymyr Zelensky, qui a beaucoup perdu en popularité. Il a été élu avec 73 % des voix. Aujourd'hui, sa popularité est estimée à 23 %. Il tente de rassurer sa population et de ne pas être alarmiste. Mais sa ligne de crête est extrêmement étroite.

Je ne crois pas au scénario britannique d'un coup d'État à Kiev avec l'arrivée au pouvoir de Yevhen Murayev, un politicien de second rang. Mais des scénarios de déstabilisation restent possibles. À l'automne dernier, Volodymyr Zelensky a évoqué l'hypothèse d'un complot contre lui mené par l'oligarque Rinat Akhmetov. Il faut rester attentif au risque de scénarios hybrides.

**Mme Isabelle Facon.** – S'agissant de l'armée ukrainienne, l'accent a été mis, dans sa réforme, sur ce qui avait provoqué la débâcle de 2014-2015. En 2014, beaucoup d'officiers et de généraux de l'armée ukrainienne regardaient encore vers Moscou. Une remise à plat a été effectuée pour s'assurer de la loyauté des militaires à l'État ukrainien. Ce fut l'un des premiers axes de la réforme. L'armée est aussi mieux équipée et mieux organisée, grâce à l'aide occidentale. L'antenne de l'OTAN à Kiev a fait un gros effort de promotion des meilleures pratiques. Mais évidemment, en termes de budgets et d'équipements, l'armée ukrainienne est dans une relation déséquilibrée face au « rouleau compresseur » russe. Il est certain que dans cette nouvelle configuration l'armée ukrainienne pourrait causer plus de tort à l'armée russe, mais elle ne pourrait pas tenir très longtemps.

Depuis 2014, la Russie a une présence militaire beaucoup plus importante à la frontière avec l'Ukraine. Il y a des rotations régulières des troupes, ainsi que des exercices réguliers.

Concernant l'Ukraine, il y a aussi eu un mouvement de constitution d'unités de défense territoriale, qui seraient prêtes à prendre les armes en cas d'agression de la Russie. Il est très difficile de mesurer la valeur de cette défense territoriale. Mais depuis 2014 la

population ukrainienne voit la Russie comme un adversaire. Le sentiment national ukrainien s'est beaucoup renforcé contre la Russie ces dernières années. Ce n'est pas unifié à l'échelle de tout le territoire ukrainien mais cet élément est à prendre en considération.

La « fièvre obsidionale » fait partie de la culture stratégique russe. À plusieurs reprises dans l'Histoire, la Russie, dont le territoire est une grande plaine ouverte avec peu de défenses naturelles imposantes, a fait l'objet d'invasions à des moments où elle était vulnérable sur le plan politique. Le sentiment de vulnérabilité qui en découle a nourri ce trait de la culture stratégique russe et le réflexe de vouloir disposer de zones tampons pour se prémunir contre les menaces extérieures. Elle explique aussi la méfiance à l'égard des révolutions de couleur, dont les militaires russes pensent qu'elles peuvent être le prélude à la déstabilisation d'un État, avec ou sans recours à la force (c'est cela la « doctrine Guerassimov »).

La vision russe de la sécurité est maximaliste. Lorsque les Russes parlent d'indivisibilité de la sécurité, leur approche est tellement absolue qu'il est difficile de leur donner satisfaction, que l'on se demande s'ils peuvent estimer obtenir un niveau suffisant de sécurité, c'est problématique. Le régime autocratique joue, aussi, sur le thème de la menace extérieure. Mais je ne pense pas que ce soit uniquement de l'instrumentalisation à des fins de politique intérieure. Les deux dimensions doivent être prises en compte.

Dans quelle mesure peut-on répondre à ces perceptions russes et aux exigences qui en découlent ? Certains pays ont accordé plus d'intérêt que d'autres aux perceptions russes. Les États-Unis, dans les années 1990 et la première moitié des années 2000, ne considéraient plus la Russie comme un problème, ni comme un adversaire, ni d'ailleurs comme une terre d'opportunités. La Russie était beaucoup plus faible. Ils se sont donc moins intéressés au dossier.

Mais cette culture stratégique russe explique pourquoi la Russie a tendance aujourd'hui à interpréter toute initiative de « l'Occident collectif », pour reprendre son expression, comme étant destinée à miner ses intérêts géopolitiques. Nous ne pouvons pas régler le problème posé par ces traits complexes de la culture stratégique russe. Mais c'est un enjeu réel, qu'il faut prendre en compte !

**Mme Tatiana Kastouéva-Jean.** – On ne peut pas reprocher aux Russes de ne pas être constants dans ce qu'ils demandent. J'ai repris toutes les déclarations des autorités russes sur l'OTAN depuis 1994. Boris Eltsine avait déclaré que la guerre froide était « remplacée par la paix froide » et que l'extension de l'Otan « sapait le système de sécurité européen ». À Évian, en 2008, Dmitri Medvedev a tenu un discours qui aurait pu être écrit hier ! L'extension de l'OTAN est un point qui a toujours été extrêmement sensible pour les Russes, pas seulement pour leur sécurité. L'adhésion à l'Otan, c'est aussi un partage de valeurs qui s'opposent aux valeurs, au modèle et à l'influence de la Russie.

Trois points doivent être soulignés.

En premier lieu, les Russes observent le déplacement du centre de gravité du monde vers l'Asie. Le rapprochement avec la Chine ne date pas de la confrontation avec l'Occident. Il est bien antérieur. En 2012, Vladimir Poutine écrivait qu'il fallait « *attraper le vent chinois dans les voiles russes* ». Évidemment, la confrontation avec l'Occident renforce cette relation. Aujourd'hui, les Russes vont peut-être trop loin dans leur relation avec la Chine notamment en leur vendant certains armements.

En deuxième lieu, le modèle occidental, le libéralisme, la démocratie et les droits de l'homme constituent un modèle que le régime russe ne juge ni efficace ni pertinent. Un article de Vladimir Poutine sur la mort du libéralisme qui date de 2019 a provoqué un tollé. Les élites russes ne croient pas à ces valeurs. Ils les considèrent comme un paravent pour pousser d'autres objectifs occidentaux.

En troisième lieu, les Russes rejettent le « *regime change* », les révolutions de couleurs soutenues et instiguées selon eux de l'extérieur. La seule tension publique entre Dmitri Medvedev et Vladimir Poutine a porté sur l'intervention occidentale en Libye en 2011. C'est l'un des facteurs qui a fait que Vladimir Poutine a décidé de revenir au pouvoir.

Ces éléments font partie d'une vision multipolaire du monde que la Russie prône depuis Evgueni Primakov et Boris Eltsine. Pour peser, il n'y a pas que le modèle occidental. Les Russes pensent avoir le droit à leur spécificité.

**Mme Isabelle Facon.** – La Russie recycle, concernant l'Afrique, le discours tenu par l'URSS pendant la guerre froide sur les puissances coloniales, proposant un modèle alternatif.

Evgueni Prigojine, principal financeur du groupe Wagner, a déclaré que la série de coups d'État récents était la conséquence des tentatives, de la part des Occidentaux, d'imposer un modèle démocratique, selon un réflexe néocolonial. Ce discours recueilli dans certaines parties de la population locale un écho favorable. La Russie joue dans notre « étranger proche » comme une réponse à ce qu'elle voit comme notre jeu dans le sien. On ne peut exclure un retrait des Russes en cas d'échec. C'est tout l'intérêt de recourir à la société Wagner, qui permet de tester des choses sur le terrain et d'abandonner si les initiatives ne portent pas les fruits escomptés. Il est moins délicat politiquement de retirer ce type de force que de retirer des forces régulières !

Si l'on regarde dans le détail, les accords de sécurité conclus par la Russie en Afrique ne sont pas tous des accords d'une très grande ampleur – gare aux effets d'optique. Il y a toujours des exceptions qui confirment la règle comme les accords avec la République centrafricaine où le ministère russe de la défense est présent. Mais dans la plupart des cas, ce sont des accords limités qui portent sur des ventes d'armes limitées, ou l'accueil de quelques officiers dans les écoles militaires russes. Il y a un effet de loupe que la Russie sait bien orchestrer et que nous ne devrions pas appuyer en le relayant de fait. Il faut se concentrer sur ce que la Russie fait réellement et non pas sur ce qu'elle fait semblant de faire.

**Mme Tatiana Kastouéva-Jean.** – Un retour de la Russie en Afrique s'esquisse néanmoins. Au-delà de Wagner, du Mali et du Burkina-Faso, des contrats sécuritaires sont signés, comportant des ventes d'armes. Pour certains pays, cela est extrêmement important notamment dans le Nord de l'Afrique. L'Algérie et l'Égypte sont parmi les premiers acheteurs d'armements russes. Les intérêts économiques de la Russie sont importants, avec des acteurs privés qui s'intéressent aux mines notamment. De grandes corporations russes sont présentes en Afrique. La Russie avance dont plusieurs pions.

Dans les années 1990, la Russie avait fermé plusieurs consulats, ambassades et centres linguistiques et culturels en Afrique. Aujourd'hui, il y a un retour qui répond à une demande sur le terrain. Cela permet aux gouvernements en place de diversifier leurs cartes.

Il faut toutefois relativiser. La Russie a essayé quelques échecs, notamment avec Rosatom. La grande corporation du nucléaire civil russe n'a pas réussi à s'implanter en Afrique du Sud. La Russie n'est pas parvenue à avoir au Soudan une base militaire pour ses forces de projection. Un deuxième sommet Russie-Afrique aura lieu à l'automne à Sotchi. Il faut s'attendre à quelques annonces notamment en termes de contrats économiques et de traités sécuritaires.

**M. Joël Guerriau.** – Merci pour la qualité remarquable de vos exposés. Vous avez porté un regard qui partait du point de vue russe. Or très souvent, on se positionne d'emblée dans une perspective antirusse. Vous avez montré que les Russes avaient aussi un passé et une appréciation de la situation qui pouvaient se justifier sur un certain nombre de points. Je le dis parce qu'on tendance à la simplification. On a une vision expansionniste de la Russie. Or la Russie a des « étrangers proches » dans son histoire qui contribuent à ses positionnements et méritent d'être étudiés.

Il faut être très vigilant concernant l'écartèlement de la Russie entre l'Asie et l'Occident. Nous avons tout intérêt à garder la Russie du côté occidental plutôt que de la voir partir du côté asiatique.

Sur l'Ukraine, c'est la première fois que j'entends dire que M. Zelensky n'avait pas totalement intérêt et qu'il n'a pas complètement contribué à aller au bout de ces accords. Pourquoi ? Parce que M. Zelensky n'a pas intérêt à régler la problématique du Donbass. Il joue sur deux tableaux.

Ma question porte sur les populations : quelle est la part de cette population des « étrangers proches » qui est pro-russe ? Des régions sont pro-russes, d'autre non.

**M. Guillaume Gontard.** – Ma question porte sur les projets d'Europe de la défense au regard des manœuvres militaires entreprises par la Russie. On connaît l'inquiétude engendrée par la politique russe vis-à-vis de pays proches des États membres de l'Union européenne. Quelles sont dès lors les perspectives de concrétisation d'une alliance militaire européenne ? Dans quel périmètre ? Comment une telle structure pourrait-elle se coordonner avec l'OTAN ?

**M. Cédric Perrin.** – Tout comme Joël Guerriau, je vous remercie d'avoir abordé objectivement la question. Il est intéressant de conserver cette capacité d'autocritique. Vous avez parlé d'une constance russe depuis de nombreuses années. Dans quelle mesure peut-on considérer, compte tenu de la réorientation des Américains vers le Pacifique, qu'il y aurait un intérêt pour eux à ce que les troupes russes ne se concentrent pas à l'est, et soient moins présentes, le cas échéant, sur des problématiques qui pourraient impliquer la Chine ? Cette analyse a-t-elle un sens ?

**Mme Gisèle Jourda.** – Je m'interroge sur l'Acte fondateur OTAN-Russie signé en 1997 et surtout sur le Sommet de l'Otan à Varsovie en 2016 et la présence avancée renforcée. Quel jeu et quel poids cela a-t-il dans le raisonnement russe ?

**Mme Tatiana Kastouéva Jean.** – Lorsque j'ai lu pour la première fois les Accords de Minsk, j'ai tout de suite pensé que leur application sera très difficile. Ces Accords posent au fond un vrai problème pour les Ukrainiens dont ils menacent l'intégrité territoriale et la souveraineté. Aucun président ukrainien ne pourra les appliquer selon le séquençage décrit qui fait l'objet de désaccords entre les parties. Pour les Russes, il faut d'abord organiser



des élections puis rendre le contrôle de la frontière russo-ukrainienne. Pour les Ukrainiens, il faut procéder dans l'ordre inverse : la sécurité avant les élections.

Si les Ukrainiens ne contrôlent pas la frontière, comment organiser des élections ? Les partis ukrainiens peuvent-ils être présents ? Il y a aujourd'hui 1,2 million de personnes qui ont quitté le Donbass et sont éparpillés sur le territoire ukrainien. Comment organise-t-on leur vote ? C'est une question compliquée.

Il y avait une bonne dynamique en décembre 2019 puisqu'il y a eu quelques avancées en matière sécuritaire et humanitaire avec des échanges de prisonniers et un aménagement de points de passage sur la ligne de contact. Mais cet acquis n'a pas duré. Les passages aux points de contact sont désormais limités. Certains Ukrainiens qui souhaitent aller voir leur famille dans le Donbass doivent traverser le territoire russe de manière quasi-illégale.

Les échanges ont repris la semaine dernière dans le cadre du format Normandie. Dans deux semaines, il y aura une autre rencontre à Berlin. Si on peut avancer ne serait-ce que sur le plan humanitaire et sécuritaire ce serait déjà une bonne chose !

Le cessez-le feu n'a pas tenu. Les violations sont quotidiennes. Le *Crisis Media Center* ukrainien envoie chaque jour le bilan des morts et des blessés.

Dans les Accords de Minsk, il y a deux parties : la partie sécuritaire, humanitaire et la partie politique. Je reste très pessimiste sur les aspects politiques. Si en sept ans, on n'a pas réussi à arriver à un consensus, je ne vois pas de quelle manière on pourrait le faire aujourd'hui. Or le conflit peut repartir si les Accords de Minsk sont désavoués. Ils ont joué un rôle important. Il faut continuer à rechercher de la souplesse dans ce cadre, trouver le bon séquençage. Mais je reste très pessimiste à ce sujet.

**Mme Isabelle Facon.** – Sur l'écartèlement de la Russie entre Asie et Occident, c'était le pari d'Emmanuel Macron dans son discours aux ambassadeurs de 2019 dans lequel il disait que la Russie ne veut pas être le partenaire minoritaire de la Chine et donc, en substance, c'était un encouragement à un rapprochement avec l'Europe. Mais je pense que cela ne suffit plus, la Russie n'est plus attentive à ce type d'arguments, dépassés par les évolutions internationales. D'une part elle est déjà allée trop loin dans son partenariat avec la Chine, qui repose sur d'autres intérêts que la seule confrontation avec les États-Unis. D'autre part il y a une déception très forte de la Russie vis-à-vis de l'Europe, que Moscou ne cesse de décrire comme la vassale des États-Unis. En outre, objectivement, la dynamique économique est du côté de l'Asie Pacifique.

Depuis le milieu des années 1990, la Russie et la Chine ont entamé des relations de bon voisinage. À cette époque, chacun avait des enjeux de développement interne et des priorités stratégiques qui faisaient qu'elles ne voulaient pas disperser leurs ressources sur un risque de confrontation entre elles. Aujourd'hui, des éléments de rivalité existent mais les deux pays ont beaucoup travaillé ensemble à la stabilité de l'Asie centrale et pour l'instant continuent de le faire. Ce fut l'un des facteurs de la création de l'Organisation de Coopération de Shanghai. Au fur et à mesure que la Russie a été soumise à des sanctions, elle a renforcé son partenariat économique avec la Chine.

Les Russes perçoivent le risque mentionné par Emmanuel Macron d'être un partenaire minoritaire de la Chine. Cette relation de plus en plus étroite avec la Chine est

d'ailleurs un problème pour la Russie dans son effort d'insertion en Asie. Depuis son intervention en Syrie, elle s'y est de nouveau crédibilisée en tant que puissance militaire et diplomatique. Certains pays observent, pour voir si la Russie peut potentiellement jouer un rôle de puissance d'équilibre dans la zone. Mais en même temps, certains s'interrogent sur l'étroitesse de ses liens avec la Chine notamment sur les plans technologique, militaire et diplomatique. Dans quelle mesure, dans ces conditions, la Russie peut-elle avoir une politique asiatique qui ne soit pas dictée par les intérêts de la Chine ? Peut-elle, dans cette configuration, véritablement tenir ce rôle de puissance d'équilibre ?

Les Russes ont immédiatement indiqué qu'ils considéraient que la présence avancée renforcée à l'est était contraire à l'Acte Fondateur. Dès sa signature, ils avaient demandé à ce que soit définie la notion de « groupe de forces substantielles ». Selon moi, le dispositif (quatre bataillons multinationaux avec des dispositifs permettant un renforcement rapide en cas de menace imminente) constitue une présence équilibrée pour répondre à la nouvelle donne issue de l'annexion de la Crimée. Mais la Russie n'ayant jamais obtenu une définition de « groupe de forces substantielles », elle considère que la présence avancée renforcée est contraire à l'Acte Fondateur. Ce sont des éléments qui figurent en arrière-plan dans la discussion que la Russie impose actuellement avec son projet de traité, qui n'est dans sa substance pas si différent du projet de traité de 2008 proposé après la guerre en Géorgie. La Russie avait en effet déjà proposé un document définissant une autre architecture de sécurité européenne dont les conditions étaient difficilement acceptables pour l'OTAN.

Les Européens sont très divisés sur l'Europe de la défense. La situation actuelle renforcera-t-elle l'aspiration à une défense européenne, ou apportera-t-elle au contraire des arguments à ceux qui sont convaincus que la sécurité passe principalement par les États-Unis et par l'OTAN ? Je crains que la pression russe ne s'exerce dans un sens peu favorable à l'Europe de la défense.

**Mme Tatiana Kastouéva Jean.** – Sur l'ambition des Américains, s'agissant de l'absence ou de la présence des troupes russes, je n'ai pas d'éléments de réponse convaincants sur le sujet. On vit un moment très crucial qui dépasse le sujet de la Russie parce que la réaction américaine, et occidentale, servira de modèle et d'exemple pour la Chine, notamment sur la question de Taiwan. Il y a donc un lien mais plutôt en termes d'exemplarité.

**M. Christian Cambon.** – Merci, Mesdames pour l'ensemble de ces explications. Je ne sais pas si elles nous rassurent mais en tout cas elles nous éclairent ! Nous allons continuer à être particulièrement attentifs à l'évolution de la situation, grâce aux indications que vous nous avez données.

*La réunion est close à 12 h 15.*

**Mercredi 16 février 2022**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

**Projet de loi autorisant la ratification de la convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains – Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure.** – Nous sommes saisis du projet de loi autorisant la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains.

Ce texte, déposé à l'Assemblée nationale en juillet 2021, a été examiné le 27 janvier 2022 seulement, soit 6 mois après. Il a été déposé le jour même au Sénat et le gouvernement avait demandé son inscription à la séance du 15 février dernier, entendant donc ne laisser au Sénat que 15 jours pour l'examiner. Le Gouvernement ayant omis d'engager la procédure accélérée, le texte a été retiré de l'ordre du jour de la séance, et nous ne savons pas aujourd'hui quand il sera examiné.

Nous avons travaillé dans des conditions extrêmement difficiles, mais il ne pourra pas être reproché à la commission d'avoir fait prendre du retard à la ratification de la Convention.

La transplantation d'organes représente une avancée scientifique considérable qui permet de sauver la vie de nombreux patients.

Mais, au niveau mondial, il existe un fort décalage entre les besoins et les organes disponibles. Ce sont 35 000 transplantations par an qui sont réalisées en Europe alors que 150 000 personnes seraient dans l'attente d'une transplantation et que des milliers de personnes meurent sans être greffées. Les délais pour obtenir un greffon sont de trois ans environ et augmentent chaque année.

C'est dans ce contexte de pénurie que se développent, depuis les années 80, les trafics et le tourisme de transplantation. L'Organisation Mondiale de la Santé estime que près de 10 000 transplantations illicites sont réalisées chaque année. Ce trafic fait partie des dix activités les plus profitables générant près de 1,4 milliard de dollars de profits par an, selon le Conseil de l'Europe.

Les victimes de ce trafic, ces donneurs malgré-eux, sont les pauvres, les mineurs isolés, les personnes vulnérables, les migrants. Tous sont exposés, comme les receveurs, à des opérations sans garantie médicale. Le plus souvent les points de trafics suivent le trajet des migrations, notamment dans les pays de transit (Egypte, Irak, Syrie) où le migrant est prêt à vendre son rein pour quelques milliers d'euros afin de continuer sa route.

Le 25 mars 2015, 14 pays ont signé en Espagne, à Saint-Jacques de Compostelle, le premier traité international de prévention et de lutte contre le trafic d'organes humains. La France l'a signé le 25 novembre 2019. Ce texte crée un délit pénal de prélèvement d'organes humains sur les donneurs vivants ou décédés, sans le consentement libre, éclairé et spécifique du donneur.

La Convention requiert l'accès équitable aux services de transplantation, des mesures de prévention et de transparence et des mesures de protection et de dédommagement des victimes. L'article 26 prévoit un mécanisme de suivi de la Convention au travers du « Comité des parties » chargé de la mise en œuvre de la Convention et de la collecte, l'analyse et l'échange d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre les Etats, qui doit être mis en place prochainement.

Mais cette Convention porte en elle plusieurs caractères restrictifs à cause des réserves que les Etats ont émises. En effet, l'article 30 donne la possibilité aux Etats de formuler des réserves ainsi que la possibilité à tout moment de les retirer. Sur les 26 Etats ayant signé la Convention à ce jour, seuls 6 ont posé des réserves, celles émises par la France sont les plus étendues. Elles sont de trois ordres et il convient de s'interroger sur leurs portées.

La première porte sur la notion de « tentative » de corruption (des articles 7 et 8 de la Convention), que le gouvernement français se réserve le droit de ne pas appliquer car la tentative de commission d'infractions n'est pas incriminée en droit pénal français. Les deux autres réserves portent sur les règles de compétence. La première ne permet pas la compétence juridictionnelle française lorsqu'une infraction est commise à l'étranger par une personne ayant sa résidence habituelle sur le territoire français. La deuxième, et plus importante réserve de compétence concerne les délits commis hors du territoire national par l'un de ses ressortissants. Dans ce cas, la France n'exercera sa compétence que si les faits sont également punis par la législation du pays où ils ont été commis et que ces méfaits ont donné lieu soit à une plainte de la victime ou de ses ayants droits, soit à une dénonciation officielle des autorités du pays où ils ont été commis. Il s'agit du principe de « double incrimination ». On peut aisément concevoir qu'il ne soit pas facile pour une victime de se plaindre auprès de ceux qui ont commis le délit. Malgré la gravité des faits, la France entend conserver cette approche restrictive, en ne souhaitant pas modifier sa législation, pour ne pas porter atteinte à la souveraineté des Etats. Il me semble évident que les réserves émises par la France affaiblissent la portée de la Convention.

Une autre limite à la lutte contre le trafic d'organes tient à ce que nous n'avons pas d'outil performant d'évaluation et de contrôle. L'Agence de la biomédecine gère la liste nationale des malades en attente de greffe et le registre national des refus au prélèvement. Elle est chargée de réaliser une enquête tous les deux ans auprès des services de dialyses et les centres de greffe pour évaluer le recours des patients résidant en France à des greffes à l'étranger, le plus souvent pour le rein. Entre 2000-2019, l'agence de la biomédecine a recensé 81 personnes dans ce cas. Or, ces enquêtes étant anonymes et déclaratives, elles ne peuvent en aucun cas être considérées comme exhaustives.

Il est donc impossible pour l'Agence de la biomédecine d'affirmer qu'aucun ressortissant français ne se soit fait transplanter au cours des 10 dernières années par l'intermédiaire d'un réseau mafieux.

La Convention de Compostelle a un autre caractère restrictif : elle n'apporte pas de réponse à la situation singulière de la Chine. Si dans la plupart des pays touchés par le trafic d'organes, c'est le crime organisé qui structure le trafic, certaines enquêtes indépendantes et témoignages soutiennent qu'en République populaire de Chine, ces actes ne seraient pas le fait d'organisations criminelles mais seraient directement organisés par l'État. Tout cela est difficile à vérifier car il est impossible de mener des enquêtes sur place. Les autorités chinoises invoquent la « non-ingérence » pour refuser toute évaluation et tout contrôle.

Enfin, cette Convention ne porte que sur les organes et exclut la transplantation de cellules, de cornées, de moelle osseuse et autres tissus humains. Nous préconisons que ces questions fassent l'objet d'un protocole additionnel.

La Convention de Compostelle du 25 mars 2015 a une large dimension internationale car elle n'est pas limitée aux Etats membres du Conseil de l'Europe mais ouverte à tous les pays.

De nombreux pays l'ont déjà signé :

- 26 pays ont signé la Convention ;
- Seuls 12 États l'ont ratifiée (dont le Costa-Rica qui n'est pas membre du Conseil de l'Europe).

Alors que les trafics sont aux portes de l'Europe, plusieurs pays importants n'ont pour le moment, ni signé, ni ratifié la Convention comme l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas... Il est à souhaiter que la présidence française de l'Union Européenne en fasse une de ses priorités.

Mais surtout, la non-adhésion des principaux Etats à l'origine des trafics d'organes risque d'affaiblir considérablement sa portée.

Pour conclure, même si nous en avons souligné les limites, la Convention de Compostelle représente une avancée et marque le début d'une mobilisation de la communauté internationale contre un trafic innommable. Je propose donc à la commission d'adopter le projet de loi autorisant la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes.

**M. André Gattolin.** – Je présente toutes mes félicitations à Mme Carlotti. Ce sujet me passionne. Au sein du Conseil de l'Europe, j'ai demandé au gouvernement qu'il signe au plus vite cette convention.

On a toujours dit que le système de transplantation est un des meilleurs au monde car il repose sur des principes fondamentaux, mais il ne répond pas au problème du décalage entre « l'offre et la demande ».

Vous avez évoqué la question des 81 personnes qui sont identifiées par l'Agence de biomédecine pour être sorties des listes d'attente. Or, des ONG avec lesquelles je travaille sur ce sujet, estiment que c'est 300 personnes qui, malades, sont en attente de greffe, qui ne décèdent pas, qui n'ont pas officiellement été opérés et qui quittent ces listes. On peut considérer que c'est l'ampleur des malades qui vont se faire transplanter à l'étranger et effectivement, la Chine serait le principal pays.

Je regrette que le Gouvernement ait posé trois réserves, surtout sur la compétence territoriale de nos juridictions et sur le principe de « double incrimination ». Il faudrait procéder à une réforme de notre droit pénal, et nous devons, à un moment, y réfléchir.

En effet, certains États dotés de régimes autoritaires, n'incrimineront probablement pas leurs propres hôpitaux, rendant inopérante la double incrimination.

On estime, selon les enquêtes indépendantes citées par la presse, qu'en Chine, le transfert d'organes représenterait un profit de plus de cinq milliards de dollars par an. On sort du domaine sanitaire pour aller vers une industrie.

Je ne peux qu'adhérer à ce qui a été dit. Il faut ratifier cette convention. Mais je rappelle que ce n'est pas la seule convention. Il y en a d'autres du Conseil de l'Europe qui sont en attente de ratification par la France.

Au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, nous veillons à ce que la France soit en cohérence avec ses engagements, et nous incitons nos pays partenaires à se mobiliser.

La ratification de cette convention est un premier pas, qui ne résout toutefois pas le fond du problème de ces trafics d'organes internationaux, même si l'on peut comprendre une victime qui n'a pas d'autres solutions que d'accepter de se faire opérer dans un pays tiers, à des prix astronomique. Notre groupe votera le texte, en souscrivant aux réserves formulées par notre rapporteur.

**M. Olivier Cadic.** – Je me suis moi aussi beaucoup intéressé à la question des transplantations en Chine. Au vu du volume de transplantations réalisées, il semble qu'il n'y ait malheureusement pas d'autre explication que des transplantations indues.

On sait bien que des pratiquants du Falun Gong évoquent ce sujet. Ceci étant, que pensez-vous des coopérations qui visent à former des Chinois en matière de transplantation ? Pensez-vous qu'un jour on puisse poursuivre des gens qui ont acquis illégalement des organes à l'étranger ? On a pu changer notre droit en matière de pédophiles qui commettent leurs actes condamnables à l'étranger. Une telle approche pourrait-elle être envisagée ?

**Mme Michelle Gréaume.** – Malgré les réserves de la France et le caractère incomplet de cette convention, elle reste intéressante car elle vise à prévenir, en développant une offre de soin et de transplantation légale et transparente. Elle vise également à réprimer, en créant un certain nombre d'infractions pénales sur les prélèvements réalisés par la contrainte ou dans des conditions de consentement non libre et éclairé. Elle prévoit aussi la prise en charge des victimes juridiquement et psychologiquement.

Il est certain que, la misère, alimentée par les flux migratoires, favorise la vente d'organes pour obtenir de l'argent, dans le cadre d'un marché noir lucratif et condamnable. Je pense que cela mériterait une attention particulière.

Le groupe communiste ne prendra pas part au vote.

**Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure.** – J'ai lu votre remarquable tribune, cher collègue, dans laquelle vous faites état des travaux d'une ONG qui conclut à ce que 300 personnes sortent des listes des personnes en attente de transplantation en France. Je n'ai pas voulu reprendre ces chiffres dans le rapport, car nous manquons de références précises. On sait qu'il y a une sorte d'« évaporation » que l'on ne sait pas mesurer en France. De gros progrès sont à réaliser pour savoir où vont ces personnes et pourquoi elles partent, même si l'on comprend que c'est une question de survie pour elles.

En ce qui concerne les efforts de ratifications des autres conventions, je souscris à vos propos. Je pense en particulier à la convention dite d'Oviedo, ratifiée par la France, à

l'exception notable de ses protocoles additionnels. Nos gouvernements doivent aller plus vite, même si notre droit interne est assez abouti en la matière.

J'avais en effet relevé que certaines enquêtes d'investigation de journalistes ou des témoignages concluent à un décalage entre le nombre de greffes annoncées par les autorités chinoises et celles qui seraient effectivement réalisées.

En ce qui concerne les coopérations médicales et scientifiques entre la France et la Chine qui se sont développées en raison de nos compétences en la matière, s'il est bien entendu hors de question d'y mettre fin, je regrette que l'on n'ait pas les moyens de les contrôler davantage. Je relève que l'hôpital de Grenoble, au nom du « doute certain » a freiné une coopération avec un hôpital chinois. C'est un sujet qui mériterait que l'on s'y intéresse. Je ne l'ai pas inscrit dans mon rapport, car je ne souhaite pas incriminer les hôpitaux français, même si des doutes sérieux existent. De plus, ce n'est pas directement l'objet de ce rapport.

Enfin, c'est en effet terrible de voir ce qu'il se passe, notamment avec les migrants, les précaires, les enfants sans identités. On sait par exemple, que les migrants en Libye qui ne peuvent pas payer leurs traversées, sont livrés aux gangs de trafics illégaux. En Egypte, les migrants sont harcelés pour vendre leurs organes. Tout cela est intolérable.

Même si la convention a des limites, je propose de la ratifier, car c'est un pas en avant.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci pour ce rapport, à la fois bien renseigné et équilibré.

Concernant le trafic d'organes, qu'il soit originaire d'un pays ou d'un autre, le plus important est d'être sûrs qu'il n'y a pas d'importation par les hôpitaux français d'organes prélevés illégalement. Ceci est totalement exclu vu notre système de suivi.

*La commission a adopté le rapport et le projet de loi précité, le groupe communiste républicain citoyen et écologiste ne prenant pas part au vote.*

*La réunion est close à 11 h 35.*

*La réunion est ouverte à 16 h 45.*

## **Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères**

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, je vous prie d'accepter nos excuses pour ce retard, lié à l'entretien que le Premier ministre a souhaité avoir en votre présence, monsieur le ministre, avec le président du Sénat et moi-même, pour l'informer d'un certain nombre d'orientations qui vont être prises demain par le Président de la République. Chacun comprendra ici qu'on laisse au chef de l'État la primeur de l'expression de ses mesures concernant le Mali.

Je souhaite que votre audition de ce soir ne s'oriente pas sur ces sujets, sur lesquels chaque groupe aura amplement la possibilité de s'exprimer dès la semaine prochaine, dans le cadre du débat qui sera organisé sur une déclaration du Gouvernement sur le sujet, en application de l'article 50-1 de la Constitution.

Monsieur le ministre, nous sommes heureux de vous accueillir pour évoquer une situation internationale qui s'avère, une fois de plus, particulièrement tranquille, paisible et sereine, comme les événements le montrent au jour le jour... Nous souhaitons plus particulièrement vous entendre sur la crise ukrainienne.

Certes, depuis hier, les Russes font des déclarations, esquissant un début de détente. Des images nous parviennent, montrant des chars embarqués sur des voies ferrées – encore faut-il savoir où ils vont. Les forces russes à la frontière ukrainienne sont considérables : on parle de 60 % de la capacité terrestre russe qui serait actuellement rassemblée à cette frontière.

Les Occidentaux, dont la France, se sont engagés dans des manœuvres de réassurance des pays limitrophes. Au passage, je vous répète, monsieur le ministre, que nous n'avons guère apprécié de découvrir dans la presse que la France se préparait à déployer un bataillon en Roumanie. Le Parlement aurait pu en être informé !

Les États-Unis avaient prévu et prédit une invasion imminente, tout en ajoutant que le président russe n'avait pas pris sa décision. Pouvons-nous imaginer un apaisement de cette crise, ou s'agit-il d'une énième péripétie qui, en vérité, ne change pas grand-chose au problème de fond, à savoir le risque d'un conflit terrestre de grande ampleur sur le sol européen ?

Bien évidemment, nous attendons de votre part quelques éclaircissements sur ce que vous considérez être les objectifs réels de la Russie dans cette affaire. Va-t-elle se contenter de continuer à entretenir la tension afin d'en récolter les supposés bénéfices géopolitiques ? Une chercheuse que nous avons entendue voilà deux semaines estimait que, si le président Poutine avait voulu envahir l'Ukraine, il l'aurait déjà fait, sans le proclamer *urbi et orbi*, comme pour la Géorgie ou la Crimée. Qu'en pensez-vous ?

Au cours de la semaine passée, le Président de la République s'est particulièrement impliqué dans des actions diplomatiques menées pour résoudre la crise, en s'entretenant à plusieurs reprises avec le président russe. Pouvez-vous nous dire ce qui est ressorti de ces entretiens ?

Par ailleurs, percevez-vous la position du chancelier allemand, un temps critiqué pour son supposé manque de fermeté, comme pleinement alignée avec la nôtre ? Peut-on en attendre des résultats ? Certains commentateurs ont suggéré que le Président de la République et le chancelier allemand engagent une démarche commune, mais la présidence française du Conseil européen explique la manière dont les choses ont pu se passer.

Ces périodes de tensions internationales intenses, où l'on reste juste en dessous du seuil de déclenchement du pire, montrent bien toute l'importance de disposer d'un corps diplomatique bien formé, compétent, expérimenté et dévoué – en un mot, un corps diplomatique professionnel. Notre collègue Catherine Dumas vous a interrogé, au début de cette année, sur l'impact que la réforme de la haute fonction publique pouvait avoir sur le corps diplomatique français, avec la disparition progressive des corps de conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires à partir de 2023. Nous avons tous été saisis, lors de nos déplacements, des inquiétudes – le mot est faible – que soulève cette réforme, sur laquelle nos collègues socialistes ont déjà alerté l'opinion dans une tribune particulièrement claire, à l'esprit de laquelle nombre d'entre nous s'associent.



Lors de votre dernière audition, vous nous avez dit vous être investi personnellement sur ce sujet. Nous vous en donnons acte bien volontiers. Vous nous indiquerez aujourd'hui si vous avez obtenu des garanties fermes sur le fait que le rayonnement de la France continuera d'être assuré grâce à la préservation de l'excellence de nos diplomates ; elles sont indispensables.

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères.** – Monsieur le président, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je peux aussi m'exprimer sur le Sahel. Le seul point que je n'aborderai pas est le contenu de la conversation que nous venons d'avoir avec le Premier ministre et le président du Sénat.

**M. Christian Cambon, président.** – Ce que je vous propose, monsieur le ministre, compte tenu du temps qui nous est imparti, c'est de ne pas évoquer le Sahel, pour ne pas buter sur les annonces à venir du Président de la République. Gardons ce sujet pour notre débat de la semaine prochaine. Concentrons-nous sur l'Ukraine et sur la réforme du corps diplomatique, qui sont des sujets très lourds.

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Monsieur le président, permettez-moi tout d'abord d'exprimer l'émotion qui est la mienne en ce moment particulier, puisque cette audition, sauf s'il devait y avoir une aggravation spectaculaire des crises que nous traversons, sera ma dernière devant votre commission – voilà dix ans que je m'exprime devant elle.

**M. Christian Cambon, président.** – J'avais prévu de garder ce point pour la fin de votre audition...

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Je le dis au début, pour me mettre en forme !

Je souhaite que nous puissions avoir un échange très ouvert sur la question de la relation avec la Russie, dans laquelle s'intègre la question ukrainienne.

Je veux d'abord dire que, depuis le début de cette crise, nous nous appuyons sur les principes suivants : l'unité et la solidarité, la fermeté et le dialogue.

Pour ce qui concerne l'unité entre les Européens, je crois qu'il n'y a jamais eu entre nous autant de consultations et de concertation que depuis le mois de décembre. Par ailleurs, sur l'ensemble des dimensions de cette crise grave, on constate une réelle convergence entre tous les Européens. Cela est aussi dû au fait que nous avons parfaitement échangé entre nous, avec des réunions quasi quotidiennes.

Dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, j'ai réuni tous mes collègues ministres des affaires étrangères dès lundi dernier. J'ai réuni spécialement à Bucarest les ministres des affaires étrangères du B9, c'est-à-dire d'Europe centrale et orientale et des États baltes. La relation franco-allemande est transparente.

L'unité prévaut aussi au sein de l'Alliance. Le Président de la République échange avec le président Biden régulièrement sur tous les sujets. Ils se sont entretenus déjà quatre fois sur la question ukrainienne. Je m'entretiens moi-même en permanence avec mon collègue Antony Blinken : je l'ai fait hier soir, avant-hier et vendredi. Il ne parle pas qu'avec moi, mais notre relation est très forte et très suivie.

Je crois que l'on peut dire qu'il y a vraiment une solidité de la relation occidentale qui fait partie du rapport de force. L'union fait partie du rapport de force. La convergence fait partie du rapport de force.

Nous avons également une relation de solidarité avec notre partenaire ukrainien : au-delà du soutien, notre solidarité est aussi financière, l'Ukraine se trouvant également fragilisée sur ce plan. Ainsi, lorsque le Président de la République s'est rendu à Kiev, après s'être rendu à Moscou, nous avons apporté 1,2 milliard d'euros de soutien financier à l'Ukraine, qui en a bien besoin. L'Union européenne a elle-même apporté un soutien financier significatif pour éviter que l'Ukraine ne soit asphyxiée par ses problèmes financiers en cette période.

Cette unité, cette solidarité, nous les avons aussi déployées lors des déplacements du Président de la République. D'ailleurs, un événement est, à mon avis, passé un peu trop inaperçu, éclipsé par l'ampleur des effets médiatiques de l'entretien avec le président Poutine : la réunion qui s'est tenue à Berlin avec le chancelier et le président polonais – il se trouve que, en ce moment, la France préside le Conseil de l'Union européenne, quand l'Allemagne préside le G7 et la Pologne préside l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Cette unité se maintient.

J'en viens à la fermeté. Le principe de base est que toute atteinte nouvelle à la souveraineté et à l'intégrité de l'Ukraine entraînerait, pour la Russie, des conséquences massives.

Les principes que l'on doit appliquer avec fermeté, ce sont ceux de la Charte de Paris de 1990 et de l'Acte final d'Helsinki de 1975, c'est-à-dire ceux qui assurent la sécurité et la stabilité en Europe et qui reposent sur l'idée que chaque État est souverain, maître de son destin et à même de choisir ses propres alliances. Les principes, ce sont aussi l'inviolabilité des frontières et le non-recours à la force pour régler des différends territoriaux. Ces principes ont été signés et votés, pour partie, par l'URSS. Nous devons répéter notre fermeté sur l'ensemble de ces engagements. Il est des choses qui ne se négocient pas. Que l'Ukraine puisse faire tel ou tel choix ou souhaite préserver l'intégrité de ses frontières n'est pas négociable.

Je parlais tout à l'heure d'unité des Européens et d'unité des Alliés. Cette unité vaut aussi pour les sanctions, que nous voulons dissuasives. Je n'en ferai pas état pour des raisons que vous comprendrez – il est nécessaire de maintenir une ambiguïté en matière de dissuasion –, mais elles sont travaillées au sein de l'Union européenne et en relation avec les États-Unis, en confiance. Il me semble, du reste, que nous trouverions une convergence s'il fallait les mettre en œuvre.

Troisième principe : le dialogue, qu'il nous faut impérativement poursuivre pour montrer notre disponibilité à travailler avec la Russie sur les trois priorités que je vais évoquer. Ce dialogue est difficile, exigeant et, parfois, désagréable, mais il faut le mener avec obstination.

D'ailleurs, je constate que beaucoup de monde se parle : le Président de la République s'est rendu à Moscou et a de nouveau eu le président Poutine au téléphone durant le week-end ; le chancelier s'est lui aussi rendu à Kiev et à Moscou ; le président Biden a régulièrement ses interlocuteurs au téléphone. Bref, les choses ne bougent pas beaucoup, mais on se parle.

Après avoir évoqué les trois principes qui nous animent, et qui sont assez largement partagés par les Européens, j'en viens à nos trois priorités dans l'action.

La première est d'enrayer l'escalade. On sait quelle ampleur les mouvements militaires ont prise. Des manœuvres sont en cours en Biélorussie avec des forces russes et des forces biélorusses. D'ailleurs, une réforme de la Constitution de ce pays va avoir lieu dimanche en huit, qui non seulement renforce l'autoritarisme intérieur, mais entraîne aussi la fin de la neutralité du pays : une partie du texte constitutionnel qui y interdisait le positionnement d'armes nucléaires a sauté. Cela fait partie des dispositions nouvelles sur lesquelles le Président de la République a été amené à échanger avec le président Poutine.

Ces manœuvres sont toujours en cours – elles le seront jusqu'au 20 février. Il faut enrayer l'escalade sur la frontière est de l'Ukraine, où de grandes manœuvres sont préparées depuis longtemps, et au sud, qui connaît actuellement d'importantes manœuvres navales. De nombreux bâtiments ont rejoint la mer Noire. J'y ajoute l'exercice de la triade nucléaire, qui n'est pas secondaire. Ces exercices se passent tous en même temps, et la mobilisation n'a jamais été aussi forte.

La première priorité est donc d'assurer qu'il n'y aura pas de guerre.

Comme vous, monsieur le président, nous avons tous vu des inflexions ces derniers jours. Je les répète : lundi soir, dans une forme de mise en scène, le président Poutine reçoit mon collègue Lavrov, qui, à l'issue de l'entretien, déclare qu'il y a encore de la place pour la diplomatie. Quelques heures plus tard, le ministre de la défense Choïgou fait un signe en disant que les manœuvres vont bientôt s'arrêter. Hier, on nous annonce un premier retrait d'éléments militaires – au sud, me semble-t-il. Aujourd'hui, on nous annonce la même chose en Crimée. Ces inflexions annoncées sont mieux que rien, mais, fidèle à saint Thomas, j'attends qu'elles se vérifient. Il y a des signes, mais je ne suis pas de ceux qui pensent que, du fait de ces seules inflexions, et alors que le risque de guerre était encore imminent la semaine dernière, la paix est arrivée. Le nombre de forces n'a pas décré et les manœuvres se poursuivent. Cela dit, il faut évidemment tout faire pour éviter une confrontation. Si les inflexions se confirment, tant mieux : l'atmosphère sera moins tendue, et l'on pourra avoir les discussions qui s'imposent.

La deuxième priorité – vous allez constater que les trois priorités sont articulées les unes aux autres – est la question de l'Ukraine et du Donbass.

Sur la manière de gérer la question du Donbass, il y a à la fois des positions de fond – les accords de Minsk II de 2015 –, et le format pour gérer la crise – le format Normandie. Je le répète, parce que, au cours des dernières semaines, certains ont pu s'interroger sur la pertinence des uns comme de l'autre. Certains, y compris en France, ont estimé qu'il valait mieux une intervention américaine, et Moscou ne voulait parler qu'avec les Américains. Néanmoins, cela – au moins – est derrière nous depuis quelques jours.

Le déplacement du Président de la République lui a permis d'entendre et le président Zelensky, et le président Poutine, et d'affirmer que les accords de Minsk et le format Normandie sont la base des discussions. Cela a été approuvé par le président polonais Andrzej Duda, comme le marque le communiqué conjoint qui a été publié après la rencontre entre ce dernier, le chancelier allemand et le président Macron, ce qui n'est pas rien. Il y a donc un espace pour la discussion. Les conseillers diplomatiques des présidents se sont réunis deux

fois au cours des derniers jours. Ils n'ont pas encore beaucoup avancé, mais ils ont décidé de continuer à se voir.

Les paramètres sont connus. Il y a, d'abord, des paramètres sécuritaires. Le cessez-le-feu sur la ligne de contact, qui avait été rompu, est aujourd'hui renouvelé, et c'est tant mieux. Il inclut toute une série de conditions qui doivent pouvoir être mises en œuvre, relatives aux échanges de prisonniers, au transfert des armes lourdes, à l'ouverture de voies de passage. Parmi les aspects politiques figure la nécessaire reconnaissance du statut d'autonomie du Donbass en Ukraine. Elle implique un projet de loi qui, pour l'instant, n'aboutit pas, ainsi qu'une loi spéciale pour l'application de l'autonomie et une loi sur le processus électoral.

Il suffit désormais de mettre en œuvre la volonté politique. Existe-t-elle ? J'ai trouvé le président Zelensky ouvert. Il a posé un acte important : le retrait d'un texte de loi qui contredisait les engagements de Minsk et qui n'était pas acceptable. Il a eu le courage de le faire. Va-t-on progresser ? Je n'ai pas la réponse, mais le sujet est sur la table. L'Ukraine doit pouvoir choisir son destin comme elle l'entend.

La troisième priorité, et sans doute la plus importante, est le nouvel ordre de stabilité et de sécurité en Europe. Vous le savez, des documents ont été envoyés par le président Poutine au président américain et à l'OTAN en décembre sur la manière dont la Russie comptait assurer sa propre sécurité, qui est en fait un retour à la logique de blocs, d'influences, à l'ordre ancien qui prévalait avant l'accord avec OTAN de 1997. Ces lettres n'étant pas adressées aux Européens, on a pu se demander où était l'Europe. Cette interrogation est d'ailleurs distillée par les autorités russes, mais ce discours ne prévaut plus aujourd'hui.

Nous avons répondu à Poutine, sous la forme d'un document du président américain, d'une part, et de l'OTAN, d'autre part, parce que c'est à eux que la Russie s'était adressée, mais nous l'avons fait de manière concertée : les fondamentaux du courrier ont été élaborés avec la participation des Européens.

Vu de chez nous, de quoi s'agit-il ? L'architecture sur laquelle s'était bâtie l'organisation de la sécurité en Europe est caduque. On ne parle plus du traité à ciel ouvert ; il ne fonctionne plus, les États-Unis et la Russie s'étant retirés. Le traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI), issu de la crise des euromissiles et qui permettait de maîtriser les missiles à courte et moyenne portée en Europe, est caduc, puisque les États-Unis l'ont dénoncé – c'était à l'époque de Trump. Au reste, la Russie ne le respectait pas vraiment.

Le traité sur les forces armées conventionnelles, en particulier pour ce qui concerne la transparence et l'information, est lui-même tombé. Ce que l'on appelle « le document de Vienne », qui consiste à donner des informations mutuelles sur l'état des forces lorsque l'on fait des exercices, n'existe plus non plus. Il n'y a plus de règles. Or nous avons tous besoin de règles de sécurité !

Nous sommes tout à fait disposés – j'espère que cela sera entendu au-delà de cette réunion – à discuter de tous ces sujets avec la Russie dans les instances qu'il conviendra de définir. On comprend que la Russie ait besoin de garanties sur la sécurité, mais les Européens en ont également besoin. Comment remplace-t-on le traité FNI pour la maîtrise des missiles à courte et moyenne portées ? Comment s'informe-t-on mutuellement des manœuvres militaires

que nous sommes amenés à faire, y compris avec des forces conventionnelles ? Comment peut-on s'informer mutuellement de l'état militaire de l'Ukraine ? Tout cela est sur la table.

Nous attendons la réponse de Poutine sur ce point. Il l'a promise au Président de la République. Pour l'instant, nous ne l'avons pas.

**M. Christian Cambon, président.** – Chers collègues, je vous propose d'interroger d'abord M. le ministre sur le thème de l'Ukraine.

**M. Olivier Cadic.** – Comme vous l'avez signalé, vous intervenez peut-être pour la dernière fois devant notre commission. Au nom du groupe Union Centriste, je me permets de vous témoigner toute notre considération pour le travail que vous avez accompli au service de la France durant une décennie. Face aux difficultés, vous avez toujours agi avec intelligence et bravoure. En tant que sénateur des Français de l'étranger, je salue votre action en faveur de nos compatriotes depuis le début de la pandémie. La loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales restera une référence. Enfin, je vous remercie d'avoir été à l'écoute de chacun d'entre nous.

J'en viens à ma question. Pourtant signataire des accords de Dayton, la Russie prend désormais le parti opposé : elle a déposé un projet de résolution au Conseil de sécurité des Nations Unies visant à supprimer le poste de haut représentant international en Bosnie-Herzégovine. L'entreprise a échoué, car seule la Chine soutenait la Russie.

M. Milorad Dodik, détenteur du siège réservé aux Serbes dans la présidence collégiale de Bosnie, a organisé, le 9 janvier dernier, un défilé à Banja Luka réunissant les forces de police bosno-serbes et les « Loups de la nuit », un groupe russe nationaliste favorable au pouvoir en place au Kremlin qui, pour l'occasion, avait revêtu des uniformes paramilitaires noirs.

J'ai interrogé Son Excellence M. Alexander Zezyulin, ambassadeur de la fédération de Russie en France afin de savoir si son pays soutenait le projet séparatiste de M. Dodik en Bosnie. L'ambassadeur a revendiqué ses bonnes relations avec M. Dodik et marqué sa sympathie pour les projets visant à contrer la réunification forcée de la Bosnie-Herzégovine. L'attitude de la Russie contribue-t-elle à exacerber les tensions ? Quelle est la position de la France et de l'Union européenne à ce sujet ?

**M. Joël Guerriau.** – J'adresse moi aussi mes félicitations à Jean-Yves Le Drian, qui a accompli sa mission dans un contexte pour le moins hasardeux. La France est un médiateur utile et nécessaire dans un monde très dangereux.

Pourquoi les accords de Minsk et le « format Normandie » ont-ils échoué ? Vous venez d'indiquer qu'un projet de loi contrevenant aux accords de Minsk était en cours d'examen en Ukraine : pourquoi signer des accords si on ne les respecte pas ?

Je pense que le discours russophobe est une erreur et que les erreurs sont partagées : nous devons revenir à plus d'objectivité pour analyser la part de responsabilité de chacun. Les Américains exercent beaucoup de pression et exagèrent parfois sur la forme. Cela me rappelle l'époque de leur intervention malheureuse en Irak : la guerre aurait pu alors être évitée si les mensonges diplomatiques n'avaient pas été aussi nombreux.

**M. Christian Cambon, président.** – À cet égard, pouvez-vous nous indiquer la teneur des propos tenus entre le Président de la République et le président ukrainien, Volodymyr Zelensky ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Je m’associe aux propos de nos collègues pour vous remercier de la bienveillance dont vous avez fait preuve à l’égard du Sénat.

Les enjeux de sécurité sont au cœur de la crise actuelle. Je pense au traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire, qui a été dénoncé à la fois par les États-Unis et la Russie, car l’accord, conclu en 1987, empêchait ces pays d’acquérir des armes dont la Chine se dote actuellement. Vous semble-t-il possible de favoriser l’adoption d’un nouveau traité de ce type ? Peut-on envisager une discussion portant sur les forces conventionnelles ? Comment renforcer la transparence des exercices militaires ?

**M. Jacques Le Nay.** – Si la Russie venait à envahir l’Ukraine, quelles sanctions la France prendrait-elle, en accord avec les autres États membres de l’Union européenne ? L’Allemagne renoncerait-elle au gazoduc *Nord Stream 2* ?

Des sites gouvernementaux ukrainiens ont été visés le mois dernier par une cyberattaque massive. D’autres éléments participant de la guerre hybride ont-ils eu lieu depuis ?

Les États-Unis ont déplacé leur ambassade de Kiev à Lviv, près de la frontière polonaise : les Russes prévoient-ils une invasion allant jusqu’à la capitale ukrainienne ?

**M. Cédric Perrin.** – Je vous remercie moi aussi pour le travail accompli, ainsi que pour votre écoute. Ma question est plus directe. Cet après-midi encore, Antony Blinken indiquait que les États-Unis n’avaient pas de preuves suffisamment étayées du retrait des forces russes. À quel jeu jouent les Américains, alors que l’attaque était annoncée pour aujourd’hui ? Nous sommes tous conscients de la gravité de la situation, mais, comme Joël Guerriau, j’estime que les responsabilités sont partagées entre les uns et les autres.

Le mensonge de Colin Powell en 2002 au sujet de la présence d’armes de destruction massive en Irak peut-il être mis en rapport avec la situation actuelle ?

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Monsieur le ministre, je ne prolongerai pas les louanges qui viennent de vous être prodiguées, auxquelles je m’associe bien sûr.

On assiste soi-disant à une désescalade ; pourtant, en Ukraine, le ministère de la défense et deux principales banques ukrainiennes viennent d’être victimes d’une cyberattaque. John Kirby, le porte-parole du Pentagone, affirme que la situation n’a pas évolué.

Quelles sont les propositions du président Poutine pour reprendre le chemin de la négociation ? Dans la presse, vous avez dit : « *Tout est possible, nous ne savons rien, nous espérons* ». Quelle est la position de la France à cet égard ? Quelles mesures avez-vous décidé de prendre ?

S’agissant des manœuvres importantes constatées en Biélorussie, pensez-vous que le désengagement dans ce pays est réel ou qu’il constitue un leurre ? Certes, les troupes russes finiront par se retirer ; toutefois, des matériels militaires importants ont-ils été apportés en Biélorussie à cette occasion ?

Si les forces russes prenaient pied dans le corridor de Suwalki, afin d'établir une liaison avec leurs bases de Kaliningrad, les pays baltes courraient le risque d'être encerclés et ne pourraient pas recevoir de renforts rapidement. N'est-ce pas un talon d'Achille pour l'OTAN ?

**M. Hugues Saury.** – Je m'associe aux propos de mes collègues et je tiens à souligner votre capacité d'écoute.

Dans le conflit en Ukraine, les semaines passent et la Russie se distingue par sa capacité à dessiner plusieurs scénarios et à imprimer le tempo. Les relations entre Vladimir Poutine et les pays occidentaux se caractérisent invariablement par le rapport de force. Le Kremlin est engagé dans une partie d'échecs mortifère : quel que soit le dénouement de cette crise, le président russe en sortira vainqueur.

Selon vous, quel est le résultat visé par le président Poutine ? La Russie a-t-elle déjà gagné ?

**M. Guillaume Gontard.** – La nouvelle constitution biélorusse prévoit l'abandon de son statut de pays non nucléaire. Qu'en pensez-vous ?

**M. André Gattolin.** – Je vous adresse mes félicitations pour vos actions menées au cours des dix dernières années, tant au ministère de la défense qu'au ministère des affaires étrangères.

Lundi dernier, les ministres des finances du G7 ont réaffirmé la possibilité d'introduire des sanctions financières « *aux conséquences massives et immédiates sur l'économie russe* ». Si tel était le cas, la Russie pourrait décider de ne plus fournir de gaz et de pétrole aux pays européens. Alors que la question du pouvoir d'achat occupe une place centrale en Europe, nos économies ne seraient-elles pas davantage déstabilisées ?

Par ailleurs, le premier ministre japonais, Fumio Kishida, a proposé à l'Ukraine de lui octroyer un prêt de 100 millions de dollars et de lui céder une partie de son stock de gaz naturel liquéfié (GNL). C'est la première fois que le Japon prend des positions aussi fortes dans un conflit régional. Alors qu'il adopte traditionnellement un rôle plus prudent, le Japon souhaite-t-il occuper une nouvelle place dans l'alignement de l'ordre international, notamment par rapport à la Chine ?

**M. André Vallini.** – Je m'associe à tous mes collègues et je vous remercie pour votre disponibilité à l'égard du Sénat. Je rappelle toutefois que vous aviez prononcé les mêmes adieux voilà cinq ans : l'avenir n'est donc écrit nulle part.

Organiser une assemblée parlementaire de l'OTAN à Kiev au mois de juin ne constitue-t-il pas une provocation à l'encontre de Vladimir Poutine ?

**M. Christian Cambon, président.** – Nous sommes nombreux à nous poser cette question.

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Plusieurs sénateurs l'ont souligné : la relation avec les États-Unis est aujourd'hui fondamentalement différente, en comparaison du climat qui régnait lors de l'affaire irakienne ou, plus récemment, lors du retrait d'Afghanistan. Les États-Unis nous font part de leurs constatations et tous les pays occidentaux partagent la

même analyse des forces en présence. Nous n'avons aucun désaccord d'analyse entre les alliés occidentaux et les Etats membres de l'Union européenne.

Nous constatons que toutes les conditions sont réunies pour que la Russie mène une intervention massive en Ukraine. Toutefois, le président Poutine n'a pas pris de décision pour l'instant. Reste à savoir si les inflexions actuelles, annoncées et à vérifier, constituent une rotation ou un retrait des troupes. Nous devons le vérifier. En tout état de cause, je suis catégorique : la clarté des échanges avec nos alliés n'est pas polluée par des « entourloupes ».

Il revient au président Poutine d'assumer la responsabilité du rôle qu'il entend donner à son pays : la Russie sera-t-elle une puissance du déséquilibre ou un acteur de la stabilité et de la sécurité en Europe ? Je n'ai pas la réponse. Les trois sujets que j'évoquais constituant nos trois priorités : la désescalade, la question ukrainienne et les grands enjeux de sécurité sont en jeu et je n'ai pas connaissance du choix que fera la Russie dans ces trois domaines.

L'usage public d'informations joue un rôle non négligeable dans la guerre d'information : les puissances font savoir qu'elles ont des éléments stratégiques à leur disposition, tandis que certains acteurs utilisent des leurres.

Messieurs Todeschini et Cigolotti, Vladimir Poutine souhaite revenir à la situation en vigueur à la fin de l'URSS et retrouver une logique de blocs : non seulement l'Ukraine ne doit pas devenir membre de l'OTAN, mais il convient en plus d'opérer sa démilitarisation. Les pays frontaliers de la Russie ne peuvent disposer que d'une souveraineté limitée. Cette position est inadmissible, car chaque pays a le droit de ses choix. C'est ainsi que la Biélorussie a décidé d'abandonner sa neutralité : c'est son choix.

Nous avons envoyé plusieurs propositions à Vladimir Poutine, toutes fondées sur un nouvel équilibre en Europe. Nous comprenons que la Russie ait besoin de garanties pour sa sécurité ; il en va de même pour les pays européens. Nous devons discuter de ces sujets au sein d'instances appropriées sur les armes nucléaires, sur l'accord entre l'OTAN et la Russie, sur la transparence et cette discussion doit se tenir au sein de l'OSCE. En menant la conversation dans ces forums, nous pourrions éviter l'escalade : c'est actuellement notre première priorité.

Monsieur Le Nay, je ne suis pas en mesure de vous détailler les sanctions prévues, qui présentent une plus grande ampleur que celles prises dans le passé. Sachez que nous sommes prêts à les mettre en œuvre. Nous prenons garde toutefois à l'effet boomerang de nos sanctions et nous anticipons les éventuelles mesures de rétorsion de la Russie. Le nouvel ordre de sécurité européen suppose aussi l'adoption d'un paquet cyber.

Nous sommes très préoccupés par la situation biélorusse. Nous craignons que les forces russes s'y maintiennent après les manœuvres. En outre, le pays a décidé de lever l'interdiction de stationnement d'armes nucléaires. Lors de son entretien avec le Président de la République, le président Poutine a indiqué que ces hypothèses de stationnement de forces russes ou d'armement nucléaires ne seraient pas mises en œuvre : nous en sommes satisfaits, mais nous vérifierons ces éléments en temps voulu.

Je reviens sur un point que je n'ai pas évoqué dans mon intervention liminaire : l'initiative du parti communiste russe. La Douma a récemment voté un texte reconnaissant l'indépendance de Donetsk et du Donbass. Vladimir Poutine a indiqué ne pas soutenir cette



démarche du parti communiste. Nous en prenons acte mais si ce texte était adopté, cela entraînerait la fin du processus de Minsk.

Monsieur Guerriau, sur Minsk, après une réunion en format Normandie organisée à Paris en décembre 2019 pour actualiser le processus de Minsk, nous avons observé des résultats. La démarche aboutissait à des résultats concrets, tels que le retrait de certaines armes ou l'échange de prisonniers. Mais, depuis juillet 2020, l'absence mutuelle de volonté politique a considérablement dégradé cette entreprise. La visite du Président de la République à Kiev a permis une clarification du Président Zelensky en faveur du processus de Minsk.

**M. Christian Cambon.** – Le processus de Minsk a-t-il encore un avenir ?

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Je ne vois pas d'autres procédures susceptibles d'en avoir un. Ce processus a été signé par toutes les parties. Repartir de zéro supposerait une logique – au demeurant illusoire – de renégociation globale.

Nous sommes vigilants sur le sort des 1 000 ressortissants français en Ukraine, qui sont pour la plupart établis à Kiev. Nous avons engagé plusieurs démarches – les écoles ont été fermées et une délégation du centre de crise est arrivée hier dans le pays. Le dispositif peut être réévalué à tout instant ; toutefois, je rappelle que les vols commerciaux fonctionnent toujours normalement pour le moment. Contrairement aux États-Unis, nous avons décidé de maintenir notre ambassade à Kiev, pour qu'elle puisse, le cas échéant, venir en aide à nos concitoyens présents sur place.

Monsieur Vallini, il appartient aux parlementaires de confirmer ou non la tenue de la réunion de l'assemblée parlementaire de l'OTAN prévue à Kiev au mois de juin.

Monsieur Gattolin, le Japon fait partie du G7. Le Premier ministre japonais a indiqué qu'il était prêt à fournir une aide financière d'urgence, de même que les ministres des finances du G7. Les ministres des affaires étrangères du G7 se réuniront à Munich samedi, sous présidence allemande.

En ce qui concerne la Bosnie, M. Dodik mène actuellement un combat néfaste. Nous devons retrouver l'esprit de Dayton pour éviter les dérives évoquées par M. Cadic. Le Président de la République et moi-même avons décidé d'organiser une rencontre spécifique consacrée à la situation des Balkans occidentaux, à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne. Dans cette zone qui cristallise les tensions, nous entendons rappeler l'esprit des accords et appeler à la solidarité européenne. Je constate que la situation est meilleure au Monténégro, en Macédoine du Nord, en Albanie et en Serbie.

**M. Bruno Sido.** – Je vous pose une question au nom de Jean-Pierre Grand. La réforme du corps diplomatique préoccupe grandement l'ensemble de notre commission. Il ne faut pas se tromper de débat : le Président de la République pouvait, avant cette réforme, nommer ambassadeur la personne de son choix. Plusieurs de nos ambassadeurs thématiques ne sont pas issus du corps diplomatique. Il s'agit bien, en revanche, de ne pas diluer les compétences. Nous avons actuellement un corps diplomatique professionnel expérimenté, qui est aussi la précieuse mémoire du Quai d'Orsay. Son excellence est reconnue dans toutes les enceintes internationales. L'enrichir par une plus grande ouverture aux autres hauts fonctionnaires et par une mobilité accrue ne doit pas se faire au détriment de la cohérence du corps diplomatique dans le monde entier.

Je crois savoir que vous avez obtenu la garantie de préservation du concours d'Orient, et que les hauts fonctionnaires du ministère ne seront pas contraints de devenir administrateurs d'État s'ils ne le souhaitent pas. Quelles sont les garanties obtenues ainsi que les fragilités restantes ?

**Mme Nicole Duranton.** – Je vous remercie également de votre implication sans faille pour la diplomatie française ainsi que pour vos interventions toujours claires, précises et sans ambiguïté auprès de notre commission.

Les crises internationales se multiplient dans un monde imprévisible et complexe. Le savoir-faire des diplomates est indispensable. Notre pays a une diplomatie très ambitieuse. Envisager une diplomatie sans diplomates me paraît difficile. Quel effet aura cette réforme sur la diplomatie française ?

**Mme Michelle Gréaume.** – Les rencontres de la diplomatie économique sont lancées depuis le 15 février pour valoriser l'attractivité de la France et soutenir les entreprises françaises à l'étranger. Le premier webinaire commencera demain avec le Mexique, et notamment avec l'ambassadeur de France au Mexique Jean-Pierre Asvazadourian. Ce pays est actuellement confronté à une vague de meurtres visant des journalistes. Cinq journalistes sont morts en 2022. Ils sont la cible des cartels ou des gouvernements locaux corrompus liés au crime organisé. Avez-vous des informations à ce sujet ?

Plus de 550 entreprises françaises sont présentes au Mexique, dont 38 des 40 entreprises du CAC 40, dont certaines depuis de nombreuses années. Les ETI et les PME s'y implantent désormais. Ce sont des entreprises dans les secteurs de l'aéronautique, de l'automobile, de la santé, de l'énergie, de l'agroalimentaire et des télécommunications. Certaines entreprises ferment leurs usines en France pour s'implanter à l'étranger. Certaines ont une épée de Damoclès au-dessus de leur tête. Je pense notamment à Safran, Danone, Valeo... Teleperformance est poursuivie devant l'OCDE pour des conditions de travail dangereuses. Allez-vous profiter de ces rencontres pour aborder les thèmes de la sécurité des ressortissants français, la protection des emplois en France, et éviter les délocalisations d'entreprises pour sauvegarder le savoir-faire français ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je m'associe aussi à tous les compliments qui vous ont été faits. On me parle souvent de vous à l'étranger, pour vos qualités professionnelles mais également personnelles, qui sont très appréciées.

Monsieur Vallini, nous avons déjà abordé le thème de l'Ukraine, et nous suivons la situation au jour le jour. L'Assemblée parlementaire n'est pas sûre de se tenir : cela dépendra des circonstances. Mais sur le principe, nous ne devons pas céder aux intimidations et au chantage de la Russie. Ce n'est pas la première fois qu'elle agit ainsi. Rien ne nous empêche de nous réunir en Ukraine, pays associé à l'OTAN. Précédemment, nous devions tenir une réunion très importante sur l'Arctique au Svalbard. La Russie avait exercé des pressions considérables sur la Norvège pour annuler la réunion. Nous avons tenu bon et heureusement !

J'ai l'impression que plus personne ne s'intéresse à la Birmanie, pays qui est dans une situation épouvantable. Il y a un problème d'acheminement des médicaments et des vaccins. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), 35 000 personnes seraient mortes faute d'acheminement de ces vaccins. Il faudrait un couloir humanitaire. Ce serait certes

difficile de l'obtenir de la présidence russe, mais il serait bon que la France s'engage sur ce sujet à l'ONU – et même si c'est la fin de votre mandat.

Le 20 février s'ouvre une audition sur le génocide à la Cour internationale de justice de La Haye. Or ce n'est pas un représentant du gouvernement légitimé par les urnes qui s'exprimera, mais un représentant de la junte. Certes, c'est sans doute une décision bureaucratique de la CIJ, mais je vous en prie, il faut aider ce pays qui nous regarde avec tellement d'attentes, parce que nous sommes le pays des Droits de l'homme. L'acheminement des médicaments et la protection des ONG sont fondamentaux.

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Le Mexique est un de mes sujets favoris. Nous avons créé un conseil stratégique franco-mexicain qui se réunit tous les ans – une fois à Paris, une fois à Mexico. C'est le seul en présence des chefs de l'État. J'ai participé à cinq ou six conseils stratégiques de ce type, y compris lorsque j'étais ministre de la défense.

Je me suis rendu au Mexique le 21 décembre. À chaque fois, je rencontre longuement le Président de la République ; nous avons une relation de grande confiance et de grande efficacité économique. Il y a beaucoup d'entreprises françaises présentes au Mexique. Ce pays a subi une pandémie assez forte, et est soumis aux gangs et aux trafiquants, notamment dans le nord du pays, où ils sèment la terreur. Je me suis aussi rendu à Monterrey en décembre pour discuter de cela avec le gouverneur. Nous avons une relation d'une grande confiance avec Marcelo Ebrard, le secrétaire des relations extérieures, qui était à Paris avant-hier, et se trouve à Brest pour le sommet des océans. Nous avons une relation très forte, y compris aux Nations unies, avec ce pays. Cela nous permet de faire avancer un certain nombre d'objectifs à la fois culturels, économiques et humanitaires.

Nous continuons à travailler pour la Birmanie. La situation reste extrêmement difficile à la fois sur le plan humanitaire et sur le plan sécuritaire. Des personnalités essentielles, comme Aung San Suu Kyi, restent toujours emprisonnées. Une réunion se tiendra à Bruxelles sur la Birmanie et sur de possibles sanctions. Nous avons supprimé tout soutien aux programmes gouvernementaux, et continuons à soutenir la société civile. Nous sommes en train d'essayer de convaincre l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) pour qu'elle pèse contre la junte au pouvoir. J'ai rencontré à Jakarta le secrétaire général de l'Asean. La semaine prochaine, nous organisons dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne un forum indopacifique. J'aurai une réunion de travail mardi avec l'Asean.

Le Président de la République souhaite que la haute fonction publique soit davantage ouverte, mobile, paritaire, et ait une diversité de formation. Il souhaite une évolution des carrières beaucoup plus souple et plus partagée. Il y a aussi la réalité des métiers, et en particulier la réalité du corps diplomatique. J'ai obtenu quatre garanties majeures : d'abord, le concours d'Orient sera maintenu et sera une voie d'accès directe et spécifique au Quai d'Orsay. Le ministère des affaires étrangères en maîtrisera les modalités d'organisation. Il y aura donc une filière professionnelle clairement identifiée dans l'ensemble du corps des administrateurs qui sera la filière diplomatique, considérée comme un métier. Ensuite, l'accès des secrétaires des affaires étrangères – essentiels pour le bon fonctionnement du Quai – au corps des administrateurs sera favorisé. Troisièmement, j'ai obtenu la garantie que les conseillers des affaires étrangères et les ministres plénipotentiaires actuels qui feront le choix de ne pas devenir des administrateurs de l'État ne seront pas pénalisés. Enfin, j'ai obtenu la garantie que les agents qui ont fait le choix de la diplomatie, quel que soit leur statut ou leur concours, auront la possibilité d'accomplir toute une carrière au Quai d'Orsay. Tout

en respectant les principes voulus par le Président de la République, nous avons pu faire comprendre la spécificité du métier de diplomate. La diplomatie, c'est un métier mais c'est aussi une vocation, un comportement, un engagement. Elle doit être reconnue comme telle.

Je voudrais rendre hommage à tous les diplomates que j'ai connus durant ces périodes difficiles : la crise afghane a été un combat de sang-froid impressionnant, mais également le rapatriement de 370 000 compatriotes de l'étranger au début de la crise du coronavirus. C'était le fait des diplomates. De même, ce sont eux qui sont en train d'essayer de sortir de la crise iranienne après des négociations qui durent depuis dix mois : nos diplomates sont en permanence à Vienne pour faire avancer le sujet.

**M. Christian Cambon, président.** – C'est peut-être votre dernière audition devant nous. Je vous rends hommage au nom de notre commission. Pour les plus anciens d'entre nous qui vous ont connu au ministère de la défense, et puis durant ce quinquennat aux affaires étrangères, vous avez été le « ministre des temps troublés ».

La liste des crises que vous avez vécues est impressionnante, et cela ne fait que renforcer les qualités qui ont été les vôtres, que ce soit dans cette lutte contre le terrorisme, la présidence de M. Trump qui a nécessité d'avoir les nerfs solides pour faire face à de nombreuses déclarations, la pandémie... Nous rendons hommage à la manière dont vous avez su, avec votre administration, rapatrier ces 370 000 Français. Ce n'était pas une mince affaire. Tous les ressortissants qui ont bénéficié du soutien du ministère s'en souviennent.

Il y a aussi une difficulté croissante du dialogue avec la Russie. Vous avez voulu que la France soit présente. Nous souhaitons tous que l'initiative du Président de la République puisse aboutir. Elle montre que l'Europe, et singulièrement la France qui exerce cette présidence, est un acteur de la désescalade.

Vous avez aussi traversé toute cette période d'affirmation décomplexée de la puissance chinoise. Partout dans le monde, on se souvient de toutes les initiatives qui sont prises.

Autre élément important, l'implosion de l'accord sur le nucléaire iranien (JCPoA, *Joint Comprehensive Plan of Action*) alors que vous y aviez pris une part essentielle avec d'autres. Nous avons eu également des démêlés avec la Turquie. Vous avez donc trois tomes de *Mémoires* à rédiger, si jamais vous décidez de quitter l'activité publique. Vous avez aussi vécu le réarmement global.

Le Président de la République a fait le choix d'avoir une période de stabilité ministérielle. C'était important dans ces moments de crise. Certes, nous avons regretté l'absence d'un ministre de la coopération : le dialogue avec l'Afrique est compliqué et nécessite une présence physique. Or vos journées, comme les nôtres, n'ont que 24 heures.... Vous avez assuré, par cette stabilité ministérielle, une image très cohérente de la politique étrangère française.

Je voudrais souligner également votre attention permanente au dialogue avec le Parlement, et singulièrement ici. Nous vous avons même soupçonné d'être un sénateur en puissance, tant vous vous êtes trouvé bien ici, au contact des uns et des autres. Je vous ai accompagné de nombreuses fois à l'étranger et vous ai souvent rencontré en tête-à-tête. Je me souviens du ministre de la défense qui expliquait, quasiment semaine après semaine,

l'évolution de l'opération Serval. Nous étions au cœur de l'action, avec un sentiment de confiance, puisque nous disposions des cartes des chefs d'état-major – ou presque.

La confiance ne vous a jamais été comptée. C'est une bonne chose, car nous avons besoin de ce lien. Nous évoquions, lors des questions au Gouvernement, la nécessité d'associer le Parlement dans les choix essentiels qui vont être faits sur Barkhane et sur la nouvelle architecture que la France va sans doute mettre en place. C'est une marque qui vous est très personnelle au sein du Gouvernement. Pour tout cela, un immense merci !

J'espère que nous aurons l'occasion de fêter votre départ de manière conviviale, pour vous adresser un hommage public au nom de notre commission. J'associe également à ces remerciements votre équipe rapprochée. Vous avez su, par la stabilité de vos collaborateurs, avoir une équipe dont vous pouvez être fier.

Nous avons toujours fait en sorte de vous aider ; nous ne vous avons jamais manqué dans les moments importants, y compris quand nous vous interrogeons, ou lors des négociations budgétaires. Nous nous sommes inquiétés avec vous de la compression des ETP, de la vente des biens immobiliers à l'étranger...

Comme l'a dit M. Vallini, un peu taquin, nous avons entendu les mêmes louanges il y a cinq ans, donc ne jetons pas sur l'avenir un voile qui peut vous laisser d'autres opportunités. Ce sera à vous de choisir entre la Bretagne, qui vous attend depuis longtemps, et les affaires étrangères où vous avez de nombreux amis et un réseau important. C'est un très beau travail pour la France.

**M. Jean-Yves Le Drian, ministre.** – Je n'ai pas prévu de discours et suis très ému des propos que vous avez tenus les uns et les autres – et singulièrement du vôtre, Monsieur le Président. Nous nous connaissons depuis longtemps. Le Sénat ne m'a jamais manqué. Que ce soit comme ministre de la défense ou des affaires étrangères, cette commission a fait preuve d'un sens patriotique et d'un sens exemplaire des intérêts de la France, à la fois sous votre présidence et sous la présidence de M. Raffarin.

J'ai toujours trouvé dans ces échanges un très grand sérieux de la part de l'ensemble des sénatrices et des sénateurs. La grande confiance entre nous n'a jamais été rompue d'aucune manière, quelle que soit l'appartenance politique des différents membres de la commission, parce que l'intérêt de la France primait. Nous avons traversé de nombreuses épreuves ensemble, jusqu'aux épreuves actuelles de l'Ukraine, du Sahel et de l'Iran.

Nous avons aussi voulu faire rayonner nos valeurs partout, ce qui suppose un corps diplomatique performant. Nous avons travaillé ensemble pour essayer de le protéger. J'ai la chance d'avoir une très bonne équipe autour de moi. On ne change pas une équipe qui gagne ! Elle est soudée et très disponible et efficace.

Si j'ai accordé beaucoup d'importance au Parlement, c'est d'abord que j'ai été parlementaire durant 25 ans. J'ai essayé de répondre aux préoccupations des députés et sénateurs. J'ai toujours trouvé de votre part une bienveillance qui me fait chaud au cœur.

**M. Christian Cambon, président.** – Un dernier point, je me félicite de la co-réalisation de la loi-cadre sur l'aide au développement, qui reprenait le cahier des charges que vous aviez proposé avec Mme de Sarnez. Vous nous avez laissé la possibilité d'améliorer ce texte pour lui apporter un peu plus de cohérence, alors que constitutionnellement, le Sénat

n'est pas toujours le dernier à donner son avis. Et c'est à vous, personnellement, que nous le devons. Le Sénat vous est toujours ouvert.

*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 20.*

**Mercredi 23 février 2022**

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

### **Audition de M. René Troccaz, consul général de France à Jérusalem**

**M. Christian Cambon, président.** – Monsieur l'ambassadeur, merci de vous être rendu disponible pour nous éclairer sur la situation dans les territoires palestiniens et sur l'avenir du processus de paix. Votre dernière audition s'était tenue le 9 juin 2021, quelque temps après la crise de Gaza et le cessez-le-feu du 21 mai, qui venait clore un épisode d'affrontements aussi inattendus que violents entre le Hamas et l'armée israélienne, mais également entre Israéliens juifs et arabes.

Depuis, la situation demeure fragile, car les ferments du conflit israélo-palestinien restent les mêmes, en dépit de la nouvelle donne politique israélienne. Nous avons entendu la semaine dernière la cheffe de la Mission de Palestine en France, madame l'ambassadrice Hala Abou Hassira. Celle-ci nous a rappelé la position de l'autorité palestinienne, ainsi que le consensus international en faveur de la solution à deux États et de la reconnaissance d'un État palestinien dans ses frontières de 1967 incluant la bande de Gaza et la Cisjordanie, avec Jérusalem Est comme capitale. Elle en a appelé à la France pour prendre l'initiative d'une conférence internationale afin de relancer la solution à deux États, je la cite, « avant qu'il ne soit trop tard ». En effet, force est de constater que le processus de paix est dans une impasse. Nous aurons besoin, monsieur l'ambassadeur, de votre analyse.

Comme vous le savez, le Sénat débat régulièrement de cette question. Nous avons examiné en décembre dernier la proposition de résolution de notre collègue Pierre Laurent en faveur de la reconnaissance d'un état palestinien aux côtés d'Israël. Certes, le Sénat n'a pas adopté cette proposition, mais ce n'était pas un geste d'hostilité à la création d'un État palestinien. De notre point de vue, une reconnaissance unilatérale n'accorderait qu'une souveraineté de papier, sans effet sur le processus de paix que nous appelons unanimement de nos vœux. Je rappelle qu'une précédente résolution de notre collègue Gilbert Roger avait été adoptée en 2014 pour inviter le gouvernement français à reconnaître l'État de Palestine.

Comme vous le savez, malgré le contexte international qui pourrait occulter le conflit israélo-palestinien, nous continuons à suivre avec beaucoup d'attention le sort du peuple palestinien. Grâce à vous, nous nous rendrons prochainement en Israël et dans les territoires palestiniens, avec une délégation exceptionnellement composée de neuf sénateurs, comprenant des présidents des groupes politiques représentés au sein de cette commission, afin de marquer l'importance que nous attachons à cette mission plusieurs fois retardée.

De votre point de vue, une alternative à la solution à deux États est-elle envisageable ? Vous nous direz si, du point de vue palestinien, l'option à un seul État assortie d'une égalité de droits de tous les sujets, qu'ils soient juifs ou arabes, est un point de réflexion.

Avant ce déplacement délicat, je voudrais vous remercier d'avoir mobilisé vos équipes. Je souhaite que vous nous livriez votre analyse sur deux questions complémentaires. Pensez-vous que la nouvelle coalition israélienne ne s'est pas formellement engagée dans la relance du processus de paix ? Elle délivre des messages qui nous apparaissent contradictoires, en soutenant d'une part l'Autorité palestinienne et en poursuivant d'autre part la colonisation. Quelle voix la France doit-elle porter pour aller dans le sens de la paix ?

Du côté palestinien, le report sine die des élections législatives et présidentielles, qui devaient avoir lieu en 2021, est difficilement tenable. Comment peut-on admettre que le peuple palestinien soit privé de droit de vote depuis près de 15 ans ? Quel crédit pouvons-nous accorder à l'annonce du président Abbas d'organiser ces élections dès que les scrutins pourront se tenir à Jérusalem ? Cet argument n'est-il pas mis en avant pour retarder le calendrier électoral ? De même, vous pourrez nous éclairer sur les perspectives de réconciliation interpalestiniennes.

Enfin, j'ai tenu à ce que nous puissions visiter la bande de Gaza et nous rendre compte par nous-mêmes de la réalité de sa situation humanitaire. Je vous invite donc à évoquer l'action de la France, et plus particulièrement de l'AFD – citée par Mme Abou Hassira comme un partenaire de référence. À l'inverse, la nouvelle ambassadrice d'Israël considère l'AFD comme « une ONG nationale qui en finance d'autres, qui elles-mêmes financent des armes côté des Palestiniens ».

**M. René Troccaz, Consul général de France à Jérusalem.** – Monsieur le président, merci beaucoup pour votre accueil et pour ces mots aimables. Comme toute mon équipe à Jérusalem, je suis ravi de cette mission importante par la qualité et le nombre de ses participants. Elle a un double caractère : un segment israélien organisé par nos collègues et par mon ami Éric Danon, ambassadeur de France à Tel-Aviv, que vous avez récemment auditionné, ainsi que par le consulat général à Jérusalem et dans les territoires palestiniens.

Depuis ma dernière audition, en juin dernier, un nouveau gouvernement israélien a été nommé. Je ne l'évoquerai pas en détail, car j'imagine que mon collègue Eric Danon a eu l'occasion de le faire, mais je pourrai évoquer ses incidences sur le processus de paix. S'agissant de la perspective d'une relance diplomatique, dont nous sommes loin, nous constatons un attentisme américain. La situation de tension se poursuit, notamment en Cisjordanie. Comme vous l'avez évoqué, s'y ajoutent l'immobilisme et la paralysie des institutions palestiniennes et de l'Autorité palestinienne. Tout cela crée un paysage qui n'est pas satisfaisant, mais qui n'est pas non plus éternel. Nous sentons la montée d'une fébrilité généralisée à Jérusalem, dans les territoires palestiniens et en Israël, dans la perspective de l'arrivée du ramadan, au mois d'avril, qui coïncidera au demeurant avec les fêtes de Pâques juives et chrétiennes. Il s'agit d'un moment de grande tension potentielle, que nous devons garder à l'esprit. Je tiens à signaler les efforts, notamment des Américains, pour éviter que la situation ne déborde.

Dans ce contexte, le gouvernement français reste actif. Le 19 février s'est tenue une réunion du groupe dit « de Munich », qui réunit les ministres des affaires étrangères français, allemand, jordanien et égyptien. Ce « groupe des quatre » a réaffirmé la nécessité de

fixer un horizon politique au processus de paix, alors même que l'actualité internationale, d'une part, et l'enlisement de la situation locale, d'autre part, créent le risque d'un certain découragement. Il est essentiel, de mon point de vue, de rester mobilisés sur ce sujet.

Le nouveau gouvernement israélien est hétéroclite et plus allant dans son discours vis-à-vis de la communauté internationale. Sur le terrain, la situation est toutefois plus nuancée. Ainsi, force est de constater que les violences des colons en Cisjordanie se poursuivent, posant la question du contrôle de ces personnes par les autorités. L'extension des colonies en Cisjordanie et à Jérusalem-Est continue. Plus fondamentalement, nous constatons une sorte de dualité et de répartition des rôles entre le Premier ministre, Naftali Bennett – qui a fait savoir publiquement qu'il ne rencontrerait pas le président palestinien, Mahmoud Abbas, et qu'il ne considérerait pas qu'il y ait lieu d'envisager la création d'un État palestinien –, et le ministre de la Défense, Benny Gantz, qui a rencontré à deux reprises le président Abbas à Ramallah et l'a reçu dans sa résidence de Jérusalem. L'homme du dialogue israélo-palestinien est donc le ministre de la Défense.

L'approche israélienne, telle que nous la comprenons, est assez sécuritaire – d'où le soutien à l'Autorité palestinienne sous ce prisme. D'une part, Israël dit publiquement son souci d'accompagner et d'aider l'Autorité palestinienne ; d'autre part, nous observons un certain nombre d'entraves, notamment s'agissant du transfert des recettes et revenus collectés par Israël pour le compte de l'Autorité palestinienne, particulièrement en ce qui concerne les droits de douane, systématiquement versés en retard. La conséquence est que les fonctionnaires palestiniens ne sont payés qu'à 70 % ou 80 % depuis des mois, y compris les forces de sécurité, ce qui provoque un risque de démobilisation. Nous parlons ici de 30 000 hommes armés des services de sécurité palestiniens.

L'approche d'Israël est plus allante sur le discours. Elle se veut principalement concentrée sur l'amélioration du quotidien des Palestiniens, ce qui peut se traduire par l'augmentation du nombre de permis de travail, tant en Cisjordanie qu'à Gaza, ce qui a une incidence considérable pour l'économie palestinienne. La priorité d'Israël est la sécurité, mais nous n'avons pas le sentiment d'une volonté de relance qu'un quelconque processus de paix.

Ces tensions sont quotidiennes en Cisjordanie et extrêmement sensibles à Jérusalem Est, qui constitue le cœur du conflit. Ainsi, les évictions, démolitions de maisons en vertu de titres de propriété contestés, installations de colons dans des domiciles occupés par des Palestiniens créent un contexte très fragile et potentiellement explosif dans ce très petit territoire.

Par ailleurs, le gouvernement israélien, sans doute inspiré fortement par les Américains et par la pression de la communauté internationale, souhaite faire des gestes de report de certaines mesures – en matière d'évictions ou s'agissant du report d'un grand plan de reconfiguration du mont des Oliviers. La pression sur la tension politique nécessite de ne pas aller trop vite et de manier tout cela avec précaution.

L'approche américaine épouse les contours de l'approche israélienne et vise à gérer le conflit de basse intensité, sans débordements, tout en améliorant la vie des Palestiniens – ce qui suppose un investissement dans l'économie, les modalités d'existence et les permis de travail, mais pas nécessairement la relance d'un grand plan de règlement du processus de paix. Nous ne pouvons pas comparer l'action de l'administration Biden avec celle de l'administration Trump. Celle-ci a en effet réaffirmé son soutien à la solution à deux États et s'est réengagée financièrement. Ainsi, les Américains ont apporté 450 millions de



dollars non à l'Autorité palestinienne, mais aux Palestiniens – l'essentiel de ces montants étant la subvention américaine à l'UNRA. L'US Aid revient dans les territoires palestiniens, avec un budget de 130 millions de dollars annuels. Il y a donc une certaine forme de retour américain, lié à l'aide humanitaire, au développement de la société civile et des projets, ainsi qu'au domaine sécuritaire.

La promesse de campagne du candidat Biden de réouverture du consulat général américain à Jérusalem reste une question non tranchée à ce stade. A l'évidence, les Israéliens n'en veulent pas. Ayant eu l'occasion d'en parler avec des collègues américains à Jérusalem, j'ai compris que de nombreuses discussions étaient en cours à Washington pour tenter d'honorer cette promesse, sans décision concrète à ce stade.

Trois terrains doivent être distingués. Premièrement, en Cisjordanie, la situation est plus tendue qu'au cours des cinq dernières années, du fait de micro-incidents presque quotidiens qui rendent la vie très compliquée dans ce territoire où un habitant sur quatre est un colon israélien. La question de la viabilité de l'État palestinien se trouve posée par cette géographie physique, humaine et sécuritaire. Deuxièmement, la situation à Gaza se caractérise par un calme relatif et précaire grâce au retour de certains financements. Par l'intermédiaire du Qatar, quelque 30 millions de dollars mensuels permettent d'honorer les factures de fioul, l'aide aux familles les plus démunies, ainsi que par un biais détourné le financement des fonctionnaires de l'autorité de fait – le Hamas. Tout ceci est assuré en intelligence étroite avec Israël, l'objectif étant de maintenir le cap dans la bande de Gaza, avec la reconstruction de Gaza après la guerre de l'année dernière. Le ministre des Affaires étrangères israélien, Yaïr Lapid, a présenté un plan qui mérite d'être précisé, mais qui repose sur une équation « sécurité contre amélioration des conditions économiques à Gaza ». Je signale au passage que l'envoyé spécial des Nations Unies, M. Tor Wennesland, que j'ai rencontré avant de venir à Paris, travaille beaucoup sur Gaza avec pour priorité d'éviter que le Hamas ne fasse main basse sur l'économie locale, afin que celle-ci reste en capacité de se développer.

Troisièmement, en tant que cœur religieux et politique, Jérusalem est la mèche susceptible d'embraser la situation. Je ne reviendrais pas sur les risques, expulsions et tensions quasi quotidiennes. J'insiste sur le fait que les Américains, de manière discrète, mais très mobilisée, ont en réalité un agenda de sécurité concerté avec les autorités israéliennes qui consiste à calmer le jeu et éteindre les débuts d'incendie pour éviter une tension généralisée comme l'an dernier. Les Européens et la France sont dans une politique d'accompagnement et de plaidoyer, qui a son importance pour le rappel des fondamentaux et des obligations du droit international. Je citerai l'ancien ambassadeur d'Israël à Paris, désormais retraité, Élie Barnavi, homme de très grande valeur et acteur incontestable du camp de la paix, qui lors d'une conférence donnée dans l'un de nos centres culturels à Jérusalem, affirmait que « Jérusalem n'a jamais été aussi divisée ». Je rappelle que 40 % de la population de Jérusalem est palestinienne – ou plutôt qu'il s'agit d'Arabes israéliens ayant un statut de résident à Jérusalem.

Quatrièmement, l'immobilisme et la paralysie de l'Autorité palestinienne. Vous l'avez rappelé, monsieur le président, les élections ont été reportées. La prochaine échéance est constituée par les élections municipales, prévues le 23 mars. Si celles-ci se tiennent – et nous l'espérons, dans de bonnes conditions –, elles donneront une indication de tendance sur le rapport de force politique au sein de la société palestinienne. Dans les grandes villes, ces élections sont toutefois largement facteur de tractations entre grandes familles.

La récente réunion, les 6 et 7 février, du conseil central de l'OLP, a montré des jeux d'appareil qui se traduisent par le contrôle croissant du président palestinien et de son entourage immédiat. Nous le voyons au travers de la promotion d'un certain nombre de personnes, tout particulièrement Hussein Al-Sheikh, qui fait figure d'étoile montante et de potentiel dauphin. Il convient toutefois de prendre en compte l'état de l'opinion et de la rue, car il s'agit d'un homme d'appareil. Nous notons en effet une forte défiance vis-à-vis de l'Autorité palestinienne fautive d'élections, ainsi qu'une incompréhension et une critique croissante de cette dernière par l'opinion palestinienne.

D'une certaine manière, l'Autorité palestinienne est peut-être davantage soutenue par la communauté internationale, et paradoxalement par Israël, que par sa propre population. Ainsi, l'assassinat cet été de Nizar Banat, activiste des droits de l'homme et blogueur palestinien, par des services de sécurité palestiniens, a provoqué un fort émoi dans les territoires palestiniens. J'en veux également pour illustration les manifestations massives contre la vie chère de ces derniers jours dans les territoires palestiniens. Par ailleurs, si l'économie palestinienne rebondit après la crise du Covid, elle n'est pas en capacité d'absorber l'augmentation de la population. De plus, l'Autorité palestinienne attend toujours ses financements de l'Union européenne pour 2021, dont les modalités de versement sont actuellement débattues à Bruxelles. Depuis dix ans, l'Autorité palestinienne reçoit dix fois moins de financements extérieurs qu'en 2010.

En conclusion de cet exposé liminaire, monsieur le président, vous avez évoqué la solution à deux États. De plus en plus de voix doutent de sa faisabilité, y compris côté palestinien. Ayant à l'esprit les violences d'avril et mai 2021, nous pouvons nous interroger sur l'État unique qui serait alors mis en place. La question de sa majorité démographique pourrait se poser, point essentiel qui suscite des débats en Israël, point qui suscite des débats en Israël. Il pourrait également prévoir deux statuts différents pour ses citoyens. Rappelons toutefois que la moitié de la population entre le fleuve du Jourdain et la Méditerranée est palestinienne et culturellement arabe, avec des statuts différents (Jérusalem Est, citoyens de Cisjordanie, bande de Gaza, Arabes israéliens). Par ailleurs, 70 % de la population palestinienne a moins de 30 ans. D'ici 25 ans, au regard de la croissance démographique continue, il y aura à peu près 14 millions de Palestiniens et 3 millions d'Arabes israéliens, soit un ensemble humain de culture palestinienne de l'ordre de 18 à 19 millions d'habitants. Le différentiel de niveau de vie entre la Cisjordanie – sans même parler de la bande de Gaza – et Israël est d'un à quatorze. Ces statistiques sont celles du bureau des statistiques palestinien, qui recense aujourd'hui 3 millions de Palestiniens en Cisjordanie, plus de 2 millions dans la bande de Gaza, 350 000 résidents de Jérusalem-Est palestiniens et 2 millions de citoyens israéliens arabes, soit 20 % de la population israélienne. Ce total représenterait, à date, la moitié des citoyens de la solution à un État.

Les événements d'avril et mai dernier, dont nous espérons qu'ils ne se reproduiront pas, constituaient la première réaction unie depuis 1948 de tous les Palestiniens, quel que soit leur lieu de résidence : Jérusalem, Cisjordanie, bande de Gaza ou villes mixtes au sein même d'Israël. Le ministre de la Défense israélien, Benny Gantz, a ainsi estimé que ces tensions et violences entre citoyens israéliens, parfois très fortes, sont plus graves pour l'avenir d'Israël que ce qui se passe dans la bande de Gaza.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci, monsieur l'ambassadeur, pour cet éclairage. Quel langage la France tient-elle par rapport aux autorités palestiniennes ? Quelles sont leurs attentes, quelle est la doxa en la matière ? Nous souhaitons en effet vous aider et ne pas créer de problèmes, sachant qu'un mot de trop peut créer beaucoup de difficultés.

**M. René Troccaz.** – La doxa est rappelée aujourd’hui ou demain au Conseil de sécurité des Nations Unies, qui tient une séance sur le processus de paix : deux États vivant côte à côte en sécurité, la reconnaissance des deux souverainetés israélienne et palestinienne, et Jérusalem comme capitale des deux États. Ce positionnement peut paraître répétitif, mais plus le temps passe et plus cette répétition est compliquée à maintenir.

Vous arriverez, par ailleurs, auréolés de la sympathie que portent les Palestiniens à la France. Ils se souviennent ainsi de l’hommage rendu par Jacques Chirac suite à la mort de Yasser Arafat et sont conscients du soutien que nous apportons quotidiennement – qu’il s’agisse de l’Agence française de développement (AFD), de l’action de la France dans tous les domaines de coopération, de notre soutien politique ou de nos positions constantes et équilibrées.

**M. Christian Cambon, président.** – Quelles seront les demandes des Palestiniens ?

**M. René Troccaz.** – Nous avons sollicité une entrevue politique avec le président Abbas, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères. M. Abbas dirige les affaires avec une certaine fermeté, malgré ses 86 ans. Le Premier ministre, plus jeune, est un homme de valeur et a une bonne connaissance des affaires de développement ; toutefois, je crois comprendre que son avenir politique est peut-être questionné. Le ministre des Affaires étrangères avait été reçu en entretien par le président Larcher en novembre dernier.

Selon mon expérience, les questions posées sont toujours assez classiques et attendues. L’entretien commence généralement par des remerciements pour le soutien de la France de manière générale, puis se poursuit par une demande de reconnaissance de l’État palestinien. La ministre allemande des Affaires étrangères, lors de sa récente visite dans les territoires palestiniens, a eu droit à un plaidoyer en ce sens. Enfin, vos interlocuteurs indiqueront certainement que contrairement à ce qui est projeté auprès de la communauté internationale, le gouvernement israélien ne fait pas les gestes nécessaires pour permettre la relance du processus de paix ou conforter l’Autorité palestinienne.

L’objet de ce déplacement, tel que nous vous le soumettons, est de vous montrer le plus de facettes possible, c’est-à-dire le pouvoir politique, mais également la Palestine qui gagne, avec des jeunes remarquables qui répliquent, quelque part, le modèle israélien – start-uppeurs, banquiers d’affaires –, mais également la réalité de Gaza, qui est une singularité à elle seule, ainsi que la problématique de Jérusalem, où la France est présente au travers de ses domaines nationaux et de son action de coopération.

**M. Gilbert Roger.** – À chaque visite en Israël et en Palestine, j’ai eu le sentiment que la société civile palestinienne était extrêmement éloignée de l’Autorité palestinienne à Ramallah, et qu’elle attendait beaucoup d’une solution. Vous avez évoqué la piste de la création d’un État unique. En tant que parlementaire de l’OTAN, j’ai posé franchement cette question à deux reprises aux proches de M. Biden : ceux-ci n’arrivent pas à croire qu’un seul État, avec respect des droits de tous, soit une possibilité. Qu’en pensez-vous ?

Ma deuxième question concerne les chrétiens d’Orient. Je lisais encore récemment dans *Le Figaro* que l’affaire de la forêt sur le mont des Oliviers ne vise pas uniquement à créer un espace vert, mais bien à annexer tout un territoire au profit des juifs. Nos collègues constateront en passant devant le Tombeau des rois que celui-ci est quasiment fermé pour le protéger et le garder à disposition des religions.

Enfin, j'essaie, avec le ministre des Affaires étrangères, d'obtenir des informations sur la situation de notre compatriote franco-palestinien Salah Hamouri, qui vient d'être privé de tous ses droits en matière de protection sociale et santé. Ce dossier a-t-il avancé ?

**M. Jacques Le Nay.** – Monsieur l'ambassadeur, vous avez parlé de l'UNRA, et notamment des financements américains, ainsi que l'action menée par l'AFD en Palestine. Quelle place occupe l'enseignement du français dans les territoires palestiniens ? Quelle est la proportion de chrétiens dans la population palestinienne, et quelle place occupent-ils dans ces territoires ? Vivent-ils mieux que leurs voisins musulmans ?

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Alors que les autorités israéliennes ont toujours suivi d'un œil particulièrement inquiet la reprise des négociations internationales à Vienne concernant le programme nucléaire iranien, les récentes avancées dans ce dossier laissent entrevoir la perspective d'un accord. Considérez-vous qu'il existe des divergences entre Israël et les États-Unis à ce sujet ? Pouvez-vous nous faire part de la position qu'adopteront les Israéliens, notamment vis-à-vis de l'Iran et de ses alliés, dans l'éventualité où cet accord venait à être entériné ?

**M. Guillaume Gontard.** – Merci pour cette description précise de la situation. L'ambassadrice de Palestine a estimé que la situation à deux États était en train de mourir et que la situation est particulièrement grave actuellement. Cependant, quelle pourrait être la solution d'un seul État, notamment en termes d'égalité des citoyens ? À votre sens, quelle est la position de la population sur ce point, sachant qu'elle compte 70 % de moins de 30 ans ? Comment cette jeunesse, qui n'a jamais exercé son droit de vote, pour les plus jeunes, perçoit-elle la situation ? Vous avez évoqué les élections municipales qui ont eu lieu dans les petites villes, et qui seront organisées dans les grandes en mars. L'ambassadrice a estimé que des législatives sans Gaza seraient une trahison. Ne s'agit-il pas d'un moyen de reconnaissance et d'appui du peuple palestinien ? Je souhaiterais en outre connaître votre avis sur le rôle des pays arabes voisins. Enfin, quelle est l'importance de la coopération décentralisée, et comment percevez-vous le fait que Gaza en soit exclue ?

**M. René Troccaz.** – Je confirme que la société civile est massivement éloignée de l'Autorité palestinienne. Je n'entends dans les territoires palestiniens que des propos critiques vis-à-vis de celle-ci. S'agissant de l'éventualité d'un État unique, jusqu'à présent, la solution à deux États pouvait constituer un problème tant pour Israël, qui a des réserves, que pour les Palestiniens, qui doit fournir un effort pour y parvenir. Dès lors que cette perspective disparaît, le problème devient celui d'Israël, à qui il appartiendra de définir ce que sera cet État, d'autant plus que depuis 1948, les Palestiniens installés dans l'espace géographique de l'ancienne Palestine sous mandat britannique ne partent pas. Cette question ouverte serait donc un problème israélien à l'avenir. Par ailleurs, les Américains ne parviennent pas à croire à la solution à un seul État, car sa nature risquerait d'être contestée par la démographie.

S'agissant des chrétiens d'Orient, le projet de reconfiguration du Mont des Oliviers en parc archéologique est un sujet extrêmement sensible. C'est à mon sens pour cette raison que les autorités israéliennes ont reporté la décision, sous la pression discrète mais ferme des Américains.

Vous m'avez interrogé sur la situation de notre compatriote franco-palestinien, Salah Hamouri. J'ai demandé la semaine dernière à mes services de se mettre en rapport avec lui, pour voir si nous pouvions le faire bénéficier de droits à la sécurité sociale française.

L'enseignement du français a une place modeste dans les territoires palestiniens, dont il reste la seconde langue, loin derrière l'anglais. Avec le ministère palestinien de l'Éducation, nous travaillons à la mise en place d'un mécanisme permettant de présenter le français au baccalauréat. Dans ce cadre, l'Institut français prendrait en charge un certain nombre d'épreuves. Ce point s'inscrit dans les recommandations du rapport de Charles Personnaz sur les chrétiens d'Orient.

À ce sujet, il est à noter que seul 1 % des Palestiniens sont chrétiens, contre 10 % en 1948. En revanche, 20 % des élèves scolarisés dans les territoires palestiniens en Cisjordanie le sont dans des établissements chrétiens du patriarcat latin. Il s'agit donc d'une minorité très active, mais démographiquement réduite.

Madame Raimond-Pavero, je suis embarrassé pour vous répondre sur le nucléaire iranien, car mes collègues de Tel-Aviv ou de Téhéran seraient plus compétents en la matière. Il s'agit d'un sujet d'importance pour Israël, certainement plus prégnant que la question des territoires palestiniens. Cette menace pour Israël ne doit pas pour autant conduire à négliger la réalité du conflit israélo palestinien.

Monsieur Gontard, vous avez reposé clairement la question de la définition d'un seul État, à laquelle nous ne pouvons répondre que par des points d'interrogation perplexes et préoccupés. À mon sens, ce cheminement se fait dans les cercles politiques et sécuritaires d'Israël, qui mettent en garde contre le risque d'une remise en cause de toute la construction d'Israël depuis 1948. Les pays arabes voisins sont inquiets ; le plus inquiet d'entre eux est la Jordanie, dont 70 % de la population est d'origine palestinienne et dont le roi a un rôle de protecteur des lieux saints musulmans à Jérusalem. Le Waqf, autorité cultuelle jordanienne, administre notamment l'esplanade des Mosquées, la sécurité extérieure en étant assurée par les Israéliens. Les Égyptiens sont à la manœuvre dans la bande de Gaza ainsi que dans le dialogue entre les factions palestiniennes. Les Russes leur ont probablement confié le relais des discussions entre le Hamas et le Fatah. De fait, rien ne se fait dans la bande de Gaza sans l'aval de l'Égypte.

Il y a quatre jours, j'ai accompagné à Jérusalem une délégation sur la coopération décentralisée composée d'une cinquantaine d'élus, représentants de municipalités, experts, ainsi que de représentants du Réseau de coopération décentralisée avec la Palestine (RCDP). Ce dernier a mis en place un programme particulièrement riche à Jérusalem Est et dans les territoires palestiniens. Il s'agit d'une dimension importante de l'activité du consulat général de Jérusalem.

**M. Christian Cambon, président.** – Monsieur l'ambassadeur, confirmez-vous que plus de 500 ONG interviennent dans les territoires palestiniens ?

**M. René Troccaz.** – Cet ordre de grandeur me semble correct, en comptant les ONG palestiniennes et internationales, notamment françaises, mais également les ONG israéliennes. Parmi ces dernières, les ONG de plaidoyer de la paix, à l'instar de B'Tselem, sont particulièrement critiques de l'action des autorités israéliennes dans les territoires palestiniens.

**Mme Vivette Lopez.** – Je souhaiterais un complément d'information sur la situation de la jeunesse. Comment les jeunes palestiniens vivent-ils la situation, s'agissant de leurs études ? Partent-ils étudier à l'étranger ? Des échanges sont-ils organisés, des étudiants étrangers viennent-ils étudier dans les territoires palestiniens ? Par ailleurs, qu'en est-il de la

protection du patrimoine ? Enfin, les événements en Russie et en Ukraine sont-ils un sujet de préoccupation pour les Palestiniens ?

**M. Pierre Laurent.** – Monsieur l’ambassadeur, je vous remercie pour le rappel des équilibres démographiques, qui mettent en perspective la question de la solution à un ou deux États. Cependant, enterrer la solution à deux États revient à prendre le risque d’enterrer le fait accompli, soit un État – Israël – et des « réserves », camps et territoires occupés par des citoyens sans droits, pourtant très nombreux.

Une initiative citoyenne européenne vient d’être lancée pour rassembler un million de signatures afin de demander un débat sur l’interdiction de la commercialisation des produits issus des colonies. Au-delà de cette question, où en sont vos rapports avec vos partenaires de l’Union européenne, actuellement présidée par la France ? Dans le cadre de l’Union européenne, de nouvelles initiatives sont-elles possibles, au-delà de la réaffirmation formelle ?

Enfin, le calendrier des élections palestiniennes se précise-t-il ?

**M. François Bonneau.** – Monsieur l’ambassadeur, vous avez évoqué dans votre propos liminaire le mois d’avril. Pouvez-vous revenir sur la situation entre les communautés religieuses et au sein de chaque communauté ? Dans le monde musulman, quelles sont les relations entre les chiites, sunnites et les Druzes ? Existe-t-il des tensions au sein des communautés chrétiennes ? En Israël, qu’en est-il des relations entre les ultra-orthodoxes et le reste de la population juive ?

**M. Hugues Saury.** – L’Agence française de développement est très présente dans ces territoires et indique consacrer 865 000 euros répartis sur trois ans afin de donner « des repères citoyens » aux enfants et aux jeunes Palestiniens de Jérusalem-Est. Le but semble être de leur assurer un accompagnement, afin que ces derniers s’engagent durablement, à l’intérieur et à l’extérieur du cadre scolaire. Pouvez-vous expliquer le constat qui a conduit à cette opération et en présenter un premier point d’étape ?

**Mme Nicole Duranton.** – Monsieur l’ambassadeur, que pensez-vous des statistiques officielles du ministère français de l’Intérieur et de l’Agence juive, en Israël, qui précisent que lorsque l’antisémitisme augmente en France, les départs vers Israël augmentent l’année suivante ? Ces dernières années, 60 000 personnes seraient ainsi parties vivre en Israël. Est-ce une réalité ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Ne pensez-vous pas que la solution pour Israël soit plutôt à deux États ? Elle semble en effet évidente lorsque 70 % de la population palestinienne a moins de 30 ans, avec toutefois des réserves sur les terres colonisées. Par ailleurs, vous avez indiqué que le ministre de la Défense avait une approche logiquement sécuritaire et était en première ligne dans la négociation. De plus, les Palestiniens semblent se tourner davantage vers des votes radicaux que vers l’OLP. Ne pensez-vous pas qu’Israël et la communauté internationale doivent apporter des réponses aux conditions sociales des Palestiniens, et en particulier des jeunes ?

Vous avez souligné que certains de ces jeunes envisageaient de créer des start-ups, sur le modèle occidental, mais une grande partie de cette jeunesse fait face à des conditions sociales d’existence délicates. Ne pensez-vous pas que le rôle d’Israël et de la communauté

internationale serait de renforcer l'approche économique et sociale pour éviter que des votes radicaux remplacent l'OLP ?

**M. René Troccaz.** – Les Palestiniens étudient en premier lieu en Palestine, qui compte 18 universités, en majorité privées. La plus grande d'entre elles, située à Naplouse et forte de 30 000 étudiants, reçoit un tiers d'étudiants arabes israéliens, notamment en médecine. Dans le nord de la Cisjordanie, à Djénine, la proportion d'étudiants arabes israéliens accueillis est encore supérieure. Les Palestiniens étudient également dans le reste du monde arabe (Jordanie, Égypte), puis tout particulièrement en Turquie, qui attribue dix fois plus de bourses d'études complètes que la France. La Turquie réalise à bas bruit un très important travail de soft power dans la région et dans les territoires palestiniens. Enfin, certains jeunes Palestiniens étudient aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en France. Je serai ainsi demain à Campus France pour présenter le cadre des études aux universités françaises, en présence de l'ambassadrice de Palestine à Paris. De plus, un événement Campus France réunissant les anciens étudiants palestiniens a regroupé plus de 300 personnes en début d'année. Il est à noter que les Palestiniens sont parmi les peuples les plus formés et éduqués de la région.

La question de la protection du patrimoine est embarrassante, car celui-ci est menacé de toute part, que ce soit par le temps qui passe, la modernité ou par la situation des territoires palestiniens. La question est de savoir qui protège quoi. Ainsi, 60 % de la Cisjordanie est sous contrôle israélien ; les Palestiniens n'ont donc pas la capacité d'en protéger le patrimoine.

La planète entière s'intéresse au conflit russo-ukrainien et la Russie est un acteur majeur du Proche-Orient. Il s'agit cependant à ce stade d'un sujet secondaire pour les Palestiniens, et certainement également pour les Israéliens.

Monsieur Pierre Laurent, le risque que vous évoquez est déjà valable sur le terrain, où la situation d'entre-deux laisse le champ libre à une dégradation lente. La communauté internationale ne doit pas abandonner la solution à deux États, que soutiennent toujours les États-Unis. Sur la durée, la solution d'un État comprenant des droits différenciés selon les populations s'avérerait très difficile à imposer au regard de la vigueur, de la compétence, du niveau de formation et de l'exigence de la jeunesse palestinienne.

Les rapports avec l'Union européenne sont un débat constant, car tous les Européens n'ont pas la même sensibilité et la même approche du conflit israélo-palestinien. La France réaffirme le droit international, mais certains pays européens ont adopté une approche assez différente telle que la Hongrie.

La question des élections palestiniennes engendre une grande frustration. Compte tenu de sa jeunesse, plus de la moitié de la population aurait voté pour la première fois de sa vie lors des élections de 2021 qui ont finalement été reportées. La mobilisation était forte, avec 93 % d'inscrits sur les listes électorales et 90 listes. L'annulation des élections a généré une grande frustration.

Au sujet des relations entre groupes religieux, nous avons trop souvent affirmé que le conflit israélo-palestinien n'était pas un conflit religieux. Il me semble en effet difficile d'en évacuer totalement cette dimension. Les relations sont relativement étanches, avec une pratique du « chacun chez soi ». Il existe parfois beaucoup de distance au sein même des groupes religieux. En Israël, nous constatons une évolution du judaïsme et une évolution

démographique confortant année après année la proportion des juifs orthodoxes. De 12 % de la population israélienne, leur démographie galopante les porterait à 30 % d'ici 25 ans. Composée de 40 % de citoyens arabes, 30 % d'Israéliens laïques et 30 % d'orthodoxes, Jérusalem offre, par anticipation, une image de ce que pourrait être Israël d'ici 20 ou 30 ans. Il existe parfois des tensions entre chrétiens, mais si ceux-ci restent une force symbolique importante, ils ne représentent que 1 % de la population de Jérusalem. Ils détiennent un fort patrimoine, qui attise les convoitises et les tensions vis-à-vis de ceux qui convoitent ces biens ainsi qu'en interne, au sein des églises chrétiennes. Les territoires palestiniens ne comportent pas de chiites. Les Druzes sont majoritairement israéliens et très fidèles à Israël. Il convient toutefois de poser la question de la montée de l'islamisme dans les territoires palestiniens et en Israël, sur lequel m'avait alerté Monseigneur Michel Sabbah, ancien patriarche latin de Jérusalem. Il convient de rappeler que toutes les tensions et manifestations d'avril-mai dernier à Jérusalem ne sont pas le fait de Palestiniens des territoires occupés, mais de personnes résidant à Jérusalem et d'Arabes israéliens qui s'y sont rendus.

L'AFD a un programme de 8 millions d'euros à Jérusalem visant à soutenir la société civile. Elle réalise un travail de pointillisme – soutien aux activités de la société civile, à des activités associatives, économiques, sportives et culturelles. De manière pragmatique et politique, son action permet maintenir la solution à deux États ainsi que la diversité de Jérusalem. Ce programme est critiqué par certaines ONG, certains groupes ou lobbys, qui reprochent à l'AFD et à l'union européenne d'agir pour préserver la diversité culturelle et humaine de Jérusalem.

Madame Duranton, vous m'avez interrogé sur l'Alyah, soit le départ de nos concitoyens juifs de France face à l'antisémitisme. J'ai plutôt à l'esprit un ordre de grandeur de 3 000 départs par an. La question est de savoir ce qu'est un départ, car de nombreuses personnes réalisent des aller-retour entre France et Israël. Ainsi, nous recensons 45 000 Français ou Franco-Israéliens dans la circonscription consulaire de Jérusalem, dont 22 000 inscrits au Consulat général et 17 000 en âge de voter. Certaines personnes viennent en Israël pour des raisons idéologiques et spirituelles, d'autres parce qu'elles se sentent menacées en France, d'autres pour des raisons fiscales et d'autres encore pour rejoindre de la famille.

Enfin, serait-il préférable pour Israël d'avoir deux États ? Ce n'est pas à moi de répondre, mais le sentiment de beaucoup d'Israéliens y est favorable. De tous les pays au monde, Israël est sans doute celui qui a le plus intérêt à la stabilisation des territoires palestiniens. L'indispensable amélioration des conditions de vie des Palestiniens pour éviter la radicalisation des esprits, à laquelle travaillent les Américains et la communauté internationale, ne remplacera pas l'avenir politique. Nous ne ferons pas l'économie d'un traitement du fond de ce sujet. La perspective de deux États semble s'étioler ; toutefois, après deux ans et demi à Jérusalem, j'ai la conviction forte que la question palestinienne est une question d'avenir.

**M. Christian Cambon, président.** – Monsieur l'ambassadeur, de votre point de vue, quel est le plus grand obstacle à la solution à deux États ? Est-ce la géographie « en peau de panthère » héritée de l'histoire et de la colonisation, ou bien est-ce la situation de Jérusalem-Est, régulièrement remise en cause par Israël ?

**M. René Troccaz.** – Ces deux questions influent, quoi que de manière différente. Comme vous le verrez, la colonisation concerne un très petit territoire. En effet, la Cisjordanie a la superficie d'un département français. Sa population est composée pour un quart d'Israéliens, qui n'ont pas les mêmes voies d'accès, qui bénéficient d'une liberté de



déplacement accrue, mais qui ne peuvent se rendre dans certains endroits. Nous ne voyons pas de continuité territoriale ou de viabilité de ce micro-archipel particulièrement touffu. La question de Jérusalem est autre, car elle est coupée de la Cisjordanie. En revanche, Jérusalem reste le cœur sensible de la région. Il serait naïf de considérer que les Palestiniens se désintéresseraient de Jérusalem, d'autant plus que celle-ci constitue un sujet mondial pour l'ensemble des musulmans. Il n'est pas possible d'y toucher sans risque.

**M. Christian Cambon, président.** – Cette réalité géographique semble en effet difficile à appréhender tant qu'on ne l'a pas vue.

Merci, monsieur l'ambassadeur, pour cette communication précise et passionnante. Avec votre soutien, nous nous attacherons à porter un certain nombre de messages au cours de cette mission parlementaire. L'une des problématiques est que les crises qui éclatent dans le monde tendent à repousser le conflit israélo-palestinien en « seconde division » dans notre opinion publique. Pourtant, nous savons que ce conflit en conditionne bien d'autres et est utilisé pour faire prendre les armes, y compris parfois dans certains de nos quartiers.

**Mercredi 4 mai 2022**

*La réunion est ouverte à 9 h 30*

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

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

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Situation de la Chine et relations avec la France et l'Union européenne –  
Audition de Mme Françoise Nicolas, directeur du centre Asie de l'Institut français des relations internationales (IFRI), et de M. Marc Julienne, responsable des activités Chine à l'IFRI**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous sommes heureux d'accueillir Mme Françoise Nicolas, directeur du Centre Asie de l'Institut français des relations internationales (IFRI), et M. Marc Julienne, responsable des activités Chine, sur la situation de la Chine, ses relations avec la France et l'Union européenne et sur sa perception du conflit en Ukraine.

Notre commission vous a plusieurs fois auditionnés dans le cadre de nos rapports d'information annuels. Nous connaissons donc la qualité de vos travaux et sommes heureux de vous accueillir ce matin.

Le coronavirus a été un accélérateur de politique interne et de géopolitique, mais nous aurions tendance à en parler au passé et presque à en oublier les leçons, notamment sur nos interdépendances économiques.

La Chine ne peut pas en parler au passé. Après le nouveau confinement de Shanghai, c'est celui de Pékin qui s'esquisse au nom de la politique du « zéro virus » à laquelle s'accroche la Chine, que ce soit pour prouver la prétendue supériorité de son modèle de gestion de la crise face à celui de l'Occident ou pour pallier la moindre efficacité des vaccins chinois.

Après s'être enorgueillie d'avoir « bien géré la crise », comme en témoignent la guerre des masques, la bataille des narratifs ou encore le difficile travail d'enquête de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Chine risque-t-elle d'entraîner de nouvelles ruptures des chaînes d'approvisionnement mondiales en reconfinant de telles parts de son territoire ?

Vous nous présenterez vos analyses sur le risque de contraction de l'économie chinoise, ses éventuelles répercussions économiques internationales, mais aussi sur l'équilibre du pouvoir chinois à l'aube du troisième mandat probable de Xi Jinping et les perspectives d'évolution de l'appareil interne du Parti communiste chinois (PCC), qui assoit sa légitimité sur l'émergence promise des classes moyennes chinoises.

D'autres bouleversements géopolitiques majeurs sont intervenus, notamment la signature de l'accord de coopération Aukus, dont la Chine a fait une lecture au mieux de ses intérêts sur la versatilité de l'allié américain.

Plus récemment, et plus cruellement, la guerre en Ukraine a modifié notre lecture de l'ordre international. Comment se positionne la Chine dans cette perspective, vis-à-vis de la Russie, mais aussi de l'Union européenne et de notre pays ? Son discours sur le déclin de l'Occident s'en trouve-t-il renforcé ? On a lu que le risque existait que Taïwan devienne l'Ukraine de la Chine. Quelle est votre analyse sur ce sujet ?

Les nouvelles routes de la soie semblent avoir permis à la Chine de réduire sa dépendance énergétique et alimentaire, mais aussi, à bas bruit, de développer sa puissance monétaire. Enfin, la question de l'internationalisation de la monnaie chinoise, favorisée par la pandémie et les sanctions à l'encontre de la Russie, mérite un éclairage particulier.

**Mme Françoise Nicolas, directeur du centre Asie de l'Institut français des relations internationales (IFRI).** – La pandémie et la guerre en Ukraine interviennent dans un contexte économique qui n'était déjà pas particulièrement brillant pour la Chine, avec notamment la crise du secteur immobilier – faillite de grands promoteurs, scandale Evergrande, etc. Cette situation a été aggravée par la poursuite des tensions commerciales avec les États-Unis.

La pandémie en tant que telle a, dans un premier temps, eu un impact plutôt positif, une fois passé le blocage de l'activité au moment du confinement de Wuhan. Ainsi, le ralentissement très brutal de la croissance en 2020 a été suivi d'une reprise très vive, au moment où les autres pays ont été touchés à leur tour. La Chine avait alors « un coup d'avance ». De fait, elle est le seul pays à avoir connu une croissance positive en 2020. Cependant, dès la fin de 2021, celle-ci s'est essoufflée, même si les performances à l'exportation sont restées relativement brillantes, notamment vers l'Union européenne.

Toujours est-il que la reprise de la pandémie, avec les nouvelles mesures de confinement qu'elle entraîne et le blocage de la circulation des biens et des personnes, pèsera lourdement, à n'en pas douter, sur l'économie chinoise, d'autant que, cette fois-ci, c'est le

cœur manufacturier du pays qui est touché à Shenzhen, tout comme l'est le cœur financier à Shanghai.

En outre, cette reprise de la pandémie peut créer des incertitudes et entraîner des retards – voire des reports – dans les investissements des entreprises, comme l'atteste l'effondrement de l'indice de confiance.

Comme l'a reconnu son Premier ministre, Li Keqiang, la Chine se trouve confrontée à un triple défi : une contraction de la demande, un choc de l'offre et un effondrement des anticipations.

À la pandémie s'est ajoutée la guerre en Ukraine, dont l'impact sur la Chine est assez mitigé.

Dans le domaine énergétique, l'effet a été plutôt positif pour elle : accès à du pétrole bon marché ; à plus long terme, réorientation des flux de gaz de l'Europe vers la Chine. Cependant, il faut rester prudent : autant il est facile de réorienter les flux de pétrole, autant cette opération est beaucoup plus complexe pour le gaz, celui-ci transitant par des gazoducs. Or ceux qui, depuis la Russie, alimentent la Chine ne sont pas ceux qui alimentent l'Union européenne et ils ne sont pas interconnectés. Le projet *Power of Siberia 2*, qui devrait permettre cette interconnexion, ne sera pas opérationnel avant longtemps.

Autre effet bénéfique pour la Chine de la guerre en Ukraine : sous l'effet des sanctions, la Russie cherche à réorienter ses ventes vers ce pays. En particulier, elle lui vend du blé à prix cassé.

Malgré tout, les effets négatifs de la guerre sont nombreux. Ainsi, un coup très dur a été porté aux routes de la soie. Le tronçon ferroviaire qui traverse l'ensemble de la masse eurasiatique, la « ceinture », comme l'appellent les Chinois, fonctionnait dans l'ensemble très bien, et dans les deux sens : de la Chine vers l'Europe et inversement, même si, au début, on observait une certaine asymétrie. La barre du million de containers a été franchie en 2021. À ce jour, les opérateurs occidentaux hésitent désormais à l'utiliser, ce qui a provoqué un effondrement du trafic. Sans compter que la voie de passage par l'Ukraine, qui était certes une voie secondaire, est désormais complètement bloquée.

De manière plus générale, les projets qui se sont développés dans le cadre de ces routes de la soie subissent le contrecoup de la neutralité affichée par Pékin, laquelle pèse sur les relations entre la Chine et l'Ukraine.

En outre, les sanctions prises à l'encontre de la Russie risquent de poser des problèmes de *compliance* à la Chine si elle continue de commercer avec Moscou.

On observe une autre conséquence négative à la guerre : la détérioration du portefeuille de prêts consentis par la Chine à la Russie, à l'Ukraine et à la Biélorussie.

Enfin, le dernier impact, indirect, de la guerre en Ukraine que je souhaite souligner, est la remontée des taux d'intérêt aux États-Unis, qui, en créant un écart croissant avec les taux d'intérêt chinois, faibles, risque de conduire à des sorties de capitaux de la Chine vers le reste du monde.

Globalement, la guerre en Ukraine a un impact négatif sur la Chine, tandis que la pandémie, après un premier effet positif, a eu ensuite un effet négatif.

Cette situation s'ajoute aux difficultés que connaissait la Chine. Les institutions internationales ne croient pas à l'objectif d'une croissance à 5,5 % que se sont fixé les autorités. Ainsi, le Fonds monétaire international a revu ses prévisions à la baisse, à 4,4 %. En réalité, ces objectifs de croissance ne veulent pas dire grand-chose, d'une part, parce que les autorités chinoises manipulent aisément les chiffres, d'autre part, parce qu'ils peuvent être « artificiellement » atteints par le lancement d'un vaste plan de relance des investissements, qui ne sont pas nécessairement des investissements productifs. C'est une manière traditionnelle en Chine de répondre aux chocs économiques.

Si cet objectif de croissance est atteint, cela fera l'affaire de Xi Jinping, qui pourra se vanter auprès de sa population d'être en bon gestionnaire, mais, je le répète, cela ne voudra pas nécessairement dire grand-chose.

S'agissant, enfin, de la réorientation de la politique économique de la Chine, ce sera, à mon avis, le changement dans la continuité ou la continuité dans le changement. La nouvelle orientation précédemment amorcée sera sans doute poursuivie, à savoir la fameuse stratégie de la double circulation lancée par XI Jinping voilà deux ans, avec la volonté d'autonomiser un peu plus l'économie chinoise : une autonomisation technologique grâce à la poursuite du programme *Made in China 2025* et une autonomisation du marché chinois en s'appuyant davantage sur la consommation intérieure. Il est probable par ailleurs que sera engagé un plan de relance pour soutenir la croissance.

De même, il est vraisemblable que seront relancés les efforts d'internationalisation du renminbi dans ce contexte de guerre en Ukraine, par volonté d'une moindre dépendance au dollar – la Russie, à cet égard, a servi de contre-exemple. Les autorités chinoises ont ainsi compris tout l'intérêt d'une plus grande autonomie sur le plan monétaire. Les changements, cependant, seront lents. Si l'on observe les réserves de change, on constate que la place du dollar, bien qu'elle ait décliné, est encore très importante, alors que celle du renminbi est proche de zéro. On peut penser qu'elle s'accroîtra.

Dans les opérations de change, les émissions de dette, les prêts internationaux et les paiements internationaux, là encore, le dollar est prépondérant, même si l'euro affiche des résultats encourageants en ce qui concerne les paiements. Le renminbi, quant à lui, est relégué très loin. Un moyen pour les Chinois que leur monnaie gagne en importance peut consister à faire adhérer davantage d'institutions financières au *Cross-Border Inter-Bank Payments System*, leur système de compensation monétaire : à ce jour, il compte 1 100 membres, contre 11 000 pour le système Swift.

Enfin, en prenant acte de la détérioration de la situation économique, les autorités semblent vouloir revenir légèrement en arrière dans leur volonté de mettre au pas les entreprises de haute technologie, réalisant que cette stratégie s'est révélée assez négative. Il faut voir là le signe d'une certaine inquiétude.

**M. Marc Julienne, responsable des activités Chine à l'IFRI.** – J'évoquerai les enjeux pour la Chine de la crise ukrainienne, les relations sino-russes, puis le contexte politique intérieur chinois, pour le moins volatil, avant d'aborder certains enjeux plus structurels de ces dix dernières années.

En dépit d'un discours de neutralité revendiquée, Pékin soutient Moscou tacitement et avec une certaine distance. Trois semaines avant la guerre, Xi Jinping avait reçu Vladimir Poutine lors de la cérémonie d'ouverture des jeux Olympiques. Les deux chefs

d'État avaient alors affiché leur amitié « sans limite », signant une longue déclaration conjointe sur leur vision du monde actuel. La relation sino-russe, y est-il indiqué, est « meilleure qu'elle ne l'a jamais été ».

Mais il faut préciser qu'elle revient de loin : de la fin des années 1950 jusqu'à la fin des années 1980, l'URSS et la Chine se considéraient plutôt comme des adversaires, allant même jusqu'à se faire la guerre à plusieurs reprises. Depuis l'annexion de la Crimée en 2014 et l'isolement de la Russie qui en a résulté, la Chine est devenue pour celle-ci un partenaire indispensable, mais au prix d'une dépendance accrue. La guerre en Ukraine va nécessairement renforcer cette dépendance, dans tous les domaines : économique, diplomatique, technologique, spatial, voire militaire.

De plus, il existe toujours des divergences entre ces deux pays, même si elles tendent à être dissimulées : les ambitions chinoises dans l'Arctique, que Moscou voit avec méfiance ; l'influence croissante de la Chine en Asie centrale ; les stratégies de l'un et de l'autre en Afrique, qui parfois divergent ; la coopération de la Russie avec l'Inde dans les domaines militaire et spatial, que Pékin ne voit pas d'un bon œil ; les disputes territoriales très anciennes qui pourraient réapparaître à mesure que l'ascendance chinoise sur la Russie se confirmera dans les années à venir.

Le seul intérêt commun à ces deux États, finalement, c'est leur opposition aux États-Unis, à l'OTAN et à son élargissement, géographique ou dans ses missions, et au pacte Aukus, annoncé en septembre dernier. Plus généralement, l'axe de convergence entre la Russie et la Chine, c'est leur opposition aux démocraties libérales.

Là est la raison principale du soutien de Pékin à Moscou dans la guerre en Ukraine, soutien essentiellement diplomatique et économique, dans la limite des sanctions internationales que la Chine respecte. Car elle n'a pas intérêt à s'impliquer plus avant dans ce conflit, bien au contraire. Les intérêts économiques de Pékin en Ukraine ont certes été touchés, mais ils ne sont pas vitaux. La Chine subit les effets des sanctions contre la Russie par l'arrêt de certaines de ses exportations et l'augmentation du prix de l'énergie et des matières premières.

D'un autre côté, elle en tire certains bénéfices : la guerre détourne l'attention des Américains, voire des Européens, de la région indo-pacifique, rend la Russie encore plus dépendante vis-à-vis d'elle, et donc plus docile, et constitue un défi pour les solidarités européennes et au sein de l'Alliance atlantique.

La Chine n'a donc aucun intérêt à s'impliquer dans un soutien plus direct à Vladimir Poutine ou dans un rôle de médiateur. Surtout, si Pékin se tient à distance de l'Ukraine, c'est parce que Xi Jinping doit traiter des dossiers plus pressants et plus sensibles en Chine.

Selon l'évolution du conflit, Pékin s'est toutefois fixé des limites à ce qui est acceptable, au nom de ses intérêts, et n'acceptera ni une défaite cinglante de Vladimir Poutine, voire sa chute, ni une escalade du conflit vers un conflit mondialisé.

Parmi les dossiers internes chinois sensibles auxquels je faisais allusion, citons la reprise de la pandémie, tout d'abord dans le nord-est du pays, puis dans le sud, à Shenzhen, et à Shanghai, capitale économique de la Chine. Pékin est désormais touchée, avec d'autres villes du centre.

Les autorités chinoises s'accrochent à cette politique « zéro covid » et imposent des confinements stricts, délétères pour l'économie, mais aussi pour la stabilité sociale. Elles semblent prises en tenaille entre une économie qui ralentit trop vite, une contestation populaire croissante, et l'impossibilité pour elles de faire marche arrière, alors que la politique sanitaire menée montre aujourd'hui ses limites.

Ce contexte très volatil intervient à quelques mois du vingtième congrès du PCC, au cours duquel le secrétaire général Xi Jinping briguera un troisième mandat, fait inédit depuis Mao. Ces périodes de congrès sont toujours hautement sensibles sur le plan politique, surtout s'ils sont l'occasion d'un renouvellement générationnel au sommet du pouvoir. Peu de spécialistes doutent de la reconduction de Xi Jinping dans la mesure où il a verrouillé le pouvoir, mais il faut rester prudent : un scénario alternatif est envisageable si son bilan politique, économique et social est jugé insatisfaisant au sein de l'appareil du parti. Le cas échéant, Xi Jinping, pour se maintenir au pouvoir, pourrait se montrer encore plus brutal et autoritaire.

Pour finir, je rappellerai quelques tendances lourdes de la politique intérieure chinoise depuis l'arrivée au pouvoir du secrétaire général, en 2012.

Sous sa direction, le PCC s'est engagé dans une voie autoritaire, voire néo-totalitaire. On peut citer la toute-puissance du parti sur les instances de l'État, la concentration des pouvoirs dans les mains d'un seul homme, le culte de la personnalité et l'omniprésence du secrétaire général dans la sphère publique, la constitutionnalisation de sa pensée et son enseignement obligatoire de l'école primaire jusqu'à l'université, mais aussi auprès des journalistes et des cadres du parti, l'abolition de la limite de deux mandats présidentiels, l'exacerbation du contrôle social sur toutes les sphères de la société et, enfin, le retour de l'idéologie et de la discipline comme valeurs cardinales de la société.

Depuis 2017 en particulier, le régime chinois se caractérise par une agressivité exacerbée à la fois sur la scène intérieure, mais aussi sur la scène internationale. Citons l'internement massif et indiscriminé des Ouïgours et d'autres minorités dans la région du Xinjiang, dont l'Assemblée nationale a relevé le caractère génocidaire, la répression généralisée contre les religions, la reprise en main brutale et contraire au droit local et au droit international de Hong-Kong, les droits et libertés battus en brèche, ceux des avocats des droits humains, ceux des journalistes – y compris étrangers – et des blogueurs indépendants, ceux encore des lanceurs d'alerte.

Sur la scène internationale, cette agressivité s'exprime par exemple par la pression militaire croissante sur Taïwan, l'éclatement d'un conflit meurtrier au printemps 2020 avec l'Inde, une diplomatie plus agressive avec la multiplication des menaces et des sanctions économiques contre un nombre croissant d'États – ainsi, depuis décembre, 90 % du commerce entre la Chine et la Lituanie est interrompu.

**M. Pascal Allizard.** – Vous rappelez le caractère autoritaire du régime chinois à juste titre. La Chine demeure est un grand pays, c'est une économie majeure, avec ses fragilités, avec laquelle tout le monde commerce. La route de la soie revêt selon moi une dimension de politique intérieure – chez nous, on parlerait d'aménagement du territoire -, même si elle a probablement été entravée par la pandémie. Partagez-vous ce point de vue ?

Je vous pose une question un peu provocatrice pour éclaircir vos propos : quand l'Union européenne rachète de la dette et bat monnaie pour financer un plan de relance européen dans le cadre de la pandémie, parleriez-vous aussi de « résultat artificiel » ?

Comment analysez-vous le fait que la Chine détienne une partie de la dette des États-Unis ? Est-ce un élément de fragilité croisée, c'est-à-dire tout à la fois une dépendance des États-Unis vis-à-vis de la Chine et un frein à l'internationalisation du renminbi ? Les choses évoluent très vite : le Swift chinois, avec la guerre en Ukraine, représente près de 10 % des volumes de paiement, nettement plus qu'il y a deux ou trois ans. Ne pensez-vous pas que, selon la loi de Gresham, le renminbi pourrait devenir une monnaie de spéculation contre dollar ?

Enfin, vous avez évoqué la route européenne de la soie. Mais il en existe bien d'autres. Par exemple, le *China-Pakistan Economic Corridor* (CPEC) pourrait permettre de contourner cette voie européenne. On peut également évoquer les relations privilégiées entre la Chine et le régime birman.

**M. Guillaume Gontard.** – Ma question porte sur la politique de l'Union européenne vis-à-vis de la Chine. Le Conseil de l'Union européenne a récemment défini une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense. La position à l'égard de la Chine apparaît ambivalente : elle est présentée comme un partenaire de coopération, mais aussi comme un concurrent économique et un rival systémique.

Cette description des rapports entre l'Union européenne et la Chine s'explique-t-elle, selon vous, par notre situation de dépendance et de concurrence économique vis-à-vis d'un régime qui, sur les plans intérieur et extérieur, se montre autoritaire, ou bien faut-il y voir des divergences d'appréciation entre les pays de l'Union européenne ?

La boussole stratégique de l'Union européenne exprime aussi la volonté de développer les collaborations avec d'autres partenaires régionaux. Avec quels États, selon vous, dans la zone indo-pacifique ?

**M. Jacques Le Nay.** – Quelle est la part de la France dans l'établissement de la stratégie européenne pour la zone indo-pacifique ? La Chine a récemment signé un accord de défense avec les îles Salomon : existe-t-il d'autres projets d'accord semblables avec des îles du Pacifique ? Quels avantages en retirent ces États insulaires ? Quelle place occupent ces îles, plus particulièrement la Polynésie française, dans le projet maritime des routes de la soie ?

**M. Olivier Cadic.** – Récemment, un employé de la délégation de l'Union européenne à Pékin a été emprisonné. Cela fait partie de nos motifs d'inquiétude. Lors de notre déplacement à Taïwan, en octobre dernier, le scénario qui était envisagé était celui de son invasion par la Chine, suivie, justement, d'une invasion de l'Ukraine par la Russie. De fait, la pression de la Chine sur Taïwan restant très forte, comment se préparer à une possible politique de sanctions à l'encontre de Pékin, à l'image de celle que nous menons à l'encontre de la Russie ? Quelles en seraient les conséquences pour les pays de l'Union européenne ?

On évoque la dépendance de l'Allemagne à l'égard de la Chine, mais on pourrait citer le cas de la compagnie Cargolux, qui opère de nombreux vols de fret en provenance et à destination de la Chine, ce qui rend le Luxembourg particulièrement exposé à ce pays. Quel

serait l'impact pour la France, pour l'Allemagne, d'une politique de sanctions à l'encontre de la Chine ? Quels seraient les pays européens les plus exposés ?

**M. Hugues Saury.** – La Chine est une puissance nucléaire depuis 1964, elle a signé le traité de non-prolifération des armes nucléaires en 1992, elle dit agir pour prévenir la guerre nucléaire ; dans le même temps, des photos prises par satellite l'été dernier ont montré qu'elle édifiait trois cents nouveaux silos susceptibles de servir au lancement de missiles nucléaires. Au début de l'année, la Chine a confirmé son intention de moderniser et de tripler son arsenal nucléaire afin de dépasser mille têtes d'ici à 2030. Quelle est la doctrine de la Chine dans ce domaine et comment faut-il interpréter cette densification de l'arsenal nucléaire chinois ?

**M. André Gattolin.** – Depuis dix ans, la Chine s'est lancée dans une politique d'armement accru, notamment en développant sa marine et sa flotte sous-marine. Tout cela est très coûteux, même si la part officielle du budget consacré à sa défense est bien inférieure à celle États-Unis. Il n'empêche, ce peut être un moyen de gonfler artificiellement sa croissance. Quels sont les impacts sur les budgets consacrés au social, à l'éducation, etc. ?

Quelle est réellement la valeur de l'Armée populaire de libération, sachant que la Chine n'a pas connu de réel conflit armé depuis une cinquantaine d'années ? Comme en Russie, d'importants moyens sont consacrés au contrôle et à la répression internes : cela se fait-il au détriment de l'armée de terre, comme en Russie, où les militaires sont moins bien équipés que les forces de sécurité intérieure ? Peut-on parler d'un « mythe de l'armée chinoise » ?

**Mme Gisèle Jourda.** – Vous avez dit que l'attention qui se focalise sur l'Ukraine en ce moment faisait passer en arrière-plan la zone indo-pacifique. La Chine en profite-t-elle pour développer des liens avec des pays qui peuvent lui être davantage favorables ?

Monsieur Julien, en décembre dernier, dans une tribune publiée dans le journal *Le Monde*, vous affirmiez que la France devait affermir son attitude vis-à-vis du gouvernement chinois. Vos attentes ont-elles été satisfaites depuis que notre pays assure la présidence du Conseil de l'Union européenne ? Quelle serait, si tel n'est pas le cas, l'attitude appropriée ? Enfin pourriez-vous nous dire un mot d'un éventuel rapprochement entre la Chine et la Russie dans le domaine spatial ?

**Mme Françoise Nicolas.** – Le projet des routes de la soie répond-il à un objectif de politique intérieure ? Je pense que oui. Ce projet n'est pas si nouveau ; c'est en grande partie le « reconditionnement » de différents programmes antérieurs visant au développement économique des provinces de l'ouest, très en retard par rapport au reste du pays. Le réaménagement du territoire était certainement un objectif au départ, mais ce pan du projet des routes de la soie, à mon avis, est désormais assez secondaire par rapport aux objectifs de projection de puissance économique à l'international. Sur le plan interne, l'enjeu le plus important, c'est de permettre à l'économie chinoise de continuer à tourner.

Ce projet, géographiquement, se déploie tous azimuts, et sa dimension ferroviaire à travers le continent eurasiatique en est une parmi bien d'autres. Pour autant, pour nous Européens, c'est là son aspect le plus visible, celui qui nous impacte le plus directement. Tout retour en arrière aurait des conséquences non seulement sur la Chine, mais aussi sur l'Europe et sur la Russie.



Vous imaginez bien que les Chinois ont déjà réfléchi à un redéploiement de ces routes de la soie sans passer par la Russie ou l'Ukraine. Ainsi, il est envisagé de traverser le Kazakhstan, puis la Géorgie, après avoir traversé la mer Caspienne, éventuellement l'Arménie, pour arriver en Turquie. Il s'agit donc bien d'une voie alternative, mais elle ne peut pas remplacer complètement la voie ferroviaire actuelle.

Il existe aussi la possibilité d'utiliser la voie maritime plus classique : elle permet de transporter davantage de produits, mais elle prend plus de temps. Finalement, aucune option alternative à la route russe n'est pleinement satisfaisante.

Emblématique pour Pékin, le projet pakistanais de corridor, le CPEC, ne se passe pas aussi bien que prévu en raison de problèmes importants de sécurité, problèmes qui avaient certainement été largement sous-estimés par les autorités chinoises.

La Birmanie constitue aussi une option de contournement du détroit de Malacca, d'autant que les deux régimes sont proches, mais la situation sur place est compliquée et instable. Les Chinois vont certainement attendre de voir comment les choses évoluent.

Comme vous le disiez, il ne faut pas négliger les aspects politiques des routes de la soie en termes de volonté d'influence de la part de la Chine. Cela passe notamment par le digital.

L'Asie du Sud-Est est la zone dans laquelle les routes de la soie fonctionnent bien, sans être parfaites pour autant. Le train qui a été construit au Laos – pour l'instant, il s'arrête dans ce pays – est d'abord destiné, avant le tourisme, à alimenter les pays de la zone en produits chinois et la Chine en matières premières.

J'ai parlé de croissance artificielle, parce que le plan de relance chinois est orienté vers les infrastructures et le bâtiment. À chaque fois que la croissance s'essouffle, les autorités chinoises ont tendance à lancer ce type de plan... Le plan de relance de l'Union européenne n'est pas tourné vers les mêmes secteurs : elle souhaite d'abord investir dans les technologies d'avenir. Les investissements ne sont pas nécessairement productifs ; tout dépend de leur type !

Il est vrai que l'internationalisation du Yuan progresse, en particulier en Asie du Sud-Est, mais il faut savoir que le CIPS n'est pas encore autonome : il dépend de la messagerie Swift pour fonctionner, il ne peut donc pas se substituer à Swift à ce stade. Le Yuan est loin de concurrencer le dollar dans le commerce international. Il n'est d'ailleurs pas certain que les autorités chinoises souhaitent vraiment aller plus loin en la matière : à chaque tentative de plus grande internationalisation, les autorités, qui ne veulent pas perdre le contrôle de cet instrument, essentiel, de politique économique, ont fait un pas en arrière.

**M. Pascal Allizard.** – C'est une forme de paradoxe !

**Mme Françoise Nicolas.** – Absolument. Une monnaie forte internationalement est un attribut de puissance qui intéresse la Chine, mais elle n'est pas prête à en payer le coût pour l'instant.

Le poids du commerce réalisé en Yuan reste faible et, au-delà de valse-hésitation de la Chine sur ce sujet, la grande inertie des modalités de fonctionnement du commerce international explique ce phénomène. Et les choses ne devraient pas changer radicalement tant que le commerce des matières premières continuera de se réaliser en dollar.

En ce qui concerne la dette américaine, les États-Unis et la Chine « se tiennent en effet par la barbichette » si vous me passez cette expression. Il est compliqué pour les deux pays de sortir de cette interdépendance.

**M. Marc Julienne.** – En ce qui concerne le corridor économique Chine-Pakistan (CPEC), il faut savoir qu’il date d’avant le lancement des routes de la soie. C’était un projet très ambitieux, mais les réalisations sont très loin des 62 milliards de dollars annoncés. Le port de Gwadar est très peu utilisé et celui de Karachi continue de concentrer le trafic. Un peu partout au Pakistan se posent des problèmes de sécurité ; le projet était donc très risqué et la Chine ne s’est pas dotée des moyens de son développement, notamment en termes de protection. La semaine dernière encore, trois ressortissants chinois sont morts à la suite d’un attentat à la bombe. Les mouvements qui sont à l’origine de ces attaques ne visent pas tant les travailleurs chinois que les autorités pakistanaises elles-mêmes.

Ce n’est pas la boussole stratégique qui a introduit le triptyque avec lequel l’Union européenne définit ses relations avec la Chine. Ce pays est considéré comme un partenaire, un compétiteur et un rival systémique depuis mars 2019, mais la pondération entre ces trois termes a évolué depuis lors : l’antagonisme entre les modèles politiques est devenu plus évident. Nos relations ont donc tendance à se durcir et à se complexifier et il existe dorénavant un certain consensus en Europe sur la perception de la Chine, la Hongrie constituant peut-être une exception à ce consensus.

La Chine a conclu avec les îles Salomon un accord de coopération et de sécurité. Nous n’en connaissons pas encore les termes exacts, mais il semble que la Chine pourra fournir au Gouvernement des îles Salomon une assistance tant matérielle qu’humaine en matière de sécurité publique et de maintien de l’ordre. C’est un texte important, le premier du genre dans la région, mais il faut prendre du recul : la Chine n’a jamais fourni ce type d’assistance par le passé et je doute qu’elle envoie des forces de sécurité à court terme dans un tel cadre.

En tout cas, la Chine a montré depuis le milieu des années 2000, encore plus depuis l’arrivée au pouvoir de Xi Jinping, sa volonté de développer des partenariats dans cette région, qu’elle refuse absolument d’appeler « indo-pacifique ». Ces partenariats entrent dans les registres diplomatiques, économiques et sécuritaires.

En ce qui concerne les relations de dépendance entre l’Europe et la Chine, l’IFRI a publié à la fin du mois d’avril un rapport sur ce thème en collaboration avec d’autres *think tanks* européens. Il faut garder à l’esprit que cette dépendance est aussi une interdépendance : l’Union européenne est le premier partenaire commercial de la Chine. Nous devons comprendre les logiques de cette dépendance pour améliorer notre degré d’autonomie ; ce processus a commencé à l’occasion de la crise du covid-19.

J’en viens aux questions posées sur le domaine militaire. L’arsenal nucléaire chinois est préoccupant. De nouveaux sites de lancement de missiles balistiques intercontinentaux ont été récemment identifiés et ces missiles pourraient atteindre aisément le territoire européen. Les autorités chinoises ont montré leur volonté d’accroître leur arsenal tant en quantité qu’en qualité. Il existe de ce point de vue une certaine contradiction avec la doctrine d’emploi des armes nucléaires de la Chine qui n’a pas bougé depuis 1964 : selon cette doctrine, l’arme nucléaire a une visée uniquement défensive, elle ne peut être utilisée qu’en « second », pour répondre à une attaque elle-même nucléaire. Cette doctrine est moins

crédible du fait de l'augmentation importante des capacités ; on peut donc s'attendre à ce qu'elle soit révisée.

Quand on parle des capacités militaires de la Chine, je crois qu'il faut aussi prendre en compte le facteur démographique. La démographie chinoise est un problème structurel qui va peser sur l'économie et le système social dans son ensemble ; d'importants investissements devront être faits dans la protection sociale, ce qui peut peser sur les capacités de financement du budget de la défense. L'évolution démographique pourra aussi poser des problèmes de recrutement.

L'armée chinoise présente des lacunes en termes d'expérience au combat, de formation et d'interopérabilité entre ses différentes structures et avec des armées de pays étrangers. Certes, la Chine et la Russie ont multiplié les exercices conjoints, mais il ne s'agit pas vraiment d'interopérabilité au sens où on peut l'entendre, au sein de l'OTAN par exemple.

Les technologies militaires chinoises sont très poussées dans un certain nombre de domaines, comme celui des missiles balistiques – la Chine dispose aussi de missiles hypersoniques. De même, le secteur nucléaire militaire est sanctuarisé depuis Mao et la Chine y a constamment investi.

En ce qui concerne la zone indo-pacifique, les relations de la Chine avec l'ASEAN sont déjà très denses. Elle pourrait aller plus vite et plus fort dans le Pacifique Sud, surtout si les États-Unis et l'Europe, concentrés sur l'Ukraine, s'intéressaient moins à cette zone. Mais je ne pense pas que les choses seront si simples : dès l'annonce du pacte avec les îles Salomon, le conseiller spécial de Joe Biden pour le Pacifique s'est rendu sur place et une ambassade américaine va ouvrir dans ce pays. Côté européen, je note que le Forum ministériel pour la coopération dans l'Indo-Pacifique s'est tenu comme prévu fin février, alors que la crise en Ukraine couvait.

Je ne note pas d'évolution récente majeure dans les relations entre la France ou l'Union européenne et la Chine. En fait, la perception de la Chine par l'Europe évolue progressivement depuis plusieurs années ; cette évolution est plus nette dans les « petits » pays, comme la Lituanie, l'Estonie, la République tchèque, la Slovaquie ou la Suède, que dans les « grands » pays. Dans la tribune que j'ai publiée et à laquelle il a été fait référence, je n'appelle pas à abandonner le commerce, à couper les relations avec la Chine ou à appliquer des sanctions, mais je demande davantage de clarté, en particulier en ce qui concerne le Xinjiang, Hong Kong, les velléités chinoises en mer de Chine méridionale, Taïwan, etc. La France a montré ces dernières semaines qu'il était possible d'entretenir un dialogue exigeant, même dans un contexte de grande tension.

Enfin, en ce qui concerne le secteur spatial, je suis sceptique quant au potentiel réel de la coopération entre la Chine et la Russie. D'importantes annonces ont été faites ces dernières années, mais la coopération est largement restée à un stade diplomatique. De plus, la guerre en Ukraine devrait avoir un impact important sur la coopération sino-russe, puisque le budget que la Russie y consacre, déjà faible, ne devrait logiquement que diminuer.

**Mme Françoise Nicolas.** – Les relations entre la Chine et l'ASEAN sont déjà très étroites d'un point de vue économique : la Chine est le premier partenaire commercial des différents pays de l'association. Pour autant, chacun de ces pays a une relation différente avec la Chine : certains, comme le Laos, voire le Cambodge, sont complètement alignés, quand

d'autres ont des relations plus ambivalentes – même les positions du Président des Philippines, Rodrigo Duterte, ont finalement été ambiguës.

En tout cas, la Chine exerce une pression très forte sur les pays de l'ASEAN sur le plan à la fois bilatéral et multilatéral. Elle est ainsi très présente au sein du secrétariat de l'association, où elle exerce une influence réelle – la Chine est même souvent qualifiée de onzième pays de l'ASEAN...

Si la Chine ne relâche pas la pression, il faut toutefois éviter de négliger d'autres acteurs importants. Je pense notamment au Japon, dont les actions, moins visibles et plus habiles, sont parfois plus efficaces que celles de la Chine – c'est notamment le cas au Vietnam.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie. Actuellement, notre attention se porte plus naturellement vers l'Ukraine et l'Europe, mais nous restons attentifs à ce qui se passe en Chine et en Indo-Pacifique.

*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.*

## **Bilan annuel de l'application des lois – Communication**

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, comme chaque année, il me revient de tirer le bilan de l'application des lois entrant dans le champ de compétence de notre commission pour la session 2020-2021.

Au cours de celle-ci, notre commission s'est prononcée sur quinze lois ratifiant des accords internationaux, mais celles-ci n'appellent pas de mesures d'application.

Une importante loi relevant des secteurs de compétence de notre commission a été promulguée : la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales (n° 2021-1031 du 4 août 2021 parue au JO n° 180 du 5 août 2021).

Concernant d'abord les mesures législatives d'application, la loi de finances pour 2022 a effectivement créé à cette fin un programme budgétaire « Restitution des biens mal acquis », ce dont nous pouvons nous féliciter.

En revanche, le Gouvernement a supprimé par ordonnance l'affectation de la taxe sur les transactions financières (TTF) au fonds de solidarité pour le développement (FSD), alors même que nous avons fixé un plancher de 528 millions d'euros pour cette affectation ! Il s'avère qu'il s'agit en fait d'une erreur de rédaction dans l'ordonnance et qu'elle doit être prochainement corrigée.

Plusieurs décrets prévus par la loi ont été adoptés : le décret précisant la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (article 7 de la loi) ; les décrets relatifs à la société Expertise France, à l'exception notable du décret nommant le représentant élu des collectivités territoriales et le représentant des organisations de la société civile de solidarité internationale, alors même que cet alinéa (15) a été ajouté à l'initiative du Sénat.

Les décrets suivants n'ont en revanche pas été adoptés au 31 mars 2022 : le décret définissant les catégories d'organisations de la société civile au profit desquelles l'État met en œuvre un dispositif dédié à des projets de développement en vue de l'octroi, le cas échéant, d'une subvention, prévu à l'article 2 de la loi ; les décrets relatifs à la composition et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, prévus à l'article 12 de la loi. C'est un sujet que nous suivons évidemment attentivement. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a fait savoir que la mise en place effective de la commission devrait avoir lieu à l'automne 2022.

La loi prévoyait par ailleurs un nombre important de rapports au Parlement.

Il s'agit d'abord de six rapports qui doivent établir un état des lieux dans un délai fixé par la loi. Cinq ont été déposés dans les délais prévus par la loi. Le sixième devra l'être avant le 6 août prochain.

Le rapport prévu à l'article 2 relatif aux différentes activités pouvant être comptabilisées au titre de l'aide publique au développement de la France a été déposé le 9 mars 2022.

Le rapport prévu à l'article 10 sur les coopérations opérationnelles entre l'Agence française de développement et la Caisse des dépôts et consignations, a été déposé le 18 mars 2022.

Le rapport prévu à l'article 15-II présentant une évaluation du dispositif relatif à l'offre d'opérations de banque à des personnes physiques résidant en France par des établissements de crédit ayant leur siège dans un État figurant sur la liste des États bénéficiaires de l'aide publique au développement, a été déposé le 1<sup>er</sup> mars 2022.

Le rapport prévu à l'article 15-III examinant les modalités de réduction des coûts de transaction des envois de fonds effectués par des personnes résidant en France vers leurs familles dans les pays en développement, a été déposé le 27 octobre 2021.

Le rapport prévu à l'article 17 évaluant les possibilités de dispense de criblage des bénéficiaires finaux de l'aide a été déposé le 14 décembre 2021. Il donne des lignes directrices pour concilier le principe de non-discrimination dans l'attribution de l'aide dans des zones caractérisées par une situation de crise persistante et l'existence de groupes armés, d'une part, et le respect des obligations découlant de l'interdiction de mettre à disposition des ressources économiques à des personnes impliquées dans des activités terroristes, d'autre part. Ces lignes directrices ont été élaborées au terme d'échanges avec notamment les organisations de la société civile ; il faut maintenant en observer la mise en œuvre.

Le rapport prévu à l'article 16 présentant la stratégie de la France en matière de mobilité internationale en entreprise et en administration n'a pas encore été déposé, mais le délai prévu par la loi, le 6 août 2022, n'est pas expiré.

La loi prévoit également trois rapports au Parlement qui doivent être présentés à échéance régulière et qui ne l'ont pas encore été, sans que les délais soient expirés : un rapport sur la stratégie de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, qui doit être présenté chaque année avant le 1<sup>er</sup> juin (article 3) ; un rapport sur les experts techniques internationaux français, qui doit être présenté tous les deux ans (article 11) ; un rapport annuel de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement.

Enfin, l'article 13 de la loi habilite le Gouvernement à prendre une ordonnance concernant toute mesure relevant du domaine de la loi permettant, dans le but de renforcer l'attractivité du territoire français, de définir la nature et les conditions, notamment de délai, et les modalités d'octroi par le Gouvernement des privilèges et immunités nécessaires pour garantir l'indépendance dans l'exercice de leurs fonctions sur le territoire national, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi. Au 31 mars 2022, le Gouvernement n'a pas usé de cette faculté.

Deux derniers sujets. La mise en œuvre de la base de données sur le développement prévue par l'article 2 aurait bien avancé ; le délai prévu pour sa mise en œuvre devrait être tenu. Les données seront consultables sur un site internet dédié, accessible à tous. S'agissant des conseils locaux de développement auprès des ambassadeurs, prévus par le rapport annexé à la loi, plusieurs postes ont déjà tenu leur premier conseil : Cameroun, Liban, Guinée, Sénégal – conseil présidé par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères le 6 décembre 2021 et auquel Rachid Temal était présent –, Maroc, Bénin, Tchad et Maurice.

Concernant la loi de programmation militaire du 13 juillet 2018 pour les années 2019 à 2025, les mesures d'application ont été intégralement prises.

Quatorze décrets en Conseil d'État, un décret simple, ainsi que deux arrêtés ont été pris pour l'application de la loi de programmation actuelle. Les deux derniers arrêtés attendus, ayant pour objet de définir les moyens techniques d'immobilisation des moyens de transport, selon qu'ils sont à l'usage des militaires déployés sur le territoire ou des militaires chargés de la protection des installations militaires, peuvent être considérés comme adoptés dès lors que l'article 54 de la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés modifie l'article L.2338 du code de la défense.

Toutes les ordonnances attendues ont été prises, mais une seule a été ratifiée.

Toujours en ce qui concerne la loi de programmation militaire 2019-2025, la commission a reçu trois rapports : les deux bilans semestriels de l'exécution de la programmation militaire en application de l'article 10, ainsi que, le 14 avril 2022, le bilan annuel opérationnel et financier relatif aux opérations extérieures et missions intérieures en cours en application de l'article 4 daté du 30 juin 2021.

En revanche, le rapport annuel d'activité de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes prévu à l'article 34 de la loi de programmation militaire n'a jamais été déposé au Sénat. Ce rapport devrait rendre compte des conditions d'exercice et des résultats du contrôle exercé par l'Autorité nationale de sécurité des systèmes d'information.

En conclusion, mes chers collègues, pour notre commission, on peut considérer que l'application des lois que nous suivons est globalement satisfaisante sur le plan purement réglementaire.

Reste que le plus important, c'est le respect de la trajectoire financière et la remontée capacitaire, pour laquelle nous nourrissons de vraies inquiétudes. Or les réponses dilatoires du Gouvernement ne sont pas de nature à nous rassurer et doivent nous conduire à la plus grande vigilance.

## **Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne Mme Joëlle Garriaud-Maylam sur le projet de loi n° 579 (2021-2022) ratifiant l'ordonnance n° 2022-232 du 23 février 2022 relative à la protection des intérêts de la défense nationale dans la conduite des opérations spatiales et l'exploitation des données d'origine spatiale.*

*La réunion est close à 12 h 35.*

**Mardi 10 mai 2022**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 00.*

**Situation en Ukraine – Audition de S.E.M. Étienne de Poncins, ambassadeur de France en Ukraine (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

La réunion est close à 16 h 10.





## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 10 mai 2022

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 20.*

### **Bilan annuel de l'application des lois - Communication**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Mes chers collègues, il me revient de vous présenter le bilan annuel de l'application des lois relevant de notre commission.

Je salue ceux d'entre nous qui participent à cette réunion par visioconférence : voilà un moment que nous ne nous étions pas retrouvés dans cette configuration...

Très attaché à cette dimension de notre mission constitutionnelle de contrôle de l'action du Gouvernement, le Sénat a mis en place, dès les années 1970, des procédures de suivi de l'application des lois, régulièrement adaptées par la suite.

En 2019, il a modifié son règlement pour confier ce suivi aux rapporteurs des projets et propositions de loi. Plus récemment, il a préconisé, sur l'initiative du groupe de travail animé par notre collègue Pascale Gruny, de renforcer encore cette mission par un contrôle approfondi de l'application des lois emblématiques.

L'article 19 *bis* A de notre règlement confie aux commissions permanentes le suivi de l'application des lois. Il appartient à leur président de procéder chaque année à un bilan de l'application des textes relevant des compétences de sa commission au 31 mars, soit six mois après la fin de la session précédente.

Ces informations donnent lieu à un rapport de synthèse, présenté en conférence des présidents puis en séance publique.

Chaque commission assure donc un suivi permanent des textes réglementaires relevant de sa compétence. Principalement statistique, ce travail comprend aussi des éléments qualitatifs sur la conformité des mesures d'application à l'intention du législateur et les raisons des éventuels retards constatés.

Le bilan que je vous présente cet après-midi porte sur les lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2020 et le 30 septembre 2021 et prend en compte les mesures d'application publiées jusqu'au 31 mars dernier. Ce décalage de six mois correspond à l'objectif fixé par une circulaire du 29 février 2008 en matière de délai d'édiction des mesures réglementaires d'application : il s'agit donc d'une contrainte que le Gouvernement s'est lui-même donnée.

Cet exercice est parfois teinté d'une certaine étrangeté, dans la mesure où il consiste à demander des comptes au Gouvernement sur l'application de mesures que le Sénat n'a pas votées ou à déplorer des retards dans la transmission de rapports qu'il n'a pas demandés... Je vous invite donc à relativiser sa seule dimension statistique.

Par ailleurs, vous recevrez un bilan texte par texte, destiné au rapport d'ensemble qui sera publié en juin.

Pour l'heure, je me bornerai à vous livrer quelques chiffres et les principaux constats, en vous priant d'excuser la forme de catalogue que cet exercice peut parfois revêtir.

Durant l'année parlementaire 2020-2021, le Parlement a adopté définitivement sept lois relevant de notre commission, auxquelles s'ajoute un texte que nous avons examiné pour avis avec délégation au fond. Ce chiffre est identique à celui de l'année précédente.

Cinq de ces textes sont issus d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale, un procède d'une initiative gouvernementale – la loi de finances pour 2021 – et un d'une proposition de loi du Sénat – la loi tendant à prévenir les usages dangereux du protoxyde d'azote.

Seule la loi visant à sécuriser les droits à protection sociale des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs était d'application directe. Les six autres textes appelaient un total de 196 mesures règlementaires d'application, dont 112 pour la seule loi de financement de la sécurité sociale.

Au 31 mars, 134 mesures avaient été prises, soit un taux d'application de 68 % : meilleur que les 48 % constatés l'année dernière, ce taux renoue avec ceux constatés les années précédentes.

Le taux d'application de la loi de financement de la sécurité sociale reste insuffisant, même s'il s'est redressé de 46 à 79 %. De fait, pour une telle loi, un taux normal dépasse les 90 % : son champ très encadré et sa procédure spécifique impliquent une mise en œuvre rapide. Au-delà de l'explication un peu facile de la crise sanitaire, nous aurons à demander des comptes au Gouvernement sur la mise en application de ce texte, où les réformes inabouties n'ont, en principe, pas leur place.

Comme l'an dernier, il apparaît que Gouvernement a du mal à gérer le temps, en particulier le temps parlementaire, ressource particulièrement précieuse en période de crise sanitaire.

Je pense en particulier à la loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer, que nous avons examinée en première lecture en février 2017 dans des circonstances qu'il n'est pas nécessaire de rappeler, puis en deuxième lecture en juin 2020, soit trois ans après. Le Sénat a alors été sommé d'adopter ce texte conforme, pour permettre une application anticipée en 2021. Le décret d'application a bien été pris pour une application anticipée... en novembre 2021!

De même, la loi visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap, issue des travaux de nos collègues Alain Milon et Philippe Mouiller, dont les textes d'application étaient attendus pour décembre 2020, a finalement été rendue applicable par un décret du 25 avril 2022, plus de deux ans après sa promulgation...

Deux ans, c'est aussi le temps qu'il aura fallu pour que soient prises les sept ordonnances résiduelles issues des habilitations, plusieurs fois reportées, de la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, alors que leur degré de technicité ne justifiait pas toujours un tel délai. Sans compter que les mesures règlementaires nécessaires à l'application de ces ordonnances sont, pour la plupart, encore à prendre.

En ce qui concerne les études de santé, les textes ont pour l'essentiel été publiés, à l'exception notable du décret relatif au déroulement d'une partie de la dernière année de médecine en zone sous-dense. Sur ce point, le Gouvernement a successivement affirmé, par la voix du ministre de la santé, que ce décret n'était pas nécessaire, puis, par celle d'Adrien Taquet, qu'il serait publié au printemps 2022... Résultat : cette disposition, issue d'une initiative transpartisane au Sénat et sur laquelle la commission mixte paritaire s'est accordée, n'est toujours pas applicable.

De manière plus anecdotique, le Gouvernement, après nous avoir fait adopter dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale le principe d'une campagne d'information sur les compétences des sages-femmes, qu'il pouvait très bien organiser sans cette disposition, a mis de longs mois pour autoriser par décret ces professionnelles à vacciner les enfants.

En matière de données de santé, la plupart des textes ont été pris. Je souligne que la Commission européenne vient de prendre sur ce sujet une initiative qui pourrait changer la donne.

S'agissant de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, l'ensemble des mesures d'urgence qu'elle comporte, ainsi que ses mesures les plus emblématiques, sont entrées en vigueur avec leurs modalités d'application.

Mais tel n'est pas le cas de mesures à caractère plus technique ou présentant, certes, un degré d'urgence moindre, à l'exemple de certaines dispositions relatives à la lutte contre la fraude sociale. Cette situation est difficilement acceptable, compte tenu des engagements pris par le Gouvernement lors de l'examen des articles concernés et de la sensibilité du sujet. Je ne doute pas que notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe, à l'origine de ces dispositions, restera attentif à leur application.

En dépit de la longueur de la navette, les textes nécessaires à l'application de la loi tendant à prévenir les usages dangereux du protoxyde d'azote n'ont pas été publiés, faute de notification à la Commission européenne - aux dires du ministre, celle-ci est intervenue en février dernier.

Quant à la loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, elle est globalement mal appliquée - à 41 % -, alors que de nombreuses dispositions sont d'application directe et que certaines sont très attendues par l'hôpital. Je ne rappellerai que la suspension, en l'absence de toute intervention du législateur, des dispositions relatives à l'intérim médical : si l'on peut souscrire à cette décision sur le fond, la méthode est regrettable et aurait pu être régularisée entre temps.

Pour conclure ce bilan sur une note positive, soulignons que la loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée », dont notre collègue Frédérique Puissat a été rapporteure, présente un taux d'application de 95 %. Ce résultat s'explique probablement par la place de l'insertion par l'activité économique au cœur de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, ainsi que dans le plan France Relance.

J'ajoute que l'application de la loi pour renforcer la prévention en santé au travail est plutôt bien engagée : de 38 % à la fin de mars, le taux d'application a progressé à 51 % à la fin d'avril, suivant ainsi une dynamique tout à fait positive pour un texte récent.

Enfin, si l'examen de la loi relative à la bioéthique a été confié à une commission spéciale, son application nous intéresse fortement. À la demande de notre collègue Laurence Cohen, notre commission procédera d'ailleurs à plusieurs auditions sur les plans greffes, au début de juin.

Si les dispositions relatives à l'assistance médicale à la procréation sont applicables, un bilan de leur mise en œuvre concrète serait intéressant, au regard tant de la crise sanitaire que du stock de gamètes.

Les dispositions relatives à l'accès aux origines, qui doivent entrer en vigueur en septembre prochain, n'ont pas encore fait l'objet de mesures d'application, ce qui fait peser une incertitude sur leur date effective d'entrée en vigueur.

De même, faute de décret, les dispositions relatives aux examens génétiques sur personnes décédées – une question qui intéresse particulièrement notre collègue Alain Milon – ne sont pas encore applicables.

Enfin, le Gouvernement a demandé au Sénat d'adopter en urgence un amendement destiné à répondre au scandale du traitement des corps à Paris-Descartes, mais il a publié le décret nécessaire voilà quelques jours seulement.

Au total, ce texte n'était applicable qu'à 42 % à la fin du mois de mars. D'autre part, aucun des six rapports demandés n'a été remis.

De manière générale, s'agissant des demandes de rapport pour les textes relevant de notre commission, la situation est tout à fait comparable aux années précédentes.

Un rapport sur les dix-sept demandés a été remis, relatif à l'attribution de l'aide versée aux départements par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour le financement de la prime exceptionnelle pour les personnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile.

Je n'adresserai pas de reproche au Gouvernement s'agissant de demandes que, par principe, notre commission n'a pas approuvées. Ce constat me paraît conforter notre position à l'égard des rapports. Si notre commission souhaite un rapport, il faut qu'elle examine s'il répond à un besoin politique impérieux et si elle dispose de la volonté, du temps et des ressources pour le réaliser elle-même.

Au-delà de ce bilan, il convient de suivre la manière dont les réformes sont mises en œuvre sur le terrain. Tel est le sens de nos missions d'évaluation et de contrôle.

En particulier, nous avons chargé nos collègues Frédérique Puissat, Corinne Féret et Martin Lévrier d'une mission d'information sur l'opérateur France Compétences. Conformément aux orientations fixées par le groupe de travail dont notre collègue Pascale Gruny était rapporteur, cette mission réalisera un bilan exhaustif de l'application de la loi de 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

**Mme Catherine Procaccia.** – Est-il médisant de supposer que, si le taux d'application est meilleur cette année, c'est parce que cinq textes sur sept émanent de l'Assemblée nationale ?

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Ce n'est pas nécessairement la raison. Nombre de ces propositions de loi ont fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire ou d'un vote conforme, même si nous avons parfois traîné les pieds.

Plus largement, nous devons réaliser le même travail de suivi en ce qui concerne les propositions que nous formulons dans nos missions d'information, afin de donner à nos travaux leur pleine mesure. Je rappelle à cet égard que plusieurs rapports importants seront publiés avant l'été, notamment sur les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), l'obésité et l'application de la loi de financement de la sécurité sociale.

**Mme Laurence Cohen.** – Sans oublier le rapport sur notre déplacement à Mayotte !

**Mme Catherine Procaccia.** – Les lenteurs d'application résultent-elles d'une mauvaise volonté de l'administration ou de la lourdeur des procédures ?

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – La mauvaise volonté n'est pas forcément en cause. Dans le cas du protoxyde d'azote, par exemple, le processus de consultation retarde beaucoup, jusqu'au ridicule.

**Mme Florence Lassarade.** – Dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), une étude a été lancée sur les effets secondaires des vaccins contre la covid-19. Un bilan d'étape est prévu prochainement, et notre rapport définitif sera publié en septembre.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Il s'agit d'un sujet complexe, dont notre commission a saisi l'OPECST pour donner suite à une pétition déposée sur le site du Sénat.

### **Mission d'information sur le contrôle des EHPAD - Audition de présidents de conseil départemental**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Mes chers collègues, nous allons maintenant procéder, dans le cadre de notre mission d'information sur le contrôle des Ehpad, à l'audition commune de quatre présidents de conseil départemental : MM. Jean-Luc Gleyze, Michel Ménard, Georges Siffredi et Christophe Le Dorven, respectivement présidents des conseils départementaux de la Gironde, de la Loire-Atlantique, des Hauts-de-Seine et de l'Eure-et-Loir.

Je salue nos collègues qui participent par visioconférence à la présente audition. Celle-ci fera l'objet d'une captation vidéo.

Dotée des prérogatives des commissions d'enquête, cette mission d'information a été créée à la suite de la parution de l'enquête journalistique *Les Fossoyeurs*, qui met en évidence l'inadéquation, dans leur forme actuelle, des contrôles opérés non sur les groupes, mais sur les établissements, ainsi que l'incapacité des autorités à s'assurer du bon emploi de l'argent public. C'est pourquoi nous avons choisi de nous intéresser au contrôle.

Messieurs les présidents, le modèle issu de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, qui repose sur la souplesse et la confiance *a priori*, vous paraît-il devoir être adapté, voire remis en cause, à la suite de l'affaire Orpea ?

À l'issue de vos propos liminaires, vous serez interrogés par nos deux rapporteurs, Bernard Bonne et Michelle Meunier. J'invite chacun à la concision, afin que nos échanges soient aussi riches que possible dans le temps qui nous est imparti.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, je vous demande de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

*(MM. Jean-Luc Gleyze, Michel Ménard, Georges Siffredi et Christophe Le Dorven prêtent serment.)*

**M. Michel Ménard, président du conseil départemental de la Loire-Atlantique.** – La Loire-Atlantique dispose de 15 600 places, réparties en 178 Ehpad. Peu nombreux, les dix-sept établissements privés n'accueillent que 9 % des résidents ; cinq d'entre eux sont gérés par Orpea, quatre par Korian.

Notre département se distingue par le nombre de ses Ehpad associatifs. Chaque association ne gère souvent qu'un établissement, en sorte que le nombre de gestionnaires est très élevé.

Nous consacrons 145 millions d'euros par an aux Ehpad, soit 10 % de leur budget, dont 63 millions d'euros au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Le financement de l'hébergement des personnes sans ressources représente 23,3 millions d'euros, eu bénéfice de 2 000 personnes environ ; le département a réévalué son taux directeur pour 2022, à la demande des établissements.

Les révélations de Victor Castanet nous ont vivement interpellés. Nous n'avons pas repéré sur notre territoire de faits aussi graves que ceux qu'il met en lumière. À la suite de la parution de son livre, nous avons lancé une inspection des cinq établissements Orpea présents dans le département. Nous avons constaté des dysfonctionnements, mais pas de faits particulièrement graves.

Toute la lumière doit être faite sur les graves accusations contenues dans ce livre, qui constitue une alerte préoccupante, mais sans jeter l'opprobre sur l'ensemble des Ehpad. Nombre d'établissements fonctionnent bien, avec des personnels bienveillants.

Notre dispositif de suivi et de contrôle des établissements repose notamment sur une réunion hebdomadaire commune de l'Agence régionale de santé (ARS) et du département. Les réclamations qui nous parviennent y sont examinées.

Les contrôles conjoints de l'ARS et du département sont lourds et prennent du temps. Les révélations de M. Castanet ayant montré la nécessité de contrôles plus nombreux, j'ai lancé des enquêtes flash, plus légères mais inopinées. Les gestionnaires doivent intégrer qu'un contrôle peut intervenir à tout moment.

Les départements doivent être confortés pour ce travail de contrôle, car ils ont l'avantage de la proximité. Nous connaissons bien les gestionnaires et entretenons avec eux des relations fluides.

Les établissements ont l'obligation de déclarer les événements susceptibles d'affecter la prise en charge des usagers ou les événements indésirables graves. Une

messagerie électronique commune aux départements et à l'ARS assure le recueil des réclamations émanant des résidents ou de leur famille.

Les inspections inopinées menées ces dernières années, sans doute insuffisantes, n'ont pas, je le répète, mis au jour de faits très graves.

L'association Alma 44 est le relais du dispositif 3977 dans le département. Des commissions communes à Alma 44 et au département traitent des difficultés.

Le nombre de réclamations a augmenté de 35 à 111 entre 2018 et 2021, essentiellement, selon nous, du fait de la crise sanitaire.

Au cours de nos inspections, nous avons constaté une instabilité excessive du personnel et une propreté des locaux parfois peu satisfaisante. Par ailleurs, le protocole pour les situations de maltraitance est peu connu des personnels.

Les mesures correctives que nous préconisons tiennent notamment à la sécurisation des locaux de stockage, à l'élaboration d'une procédure d'enregistrement et de traitement des réclamations et à la préparation d'un plan d'action pour la stabilité des effectifs.

Au total, nous sommes plutôt rassurés sur le fonctionnement de nos établissements, même s'il y a des marges d'amélioration.

**M. Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental de la Gironde.** – Je vous remercie de nous offrir cette occasion de témoignages et d'échanges sur les politiques en direction de nos aînés vivant en Ehpad.

Dans la grande majorité des établissements, les missions sont assurées avec professionnalisme et humanisme, dans un contexte de tension sur les effectifs. L'implication des directeurs et salariés des établissements médico-sociaux a été maintes fois constatée, particulièrement pendant la crise sanitaire.

Il s'agit de restaurer la confiance au sein de ces établissements et de prévenir d'autres crises.

Les mécanismes de rentabilité à tout prix récemment mis au jour, s'ils sont confirmés, menacent la part la plus vulnérable de notre humanité. Cet enjeu appelle de notre part une mobilisation forte, bien au-delà du temps médiatique, et des réponses concrètes au plan départemental comme au plan national.

D'abord, le recueil des informations préoccupantes et le contrôle des établissements doivent être améliorés. Il faut aussi donner sens au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) par un véritable dialogue de gestion.

Ensuite, départements et ARS doivent mieux coopérer pour promouvoir ce type d'accueil, en lien avec le choix du maintien à domicile, et faciliter la mise en réseau des acteurs de l'autonomie.

Par ailleurs, la recherche du profit ne doit pas nuire à une mission éminemment sociale. C'est une exigence morale : porter atteinte à la dignité de nos aînés, c'est porter atteinte à l'intégrité de la société.

Enfin, la citoyenneté doit être reconnue et encouragée au sein des établissements.

En 2018, au moment où, monsieur le rapporteur, vous publiez votre rapport d'information « Ehpad : quels remèdes ? », j'adressais un courrier à Mme Buzyn pour l'alerter sur la situation et publiais une tribune, intitulée « De quoi l'Ehpad est-il malade ? ». J'ai mené de nombreuses consultations sur le sujet pendant deux ans.

À la suite du travail remarqué de Dominique Libault, nous avons appelé de nos vœux une loi autonomie, non comme un dû mais comme une nécessité face au vieillissement et à la multitude des acteurs. La crise sanitaire ne peut à elle seule expliquer une politique à la découpe, avec les conclusions que nous connaissons autour du Ségur de la santé. Ce sont les premiers de corvée, derniers de cordée, qui en sont les principales victimes.

Je rejoins à cet égard le constat de la Cour des comptes : les difficultés systémiques ne sont pas prises en compte.

**M. Georges Siffredi, président du conseil départemental des Hauts-de-Seine.** – Les 108 Ehpad des Hauts-de-Seine totalisent 10 296 places, dont 40 % sont habilitées à l'aide sociale départementale. Les établissements privés lucratifs représentent 53 % des places, les établissements privés associatifs 25 % et le secteur public 22 %.

Les contrôles sont assurés par le département et l'ARS, au titre respectivement de la dépendance et du soin. Dans les Hauts-de-Seine, nous avons grand mal à mener ces contrôles conjoints, d'abord parce que l'ARS a une approche régionale, ensuite, nous dit-on, parce que son personnel n'est pas suffisamment nombreux.

Les contrôles doivent-ils toujours être conjoints ou un seul contrôle pourrait-il regrouper les deux dimensions ? Il faut se poser la question.

Par ailleurs, aucun contrôle ponctuel d'établissement ne permet d'accéder aux éventuelles marges arrières des sociétés ; cela relève d'instances aux compétences plus larges, comme l'Inspection générale des affaires sociales (Igas).

J'ajoute que, malgré un récent décret, nous manquons encore d'un référentiel de contrôle opposable, qui permettrait l'application de sanctions. Avant les mesures extrêmes que sont la mise sous administration provisoire et la fermeture administrative, des sanctions financières pourraient être appliquées. Mais, en l'absence de référentiel opposable, elles ne sont que rarement mises en œuvre, voire jamais.

Reste que le problème de fond, dans mon département comme ailleurs, tient au manque de personnel dans l'ensemble du secteur médico-social. Si un référentiel fixe des taux minimaux d'encadrement mais que le personnel manque, comment fait-on ? Un enfant de la crèche, on peut le rendre à ses parents, même si ce n'est pas facile pour eux...

Pour certaines catégories de personnels, comme les aides-soignants, il faudrait une formation et un accompagnement renforcés. Peut-être certains métiers doivent-ils aussi être revalorisés.

Enfin, l'Ehpad de demain sera-t-il le même que celui d'aujourd'hui ? L'Ehpad doit-il être un lieu de vie ou de fin de vie ? Du fait du développement du maintien à domicile, les personnes sont dans des situations de plus en plus complexes à leur entrée en établissement. Nous avons lancé une réflexion avec les professionnels sur ces sujets.



Par exemple, des personnes en situation de handicap qui vieillissent pourraient être hébergées dans des Ehpad renouvelés, pour apporter plus de jeunesse. Des personnes pourraient aussi séjourner en Ehpad de façon temporaire ou séquentielle, pour permettre à l'aidant de souffler. Quant aux personnes qui ont le plus besoin de soins, peut-être faudrait-il les rattacher au milieu hospitalier ?

**M. Christophe Le Dorven, président du conseil départemental d'Eure-et-Loir.** – Je vous remercie pour votre invitation. Il est toujours appréciable que la représentation nationale s'intéresse aux territoires, et je sais que le Sénat y attache une importance particulière.

L'Eure-et-Loir est un département très peu peuplé – vous connaissez peut-être la Beauce et ses grandes plaines... Mais le problème du vieillissement y est caractérisé : sur 430 000 habitants, 114 800 ont plus de 60 ans et 41 200 plus de 75 ans. Nos 43 Ehpad hébergent 4 186 personnes, dont environ les deux tiers à l'aide sociale.

Notre maillage territorial des Ehpad, calqué sur la carte des anciens cantons, est le fruit de la vision humaniste d'un de mes prédécesseurs, votre ancien collègue Martial Taugourdeau.

Sur ces établissements, 32 sont habilités à l'aide sociale, un est associatif et 10 sont privés à but lucratif, dont un seul du groupe Orpea. Ce groupe a vendu un autre établissement, qui n'était pas en milieu urbain. De fait, les groupes privés s'intéressent d'abord aux villes et, sans les collectivités territoriales, il n'y aurait plus rien à la campagne.

Si je voulais faire sourire M. Siffredi, je dirais que le budget social de son département est supérieur au budget total du mien... Sur un peu plus de 500 millions d'euros, nous consacrons 50 millions d'euros aux personnes âgées, dont 10 millions d'euros pour l'aide sociale à l'hébergement et 16,5 millions d'euros pour l'APA.

Le prix de journée moyen est de 58 euros. Dans les Hauts-de-Seine, pas sûr qu'un Ehpad privé fasse son beurre à ce tarif...

Dans une société où l'individualisme est grandissant, les valeurs familiales se délitent. La société évolue, la solidarité aussi. Depuis neuf mois que je suis président, je considère la solidarité envers les aînés comme une nécessité absolue, un devoir moral et une priorité. Nous le devons aussi aux familles – quand elles existent.

Dans cet esprit, j'ai lancé un plan pour le bien-vieillir, destiné principalement au milieu rural.

Il s'agit notamment de favoriser de nouvelles formes d'habitat, intermédiaires entre l'habitation historique et l'Ehpad, où l'on entre de plus en plus vieux et de plus en plus dépendant. Nous devons traiter la période de transition pendant laquelle les personnes, sans subir une perte majeure d'autonomie, ne peuvent plus rester à leur domicile.

L'Ehpad doit devenir une plateforme de services de proximité. Il faut aussi des plateformes pour l'aide à domicile.

Seulement voilà : comme il a déjà été souligné, nous manquons cruellement de personnel dans les établissements médico-sociaux, mais aussi dans les associations et les sociétés d'aide à domicile.

Si nous ne faisons pas un effort en matière de formation, d'attractivité, de rémunération et de conditions de travail, nous n'y arriverons pas. Car le pire est à venir en matière de vieillissement et de dépendance.

J'en viens à la question des contrôles. Un Ehpad d'Eure-et-Loir, qui a été repris par Orpea, est cité dans le livre *Les Fossoyeurs*. Depuis 2018, le conseil départemental a lancé un contrôle systématique de tous les Ehpad. Il n'en est pas ressorti de problème majeur dans la gestion de la dépendance. J'ai demandé à ce qu'on poursuive cet effort, y compris pour ce qui concerne les établissements accueillant des personnes handicapées et les établissements accueillant des enfants de l'aide sociale.

En effet, ce que vous avez pu lire dans « *Les Fossoyeurs* », vous pourriez également le lire pour ce qui concerne des établissements de l'aide sociale à l'enfance (ASE). En tant que présidents de département, nous pourrions avoir honte de placer des enfants dans certains établissements.

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – Nous avons déjà rencontré le représentant de l'Assemblée des départements de France (ADF), pour évoquer l'autonomie des personnes âgées. Toutefois, nous le savons, chaque département a une politique particulière, vous venez d'ailleurs d'en témoigner.

Je le rappelle, ce livre a eu un intérêt considérable, en soulevant un problème que nous n'avions pas envisagé auparavant, celui des établissements privés à but lucratif, pour lesquels les contrôles sont souvent inopérants, dans la mesure où il faudrait contrôler la totalité du groupe.

Ainsi, Orpea s'était organisé pour que tout remonte au niveau régional, voire au niveau national. Le rapport Igas-IGF a permis de dévoiler, au niveau des groupes, des dysfonctionnements, voire des malversations.

Le livre a également révélé le fait que l'État et les départements ne consacrent pas suffisamment d'argent aux personnes âgées. Nous attendons tous une loi sur l'autonomie, qui aurait dû arriver depuis de très nombreuses années. Elle devra donner aux établissements des moyens suffisants pour fonctionner correctement.

Qu'il s'agisse du livre de Victor Castanet ou du rapport de l'Igas et de l'IGF, on observe certaines constantes. Par ailleurs, le nouveau président directeur général d'Orpea, M. Charrier, a mis en place des audits indépendants, qui témoignent des mêmes dérives. L'enquête judiciaire est en cours, mais il me semble que l'on peut d'ores et déjà parler de malversations, auxquelles il convient de mettre fin.

Vous avez évoqué la difficulté à harmoniser les contrôles. Certains ont évoqué des contrôles communs, d'autres, des contrôles successifs. Il s'agit aujourd'hui de savoir qui contrôle, comment on contrôle et ce qu'on contrôle.

Il y a le contrôle de la qualité de l'accueil des personnes âgées, le contrôle du personnel, le contrôle exercé par le département, celui des ARS, et le contrôle de la réalité des états réalisés des recettes et des dépenses (ERRD). Par ailleurs, certains agents relèvent à la fois du département et du budget soins.

Ma première question concernera donc l'organisation de la gouvernance, sujet sur lequel notre mission d'information devra trancher. Sans doute une gouvernance unique

simplifierait-elle beaucoup les contrôles et la mise en place des budgets par les directeurs d'établissement.

Dans un précédent rapport, nous avons proposé de mener une expérimentation dans le cadre de laquelle cinq départements se chargeraient de toute la gouvernance, tandis que cinq ARS feraient la même chose sur d'autres territoires.

Régler ce problème de gouvernance permettra d'éviter un certain nombre des dérives constatées.

Les questions sont nombreuses et je souhaite que vous puissiez détailler vos réponses par écrit, car nous n'aurons pas le temps de tout évoquer ce soir. Je souhaiterais toutefois que vous puissiez nous dire ce que vous pensez des failles observées, en matière de contrôle, pour ce qui concerne les établissements privés à but lucratif, qu'il s'agisse des départements ou des ARS.

Pour ce qui concerne les personnels, il faut absolument trouver des ratios et des référentiels. Récemment, la HAS a publié un référentiel que nous devons réussir à rendre opposable.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Les questions vous ont été envoyées par écrit, et nous comptons, comme vient de le dire mon collègue, sur vos réponses écrites.

Vous avez, messieurs les présidents, une bonne connaissance de la population de votre territoire, notamment de celles et ceux qui sont accueillis en Ehpad. Selon vous, en matière de connaissance de la population – je pense aux résidents, mais aussi aux professionnels –, qu'est-ce qui pourrait être amélioré ?

En matière de démocratie sanitaire, il existe dans chaque établissement un outil, à savoir le conseil de la vie sociale, dont la création remonte à 2002. Sans doute cet instrument n'est-il pas forcément opérant. Avez-vous des recommandations concrètes à formuler en matière de vie sociale et de remontées pour le bien-être des personnes accueillies et des professionnels ? C'est un peu en tant que lanceur d'alerte que je souhaite vous entendre. Ainsi Mme Bourguignon a-t-elle proposé, me semble-t-il, que des élus siègent aux conseils de vie sociale.

Par ailleurs, avez-vous eu à connaître de transferts d'exploitation d'établissement ? On le sait, ces transferts existent et contribuent à renforcer considérablement le nombre des établissements privés à but lucratif.

Messieurs Gleyze et Ménard, puisque vos départements appartiennent, au sein de l'ADF, à l'Association des départements solidaires, avez-vous des préconisations particulières à formuler ?

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – Permettez-moi de compléter ma question relative à la gouvernance.

Le point GIR (groupe iso-ressources), qui correspond au niveau de perte d'autonomie, est très différent d'un département à l'autre. Seriez-vous prêts, demain, à harmoniser ce point GIR, afin que chacun puisse recevoir la même aide, qu'il s'agisse de la dépendance ou de la médicalisation ?

**M. Christophe Le Dorven.** – Le point GIR vient d’être augmenté de 9,4 %. C’est dire à quel point nous avons conscience de la nécessité d’une harmonisation. Nous aimerions pouvoir financer l’aide à l’autonomie comme le font nos voisins des Yvelines ou de l’Essonne. Toutefois, notre budget n’est pas extensible en la matière. Pour les territoires les plus ruraux ou, en tout cas, les moins peuplés, l’effort serait plus important que pour les départements plus métropolitains.

S’agissant de la gouvernance, vous avez tout à fait raison. Nous menons le plus grand nombre possible d’actions avec l’ARS, du moins avec le directeur territorial. Mais les relations se grippent au niveau du directeur général.

Si nous avons la possibilité d’exercer la gouvernance, les contrôles devraient être menés, avec l’ARS, par le territoire et non pas depuis la ville préfecture de région. En effet, les services déconcentrés n’ont pas les mêmes préoccupations que nous. Néanmoins, je le répète, nous travaillons vraiment ensemble.

S’agissant des conseils de la vie sociale (CVS), peut-être vais-je vous choquer, mais je dirai que, si un directeur d’établissement souhaite que le CVS ne serve pas à grand-chose, celui-ci ne sert pas à grand-chose. Les familles des pensionnaires sont généralement assez dociles. Le CVS ne constitue pas forcément la structure la plus opérante.

**M. Georges Siffredi.** – S’agissant des contrôles, la réponse à votre question dépend aussi d’une certaine vision : convient-il de centraliser ou de décentraliser ? Pour ma part, je prône plutôt la décentralisation.

Au-delà de cette question, il convient de nous mettre d’accord sur un référentiel. Par ailleurs, pour avoir une vision globale du groupe et, donc, d’éventuelles marges arrières, il faut une instance supérieure.

Vous proposez d’expérimenter plusieurs types de gouvernance. Le département des Hauts-de-Seine est prêt à mener une telle expérimentation. Nous avons d’ores et déjà élaboré un référentiel comportant trois séries de contrôle.

Concernant les CVS, il faudrait réussir à les développer. Pour autant, même s’il paraît séduisant d’y faire siéger un élu, cela me paraît difficile concrètement. Ainsi, dans mon département, nous avons 108 Ehpad. Comment le vice-président ou le conseiller délégué pourrait-il siéger au CVS de chacun de ces établissements ?

L’important, selon moi, c’est que le CVS devienne un vrai lieu d’échanges et de vie, avec de vrais comptes rendus et de vraies remontées. Or, aujourd’hui, on a le sentiment que les familles y sont sous-représentées et s’y expriment peu.

Il s’agit d’un point important, qui est lié non seulement au contrôle de l’établissement, mais aussi à l’aspect qualitatif de la vie de l’établissement. Dans mon département, le nombre d’appels au 3977 était très faible. Depuis la sortie du livre, ils ont considérablement augmenté.

Sur la question du transfert d’établissements, ce sont les groupes privés associatifs qui ont tendance, depuis une dizaine d’années, à reprendre l’exploitation de petits établissements.

Faut-il harmoniser le point GIR ? Il faudrait déjà réussir, au sein d'un département, à opérer une harmonisation entre les différents établissements. Depuis 2015, nous œuvrons en ce sens, malgré les difficultés que nous rencontrons. Pour autant, nous revalorisons chaque année le point GIR de 0,5 %.

**M. Jean-Luc Gleyze.** – Je répondrai à vos questions en m'efforçant de les mettre en perspective.

Les constats sont les suivants : les outils de contrôle sont insuffisants et nous n'avons pas de vision sur la section hébergement des établissements privés à but lucratif.

Les réponses actionnables sont trop binaires. En effet, il n'est pas possible de fermer les Ehpad ni de placer sous administration provisoire les établissements privés à but lucratif.

Je souhaite également insister sur la déconnexion entre les outils conventionnels, notamment les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, les CPOM, que l'on pourrait appeler les CPO, car il s'agit plutôt de contrats pluriannuels d'objectifs et non pas de moyens, et les financements, ce qui prive les autorités de tutelle d'une capacité de négociation, mais aussi de coercition, en cas de non-respect des termes de la convention.

Si les CPOM ont la vertu de créer un lieu d'échange tripartite, ils n'ont pas permis de mettre en place des outils de pilotage de la qualité au regard des financements.

Les dotations financières sont uniquement assises, vous l'avez dit, sur le niveau moyen de dépendance, qui est un élément évidemment important, mais empêche de tenir compte du statut du gestionnaire, du contexte territorial urbain ou rural et de la politique qui peut être menée dans l'établissement, notamment en matière d'innovation. Aujourd'hui, les innovations intéressantes sont uniquement appréhendées sous l'angle des appels à manifestation d'intérêt.

Depuis la loi ASV, la loi d'adaptation de la société au vieillissement, la disparition de la notion de ratios d'encadrement constitue un fait majeur. Pourtant, ce devrait être une condition essentielle de la prise en charge qualitative, qui est liée à la question des moyens.

Il manque aussi une politique d'évaluation de la qualité. Celle-ci repose aujourd'hui sur des outils perfectibles. Des évaluations externes relèvent d'un nouveau référentiel de la Haute Autorité de santé (HAS), mais l'obligation faite aux établissements de mener les enquêtes de satisfaction en interne les laisse tout de même relativement libres des modalités de mise en œuvre, ce qui peut créer un doute sur la neutralité du recueil de la parole des usagers.

Les outils de détection des maltraitances sont trop éclatés, avec trois canaux : l'ARS, le département et le 3977. Ainsi les saisines sont-elles assez rares, même si elles sont aujourd'hui en augmentation. Nous observons une grande difficulté à recouper les informations pour analyser correctement les signaux faibles.

Pour ce qui concerne la gouvernance et les contrôles, les vécus sont différents selon les départements. Or ces derniers devraient enrichir l'animation de la politique publique, notamment en s'appuyant sur leur connaissance des territoires et des parcours des personnes.

En se fondant sur ces constats, pourquoi ne pas imaginer un traitement différencié des Ehpad, selon le type de gestionnaire et le contexte dans lequel ils s'inscrivent ? Dans une telle perspective, il faudrait rendre possible une modulation des financements fondamentaux, au-delà de la seule question du niveau de dépendance moyen, pour créer des incitations à l'innovation, au partenariat avec les acteurs locaux, à l'Ehpad hors les murs, à la porosité entre l'Ehpad et le monde extérieur et à la mise en place de politiques de prévention, par exemple un système de bonus-malus. Surtout, il faudrait que les CPOM deviennent de véritables cadres de négociation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

J'en viens au GIR. Certes, on peut toujours définir un certain nombre d'indicateurs constituant un cadre d'évaluation. Je pense notamment au rapport soignants-résidents, à la présence d'infirmiers de nuit et d'un médecin coordinateur. En revanche, ces indicateurs ne font pas référence à la place donnée aux aînés, au projet d'établissement, aux relations avec la famille et l'environnement immédiat, ni aux ressources en santé du territoire, autrement dit aux leviers susceptibles de garantir une prise en charge plus qualitative.

Pilotage des ressources ne signifie pas qualité et respect du projet d'accompagnement. Il faut un pilotage de l'humain par l'humain. Permettez-moi de vous donner un exemple extrêmement concret. La grille GIR, c'est le constat de l'accompagnement à la perte d'autonomie, donc de la dépendance. On pourrait inverser cette grille et l'énoncer en termes de garantie, le plus longtemps possible, du maintien de l'autonomie.

La méthode dite SMAF, ou système de mesure de l'autonomie fonctionnelle, a été mise en œuvre au Canada et en Dordogne. C'est un instrument d'évaluation de l'autonomie, qui prévoit 29 fonctions recouvrant les activités quotidiennes. Il permet d'estimer le temps de soins requis par un groupe d'individus hébergés.

J'ai eu l'occasion d'aller en Dordogne pour m'instruire sur le sujet. La grille est utilisable par l'ensemble des personnes présentes dans l'Ehpad, y compris par l'agent d'entretien, qui peut en faire un outil d'approche, d'évaluation et de compréhension de l'évolution de l'état de la personne âgée. C'est un outil précieux pour un gestionnaire parce qu'il permet d'adapter les besoins en personnels, en fonction des besoins réels et évolutifs des résidents. Il permet de créer 14 profils iso-SMAF, pour harmoniser les pratiques sur des groupes identifiés. L'un des avantages se situe au niveau du financement des structures, la méthode permettant de concilier efficacement les besoins des acteurs du système et d'allouer judicieusement les ressources humaines. Elle redonne du sens, en permettant de travailler sur l'autonomie et non plus sur la dépendance.

Pour ce qui concerne les outils de contrôle, il faut rendre possible, dans la mesure où la fermeture d'établissement constitue une vraie difficulté, l'équivalent de l'administration provisoire dans le secteur lucratif, en installant une autorité de contrôle nationale, qui soit capable de contrôler les sièges des établissements et de consolider les informations financières. Il convient ainsi de faciliter le recours au contrôle des établissements par les chambres régionales des comptes. Nous devons rester fidèles au principe de confiance aux partenaires, consubstantiel à la loi ASV, tout en musclant les leviers financiers et coercitifs.

Je propose aussi de mettre en place des modalités d'évaluation de la qualité reposant sur le recueil de la parole des usagers, en favorisant la liberté de parole, éventuellement par le biais d'un organe national indépendant. La parole doit être recueillie après la prise en charge de la personne. En effet, les familles ont parfois des difficultés à

exprimer la réalité de ce qu'elles constatent, parce qu'elles ne veulent pas se trouver en difficulté et devoir placer ailleurs leur aîné.

Nous devons également mettre en place un outil de recueil intégré des informations de maltraitance et de négligence. Nous avons, en Gironde, un outil qui s'appelle la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP), pour la protection de l'enfance.

S'agissant de nos relations avec les ARS, nous pouvons sans doute imaginer certaines évolutions. Ainsi, il convient de créer un comité de coordination des acteurs œuvrant au recueil des signalements. Nous devons consolider une porte d'entrée unique en la matière, en nous appuyant sur une plateforme numérique de signalement gérée par l'ensemble des acteurs. À cet égard, nous faisons appel à l'aide de l'État, pour expérimenter une telle plateforme.

Nous imaginons aussi une commission conjointe des plaintes et des signalements. Nous sommes d'accord avec l'ARS pour faire évoluer le champ stratégique, en privilégiant les situations les plus graves et sensibles, pour construire un plan de contrôle.

Peut-être cette commission répond-elle à la question de la gouvernance. Plus qu'une gouvernance unique, c'est la manière dont nous pratiquons la collaboration et le partenariat entre l'ARS et le département qui nous permet de garantir, de façon intégrée, la gouvernance la plus efficiente possible, notamment pour ce qui concerne les contrôles. L'appui de l'État central serait le bienvenu dans ce cadre.

Nous avons amorcé avec l'ARS un plan de contrôle partagé, afin de recueillir les signaux faibles et plus forts et d'intervenir plus rapidement, notamment en mettant en place une administration provisoire, ce qui, à l'heure actuelle, n'est pas possible.

**M. Michel Ménard.** – Madame la rapporteure, l'association des départements solidaires a été créée pour expérimenter, innover et partager des expériences, particulièrement dans le champ de l'innovation sociale. Nous travaillons notamment sur les questions de l'habitat inclusif, des villages seniors, des résidences autonomie et des résidences sociales.

S'agissant de l'autonomie, faut-il renforcer les départements dans leurs compétences ? Ma réponse est oui. À mes yeux, il n'est désormais plus nécessaire de confirmer l'intérêt de la décentralisation, et j'appelle d'ailleurs à franchir une nouvelle étape en ce sens, et pas simplement pour ce qui concerne les personnes âgées. Il y a une tentation permanente de l'État de recentraliser face à certaines difficultés. Voilà peu, une proposition de loi visant à recentraliser la protection de l'enfance a été déposée.

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – Par M. Iacovelli, qui est membre de notre commission.

**M. Michel Ménard.** – Je pense que ce n'est pas une bonne idée. La responsabilité de l'État est totale pour ce qui concerne l'hôpital. Que les services centralisés améliorent les conditions d'accueil à l'hôpital avant de s'interroger sur la recentralisation de la prise en charge des personnes âgées !

Il ne s'agit pas de critiquer l'ARS, avec qui nous avons des relations de confiance. Nous constatons simplement que, si nous faisons quatre contrôles conjoints dans l'année, c'est parce que l'ARS nous dit ne pas avoir les moyens d'en faire plus. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'ai souhaité que nous menions unilatéralement des contrôles flash allégés

et inopinés, afin d'envoyer aux gestionnaires d'établissement le message suivant : vous pouvez être contrôlés à tout moment.

Après la sortie du livre de M. Castanet, nous avons reçu les directeurs des cinq établissements Orpea de notre département. Ils étaient d'accompagnés de la directrice régionale, et nous avons eu le sentiment que la parole était assez encadrée.

L'État a un vrai rôle à jouer concernant le contrôle financier de ces groupes, et les services fiscaux pourraient se saisir de cette question, qui ne relève pas de nos compétences.

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – Il faut effectivement une connaissance précise du groupe, à tous les niveaux. Il ne s'agit pas uniquement des remises de fin d'année (RFA) !

**M. Michel Ménard.** – Sur les transferts d'établissement, je sais qu'un établissement de Nantes a été transféré au groupe Korian.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Il s'agit surtout de savoir s'il s'agit d'une stratégie de la part de ces groupes...

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – Nous avons reçu la liste de tous les établissements transférés depuis dix ans ou quinze ans. Il y en a énormément !

**M. Michel Ménard.** – Nous n'en sommes pas informés, puisqu'aucune autorisation n'est nécessaire dans ce cadre. Sans doute y a-t-il là matière à agir au niveau législatif.

Comme mes collègues, je suis pour une vraie loi « grand âge » visant à octroyer les moyens financiers, et donc humains. En effet, même s'il existe des difficultés de recrutement, des moyens financiers élargis amélioreraient grandement les choses, en rendant les métiers plus attractifs. Il s'agit là d'une responsabilité nationale.

Quant aux départements, ils doivent pouvoir assurer entièrement leurs responsabilités, qu'il s'agisse des personnes âgées, des personnes en situation de handicap ou de la protection de l'enfance.

**Mme Élisabeth Doineau.** – La question de la gouvernance a été soulevée au Sénat dans le cadre du rapport de la Cour des comptes, qui avait été commandé par la commission des affaires sociales. L'augmentation du GIR moyen pondéré (GMP) nous montre que les personnes âgées accueillies en Ehpad ont désormais des pathologies très lourdes, le domaine sanitaire semblant prendre le pas sur le domaine médico-social, ce qui conduirait à confier la prise en charge aux ARS.

Néanmoins, j'entends bien votre désir de conserver dans le giron des départements cette compétence. En tant que conseillère départementale depuis vingt ans, c'est une politique qui me tient également à cœur.

Une expérimentation paraît donc nécessaire. Quoi qu'il en soit, relisez ce rapport de la Cour des comptes, car il me paraît important de tenir compte de son constat et de son analyse.



L'ADF a-t-elle fait une enquête sur le nombre de départements ayant lancé des CPOM ? Combien d'Ehpad sont-ils couverts par des CPOM dans vos départements respectifs ? Il s'agit en effet d'un cadre de négociation important.

J'avais suggéré au président de mon département de se lancer dans les démarches qualité. Nous le faisons depuis très longtemps pour le réseau Habitat Jeunes, avec les démarches RSO et le recueil des parties prenantes, donc des usagers, qui ont véritablement permis d'apporter une plus-value.

Le nombre de CPOM signés dans l'ensemble de nos départements serait intéressant à connaître. Ces contrats témoignent en effet d'un engagement et d'une culture de partage.

**M. Christophe Le Dorven.** – S'agissant des CPOM, seulement un tiers des établissements sont concernés en Eure-et-Loir.

J'évoquais tout à l'heure l'audit généralisé de l'ensemble des établissements d'Eure-et-Loir réalisé en 2018 et 2019. Or c'est sur la base de ce que nous avons constaté que ces CPOM ont été construits, et c'est essentiel à mes yeux.

Vous vous interrogez en effet, madame la sénatrice, sur un CPOM type. Certes, un document homogène, quel que soit le département et l'établissement, paraît nécessaire pour que l'ARS puisse s'y retrouver. Malgré tout, il faut vraiment tenir compte de la vie de chaque établissement. Je distinguais tout à l'heure les Ehpad ruraux des Ehpad urbains, et les contrats doivent tenir compte de la situation territoriale de chaque établissement.

**M. Georges Siffredi.** – Ne soyons pas trop sévères ! En 2022, nous arrivons à la fin des premiers contrats, qui ont débuté voilà cinq ans. En outre, la crise du covid est venue compliquer la situation pendant deux ans. Cherchons à améliorer la deuxième génération de contrats ! Dans mon département, l'ARS Île-de-France bâtit l'essentiel du CPOM.

Vous avez évoqué, madame la sénatrice, une médicalisation de plus en plus grande faisant davantage appel aux compétences de l'ARS. La partie « santé » doit-elle être rattachée à un hôpital ? Les Ehpad doivent-ils rester des lieux de fin de vie ou bien convient-il de réfléchir à l'Ehpad de demain, plus intégré, avec du qualitatif et de la vie, ouvert sur l'extérieur ?

Les Ehpad ne doivent-ils plus accueillir que des gens de quatre-vingt-quinze ans en fin de vie ? Je rappelle à cet égard que nous développons énormément le maintien à domicile. Pour ma part, je ne vois pas l'Ehpad de demain de cette manière. Il convient donc que les établissements continuent de relever de la compétence départementale.

**M. Jean-Luc Gleyze.** – Je tiens à rassurer mon collègue de Loire-Atlantique, je reste fondamentalement girondin. S'agissant des expérimentations proposées, vous aurez plus de candidats pour la place de pilote départemental que pour celle de pilote ARS !

Le CPOM est considéré davantage comme un outil de gestion financière et budgétaire que comme un outil stratégique de pilotage par la qualité.

Je pourrai vous communiquer le chiffre du nombre de CPOM signés en Gironde. Quoi qu'il en soit, nous avons un diagnostic partagé des fiches actions. Nous avons travaillé avec l'ARS Nouvelle-Aquitaine dans ce cadre. Il existe une forme de standardisation des

CPOM, avec un cadre référencé et normalisé. Pour autant, les fiches actions sont personnalisables.

Pour faire du CPOM un outil utile, il faut un bon diagnostic, fondé sur l'offre existante du territoire et la réalité des besoins actuels et émergents. Un CPOM doit traduire concrètement les orientations politiques déclinées dans le schéma départemental et constituer, je l'ai dit précédemment, une forme de contrat de confiance fondé sur le dialogue entre la collectivité, l'ARS et les partenaires. Il peut donc être propice à l'innovation sociale. Un certain nombre d'établissements sont volontaires.

En Gironde, nous avons beaucoup évolué en matière d'habitat partagé et d'habitat inclusif. Par ailleurs, nous expérimentons des CPOM territorialisés, qui s'intéressent au parcours de vie des personnes âgées. L'idée est de mettre autour de la table, notamment, l'ARS, le centre hospitalier local, les centres locaux d'information et de coordination (CLIC), les méthodes d'action pour l'intégration des services d'aide et de soin dans le champ de l'autonomie (MAIA), les services publics et privés d'aide à domicile, la MSA, la CAF. Cela permet à chacun d'apprendre à se connaître, tout en induisant un certain nombre de réflexes dans la prise en charge du parcours. Qui téléphone à qui ? Qui prend en charge ? Comment les choses se passent-elles durant le week-end ? Il s'agit de garantir une fluidité dans la continuité du parcours.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Dans le cadre des CPOM territorialisés, les directeurs des établissements sont-ils associés ?

**M. Jean-Luc Gleyze.** – Jusqu'à présent, nous sommes restés sur le sujet de l'aide à domicile. Toutefois, on peut imaginer, dans le cadre des parcours amont et aval, des séjours en Ehpad.

**M. Michel Ménard.** – Madame la sénatrice de la Mayenne, en Loire-Atlantique, 72 % des Ehpad ont signé un CPOM. Par ailleurs, pour 12 % d'entre eux, le CPOM est en cours de rédaction.

La négociation des CPOM est précédée d'une réévaluation du GIR moyen pondéré.

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – Le contrôle des établissements doit s'accompagner d'un contrôle financier. C'est là que nous avons péché, en ne voyant pas les failles du système.

Il nous faut parvenir à contrôler au niveau local ces groupes privés associatifs ou à but lucratif, y compris pour ce qui concerne les prix d'hébergement. À l'heure actuelle, le secret des affaires nous empêche de le faire. Dites-nous comment vous envisagez des contrôles sur l'hébergement ou la réalité de la présence du personnel. En effet, Orpea n'est pas seul en cause. De nombreux autres groupes fonctionnent de la même manière.

Nous devrions rendre notre rapport en juin. Il traitera des différentes manières de renforcer le contrôle et incitera très certainement à l'application d'une loi « grand âge ».

**M. Georges Siffredi.** – Il faut un référentiel comptable !

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – On parle souvent des familles, mais certains résidents sont souvent considérés – pour leur bien ! – comme des objets plus que comme des sujets à part entière.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Si vous le permettez, madame la présidente, j’ai envie de mettre en avant le mot de « confiance », qui a été utilisé plusieurs fois sur ce sujet. La confiance, toutefois, n’exclut pas le contrôle.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je vous remercie, messieurs les présidents, madame la rapporteure, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, de votre participation à cette audition.

*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 15.*



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

**Mardi 10 mai 2022**

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

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

### **Bilan annuel de l'application des lois – Communications**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Comme chaque année à cette époque, les commissions permanentes sont appelées à dresser le bilan de l'application des lois qu'elles ont examinées au fond lors des sessions précédentes, comme le prévoit l'article 19 *bis* A du Règlement du Sénat.

L'exercice intervient cette fois-ci dans un contexte particulier, marqué par la fin du quinquennat, ce qui permet d'avoir une véritable photographie de la manière dont le Gouvernement s'est mobilisé pour rendre applicables les textes qu'il a fait voter.

Le rôle de vigie que le Sénat joue chaque année lui permet de s'assurer que l'intention du législateur a été respectée et garantit un contrôle de conformité entre l'esprit des lois et les mesures réglementaires prises pour leur application.

Cet exercice présente aussi l'intérêt de vérifier si la cadence du Gouvernement est aussi infernale que celle qu'il impose au Parlement pour faire voter les textes inscrits à l'ordre du jour prioritaire qu'il établit. Par comparaison avec l'année dernière, quelques progrès ont été réalisés, mais ceux-ci s'expliquent avant tout par l'achèvement de la XV<sup>e</sup> législature et l'effet d'accélération propre à la fin du quinquennat.

Ce bilan porte sur les lois promulguées au cours des dix dernières années jusqu'au 30 septembre 2021. Sont comptabilisées les mesures d'application prises jusqu'au 31 mars 2022.

À titre liminaire, je souhaite attirer l'attention de la commission sur quelques constats généraux.

Une seule loi examinée au fond par notre commission est entrée en vigueur au cours de la session parlementaire 2020-2021, contre deux durant la session précédente : il s'agit de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, que nous appelons plus volontiers loi « Climat et résilience ». Pour ce texte, une très faible partie des mesures attendues ont été publiées au 31 mars 2022. La loi Climat et résilience n'est en effet applicable qu'à 12 % si l'on tient compte des mesures prévues par les articles en vigueur. Ce défaut d'application interroge, car durant l'examen de ce texte, le Gouvernement n'a cessé de marteler l'urgence et la nécessité de légiférer sans tarder, afin de relever les défis de la résilience et de l'adaptation au changement climatique. Il est regrettable que l'urgence législative ne se soit pas doublée d'une urgence réglementaire, même si l'entrée en vigueur différée ou la technicité de certaines mesures contribuent en partie à expliquer ce retard.

S'agissant des textes plus anciens, parmi les vingt-cinq lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2011 et le 30 septembre 2021 relevant des domaines de compétence de la commission et nécessitant des mesures d'application, onze devaient encore faire l'objet d'une ou plusieurs mesures d'application au 1<sup>er</sup> avril 2022. Plus de cinquante mesures d'application de ces lois ont été prises entre le 1<sup>er</sup> avril 2021 et le 31 mars 2022, ce qui a fait sensiblement progresser leurs taux d'application. C'est le cas en particulier pour la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, dont le taux d'application est passé de 58 % l'année dernière à 89 % cette année. Quant à la loi n° 2020-105 du 11 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi AGECE, son taux d'application est passé de 40 % à 78 %. Je mentionnerai également la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, dite loi ASAP, dont l'examen au Sénat avait été renvoyé à une commission spéciale que je présidais, et qui est désormais applicable à environ 70 %.

Certains textes plus anciens attendent encore des mesures d'application, comme la loi relative à Voies navigables de France, qui date de 2012, ou encore la loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit de l'Union européenne, dite « Ddadue » de 2013, dont deux décrets d'application n'ont toujours pas été publiés à ce jour. Les textes les plus récents ne sont pas non plus épargnés, notamment certains textes emblématiques pour notre commission. Ainsi, seules onze des quinze mesures d'applications attendues de la loi créant l'Office français pour la biodiversité de 2019 ont été publiées : nous ne pouvons que regretter l'absence d'évolution du taux d'application de ce texte. Je citerai également la loi relative à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) de 2019, pour laquelle nous attendons toujours la publication de deux mesures d'application.

Parallèlement à ces retards que l'exécutif aura du mal à justifier, on ne peut que déplorer que le recours aux ordonnances s'inscrive dans une tendance désormais structurelle, celle d'un accroissement de l'usage de la législation déléguée, notamment depuis 2017. Notre assemblée attache au suivi des ordonnances une importance toute particulière, puisqu'elle a modifié son règlement en juin 2021 pour faire explicitement figurer cette exigence parmi les missions des commissions permanentes et qu'elle a renforcé l'information du Sénat sur les intentions du Gouvernement en matière de publication et de ratification de ces dernières. Une décision rendue par le Conseil constitutionnel le 28 mai 2020, connue sous le nom de « Force 5 », a clarifié la nature juridique des mesures prises sur le fondement d'une ordonnance qui, à l'expiration du délai d'habilitation voté par le Parlement, « doivent être regardées comme des dispositions législatives ». Cette évolution jurisprudentielle ne doit pas pour autant conduire le législateur à ne pas assumer ses responsabilités. Il est en effet crucial que le Parlement ne laisse pas s'appliquer indéfiniment des ordonnances emblématiques dans des domaines essentiels sans les examiner. Il est également primordial de veiller à la ratification expresse des ordonnances. Ainsi, il nous appartient de vérifier que le droit qui s'applique correspond effectivement aux intentions du législateur. Tel a d'ailleurs été tout le sens de la démarche engagée par notre commission, par la voix de son rapporteur Jean-Claude Anglars, dans le cadre de l'examen en novembre 2021 et en février dernier du projet de loi de ratification des ordonnances relatives à la compétence de la Collectivité européenne d'Alsace en matière de transports, qui portait notamment sur l'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises. Nous pouvons nous féliciter que le Parlement se soit donné les moyens de débattre réellement du contenu de ces ordonnances, et notamment du périmètre d'application de cette nouvelle taxe. Rappelons aussi que c'est grâce à la mobilisation et à l'implication de notre Haute Assemblée que ce texte, très attendu, a pu être promulgué et le droit en vigueur substantiellement amélioré.

Le nombre d'ordonnances publiées ces derniers mois impose donc une vigilance constante et une veille attentive de la part de notre commission. À cet égard, il semble que le Gouvernement ne parvienne pas à publier les ordonnances pour lesquelles il a lui-même demandé une habilitation. L'exemple de la loi d'orientation des mobilités, dite LOM, est particulièrement éclairant. Ainsi, deux des habilitations prévues par le texte n'ont pas abouti, les délais de publication des ordonnances ayant expiré. C'est le signe d'un recours excessif, ou à tout le moins non maîtrisé, à l'article 38 de la Constitution, régulièrement dénoncé – à juste titre – par le Sénat.

S'agissant du suivi des ordonnances, un dernier point d'attention mérite d'être signalé : la proposition de loi visant à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques en zone littorale, déposée par Didier Mandelli et dont Jean-Claude Anglars était le rapporteur, a inspiré l'ajout d'une disposition dans un projet d'ordonnance qui était soumis à consultation publique jusqu'à hier. Si l'on peut se féliciter que le Gouvernement reprenne à son compte un dispositif introduit sur notre initiative, je déplore qu'il n'ait pas déployé les efforts nécessaires pour faire aboutir la proposition de loi avant la suspension des travaux parlementaires de février. Nous serons donc vigilants lors de la publication de l'ordonnance et ferons en sorte de faire appliquer la volonté du législateur. Le cas échéant, nous saurons évidemment proposer les mesures nécessaires pour ce faire.

Venons-en au deuxième temps de notre analyse. Comme le prévoit désormais l'article 19 *bis* B du Règlement du Sénat, chaque loi promulguée fait l'objet d'un suivi par le rapporteur désigné pour son examen au fond. Je cède donc la parole à nos rapporteurs, d'abord à Philippe Tabarot, Marta de Cidrac et Didier Mandelli en remplacement de Pascal Martin, rapporteurs de la loi Climat et résilience, puis de nouveau à Marta de Cidrac en tant que rapporteure de la loi AGEC, ainsi qu'à Didier Mandelli, rapporteur de la LOM et à Louis-Jean de Nicolaÿ pour ce qui concerne la loi portant création de l'ANCT.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur de la loi Climat et résilience.** – Je me permets, en accord avec Didier Mandelli, de débiter mon propos par l'application de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire. Le taux d'application de cette loi est de 100 %, dans la mesure où toutes les mesures réglementaires d'application attendues ont été publiées. Je signale qu'un rapport fait toutefois défaut : il s'agit de celui sur les petites lignes ferroviaires, qui devait être remis au Parlement en juin 2019, puisque la mission confiée au préfet François Philizot sur le sujet devait initialement simplement le nourrir. L'ouverture à la concurrence est aujourd'hui une réalité, avec notamment le lancement d'une ligne Paris-Lyon par la société Trenitalia. Pour autant, et au-delà de l'excellent taux d'application de cette loi, cette ouverture fait face encore, ici et là, à plusieurs freins concrets, notamment en matière d'accès aux informations. En outre, je me permets de revenir sur la question du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau, qui nous a été transmis il y a quelques semaines et qui est loin de faire l'unanimité tant il n'est pas à la hauteur du défi que représente le développement du transport ferroviaire.

J'en viens à présent au bilan d'application de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi Climat et résilience. Ce texte comporte 305 articles au total, dont 174 ont été examinés au fond par notre commission et 131 par la commission des affaires économiques, en vertu de la délégation au fond que nous lui avons consentie. Son taux d'application est globalement faible, puisqu'il s'établit à environ 12 %. Cela s'explique, d'une part, par l'entrée en vigueur différée de plusieurs articles et, d'autre part, par la technicité de certaines mesures, dont la rédaction a pris du retard. Le contexte électoral a également pu jouer.

Comme le fera Marta de Cidrac dans un instant, j'évoquerai également plusieurs articles dont notre collègue corapporteur Pascal Martin était plus particulièrement chargé. Je rappelle que près de 40 % des dispositions figurant dans la loi promulguée le sont dans la rédaction proposée par le Sénat, ce qui est un très bon bilan par rapport à d'autres lois promulguées durant ce quinquennat ; en outre, le taux de reprise en commission mixte paritaire des amendements adoptés en séance publique par le Sénat est de 65 %, ce qui est également un très bon résultat, témoignant de la qualité du travail de notre assemblée tout au long du parcours parlementaire de cette loi.

Sur ses 305 articles, quatorze ont été jugés contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 2021 et deux ont fait l'objet d'une censure partielle. Pour être tout à fait précis, parmi ces seize articles censurés, six avaient été examinés au fond par notre commission, dont quatre introduits dans le texte lors de son examen au Sénat.

J'en viens maintenant au cœur des dispositions qui nous intéressent. S'agissant du titre « Se déplacer », qui comporte quarante-cinq articles, vingt mesures réglementaires d'application sont prévues. Quatre d'entre elles ont été prises à la date du 31 mars 2022. Deux autres mesures d'application ont en outre été publiées depuis cette date. Il manque donc 80 % des mesures prévues pour les articles d'application immédiate. Par ailleurs, une ou plusieurs ordonnances pourraient être prises sur le fondement de l'article 137 relatif à l'instauration, dans les régions volontaires subissant un report de trafic, d'une taxe sur le transport routier de marchandises. Enfin, sur les trois rapports qui devaient être transmis au Parlement au 31 mars, un seul nous a été communiqué. Compte tenu de ce faible taux d'application, je n'entrerai pas dans le détail de tous les articles dont j'étais le rapporteur et n'évoquerai que deux sujets : les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) et le secteur aérien.

Deux mesures ont été publiées après le 31 mars 2022, et ne sont donc pas comptabilisées dans nos statistiques d'application pour la période 2021-2022. Il me semble fondamental, pour autant, d'évoquer avec vous le décret relatif à l'instauration d'une expérimentation de prêt à taux zéro pour les personnes physiques et morales domiciliées dans ou à proximité d'une ZFE-m. Je me réjouis de la publication de ce décret, qui vise à mettre en œuvre ce prêt à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, pour une durée de deux ans. Il s'agissait d'un dispositif que nous avons introduit en commission, et pour lequel nous nous sommes battus en commission mixte paritaire, car nous considérions que l'extension des ZFE-m risquait d'aggraver la fracture sociale existante. Il est indispensable d'accompagner nos concitoyens, dans la mesure où l'évolution proposée conduira à exclure de nos agglomérations les véhicules les plus polluants. Pour rappel, le parc de voitures à l'échelon national était composé au 1<sup>er</sup> janvier 2020 de 43 % de véhicules classés Crit'Air 3, 4 et 5 qui, demain, seront interdits de circulation dans certaines agglomérations. Les dispositifs qui existaient jusqu'à présent se sont révélés insuffisants pour permettre aux ménages les plus modestes, mais aussi aux classes moyennes, d'acheter des véhicules propres. Il était donc important que ce décret soit publié rapidement, afin de permettre aux ménages, ainsi qu'à ceux qui travaillent dans des ZFE-m, de se préparer aux évolutions à venir. Pour autant, nous sommes attentifs aux modalités définies par le décret et notamment aux seuils d'éligibilité retenus pour bénéficier du prêt, lesquels sont susceptibles de limiter la portée globale de ce dispositif.

Outre ce décret très attendu, une autre mesure réglementaire doit être prise pour clarifier le cadre juridique des ZFE-m, notamment pour définir les conditions d'application de l'obligation de création d'une ZFE-m dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants, ainsi que les modalités de dérogation à cette obligation pour des motifs légitimes ou en cas de



mise en place d'actions alternatives. Il est indispensable de préciser au plus vite ces éléments, faute de quoi on risque de ne pas atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés. Je déplore à ce titre le retard constaté dans le déploiement de la lecture automatisée des plaques d'immatriculation. L'efficacité des ZFE-m dépend en effet de l'existence d'un contrôle adapté.

S'agissant des dispositions relatives au transport aérien que nous avons adoptées dans le cadre de la loi Climat et résilience, d'un point de vue strictement juridique, l'application de ce texte a pris un certain retard, *a priori* essentiellement parce que celui-ci introduit, d'une part, des innovations dont le paramétrage réglementaire est particulièrement complexe et, d'autre part, des interdictions qui nécessitent une validation au niveau européen. Un décret très important a été pris le 28 avril dernier, qui crée une nouvelle obligation de compenser les émissions de CO<sub>2</sub> émises lors des vols à l'intérieur de l'Hexagone. Il prévoit des projets de stockage du carbone agricoles ou forestiers situés, autant que faire se peut, sur le territoire européen. Je précise que ce dispositif s'ajoute aux obligations européennes existantes, et que ce décret a le mérite de mettre en œuvre une mesure prise sur l'initiative du Sénat, lequel, sur ma proposition, avait défini les critères d'efficacité des projets de stockage du CO<sub>2</sub>. Plusieurs autres mesures réglementaires sont encore en attente, à l'instar du décret visant à limiter le développement des capacités aéroportuaires, qui devra notamment préciser les modalités de consultation des collectivités territoriales dont les territoires sont concernés par l'activité aéroportuaire – il s'agit là encore d'un apport du Sénat. En revanche, le décret sur l'interdiction des vols en cas d'alternative ferroviaire de moins de deux heures trente ne verra sans doute pas le jour avant plusieurs mois, alors que les lignes aériennes en cause ont été presque toutes fermées, sauf pour les vols majoritairement empruntés par des passagers en correspondance. En effet, il est nécessaire que les institutions et juridictions de l'Union européenne puissent vérifier que l'interdiction prévue à l'article 145 de la loi Climat et résilience est conforme à la possibilité de dérogation prévue par le droit européen, dont le principe fondateur demeure la liberté d'exploitation des liaisons aériennes.

J'en viens maintenant aux articles qui étaient plus particulièrement suivis par notre collègue Pascal Martin, absent aujourd'hui, et qui me permettent de faire le lien avec la mission d'information que nous conduisons avec Pascal Martin et Martine Filleul sur la prévention des risques liés aux nitrates d'ammonium dans les ports fluviaux et les installations de stockage de ces engrais, qui relèvent de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

L'article 288 de la loi Climat et résilience prévoyait la mise en place d'un Bureau d'enquête accident compétent pour les risques industriels (BEA-RI). Les dispositions de cet article avaient été largement réécrites en séance publique au Sénat, sur l'initiative de notre collègue, en lien avec les services de l'État. Je rappelle que la création de ce BEA-RI avait été annoncée par la ministre Élisabeth Borne à la suite de l'accident des usines Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen en septembre 2019, et que le Gouvernement avait reçu le soutien de la commission d'enquête sénatoriale à ce sujet. Outre l'arrêté portant création de ce bureau d'enquête, qui prendra la forme d'un service à compétence nationale (SCN), pris par le Gouvernement à la fin de l'année 2020, une instruction a été publiée en janvier 2021, puis un décret d'application de l'article 288 de la loi Climat et résilience le 25 mars 2022. Ce décret complète la partie réglementaire du code de l'environnement pour préciser les modalités de réalisation des enquêtes techniques par les agents du BEA-RI et l'articulation de ces enquêtes administratives avec les éventuelles enquêtes judiciaires qui pourraient être diligentées pour les mêmes installations. Le BEA-RI dispose désormais de l'ensemble du cadre juridique nécessaire à l'exercice de ses missions, ce qui constitue un point positif.

L'article 268 de la loi Climat et résilience révèle un point moins positif, qui concerne la réduction des émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac du secteur agricole. Dans le texte issu de l'Assemblée nationale ne figuraient qu'une demande de rapport et une disposition prévoyant la création d'une taxe sur les engrais azotés, fortement utilisés par nos agriculteurs, si les objectifs de réduction des émissions, définis par décret, n'étaient pas respectés durant deux années consécutives. Sur l'initiative de Pascal Martin, et avec le soutien de nombreux collègues, dont la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques Anne-Catherine Loisier, nous avons largement réécrit ces dispositions pour tenir compte du fait que l'élasticité-prix serait quasiment nulle si une telle taxe était instituée, c'est-à-dire que l'instauration d'un signal-prix sur ces engrais n'aurait pas ou très peu d'effet sur la consommation réelle d'engrais par nos agriculteurs, et donc pas ou peu d'effet sur les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques que ces engrais engendrent. Cette taxe n'aurait fait qu'accroître les charges et réduire les revenus de nos agriculteurs, ce qui aurait compromis par la même occasion leur capacité à investir dans les équipements et techniques nécessaires à la transition agroenvironnementale. Le compromis adopté par la commission mixte paritaire a permis de conserver les principaux apports du Sénat, à savoir la mise en place d'un plan national d'actions visant à accompagner les agriculteurs dans une démarche de réduction des émissions liées à l'utilisation de ces engrais et la remise au Parlement de deux rapports, l'un présentant le suivi de la mise en œuvre du plan « Éco'Azot », l'autre visant à proposer des *scenarii* alternatifs en cas d'instauration d'une taxe, afin de renforcer l'information des parlementaires et d'envisager l'ensemble des impacts économiques, environnementaux et sociaux de ladite taxe. Malheureusement, aucun texte d'application n'a été pris à ce jour. Il semble donc que la volonté du Gouvernement d'avancer sur ce sujet ne soit plus au rendez-vous. La guerre en Ukraine, qui renchérit l'exploitation agricole, en particulier la production d'engrais azotés, explique en partie ce retard. Il est toutefois regrettable, précisément dans ce contexte de tensions sur le marché agricole, que le Gouvernement n'ait pas jugé utile de s'emparer de l'outil que lui proposait le Sénat, à savoir ce plan « Éco'Azot » qui permettrait d'accompagner nos agriculteurs et de les soutenir davantage dans le cadre de la transition agroenvironnementale, en améliorant la résilience des exploitations. Je rappelle qu'une grande partie des engrais azotés sont produits à l'étranger et nécessitent d'utiliser du gaz pour être conçus : ce plan vise au contraire à conforter notre souveraineté alimentaire et semble particulièrement à propos.

À ce stade, le Gouvernement n'a pas jugé bon non plus de prendre le décret visant à décliner annuellement la trajectoire de réduction de ces émissions, pour atteindre – 13 % en 2030 par rapport à 2005 pour l'ammoniac et – 15 % en 2030 par rapport à 2015 s'agissant du protoxyde d'azote. C'est regrettable, car nos agriculteurs ont besoin de visibilité.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure de la loi Climat et résilience.** – La loi Climat et résilience contribue à faire entre la moitié et les deux tiers seulement du chemin restant à parcourir pour passer du niveau d'émissions de gaz à effet de serre constaté en 2019 à l'objectif fixé pour 2030 d'une baisse de 40 % par rapport aux émissions de 1990, et même moins du tiers de ce chemin, si l'on tient compte de la nouvelle cible définie en juin 2021 dans le cadre de la nouvelle loi européenne sur le climat : diminution de 55 % des émissions de CO<sub>2</sub> en 2030 par rapport à 1990. Nous aurons donc à examiner dans les prochains mois et les prochaines années de nouveaux textes visant à mettre en cohérence notre législation avec cette ambition climatique rehaussée.

Sur le volet « Consommer » de ce texte, je me réjouis que toutes les expérimentations relatives à la généralisation de l'affichage environnemental, prévues à l'article 2 aient été lancées, conformément au calendrier fixé à l'initiative du Sénat. Les

travaux avancent bien, puisque le Gouvernement a transmis au Parlement un rapport d'évaluation sur l'expérimentation relative aux produits alimentaires en janvier 2022. Dix-huit méthodes ont été testées, dont les deux principales, l'Éco-score et le Planet-score, sont en phase avec celles qui sont actuellement élaborées au sein de l'Union européenne et intègrent même mieux que les autres les différents impacts environnementaux des biens et services. L'expérimentation relative au secteur du textile d'habillement prendra fin en septembre 2022 ; onze méthodologies sont actuellement à l'étude. Pour les trois autres secteurs identifiés comme prioritaires pour le déploiement de l'affichage environnemental – l'ameublement, l'hôtellerie et les produits électroniques –, quelques réunions ont eu lieu et certains travaux ont déjà été rédigés, mais le rythme est moins soutenu, en particulier pour le dernier secteur. Enfin, dans deux autres secteurs non identifiés comme prioritaires dans la loi – les chaussures et la cosmétique –, les choses avancent bien.

Les trois décrets d'application prévus pour l'application de l'article 2, devant rendre obligatoire l'affichage environnemental, procéder à la mise à disposition des données utilisées dans l'établissement de l'affichage environnemental et sanctionner les acteurs qui n'utiliseraient pas un affichage conforme aux prescriptions législatives, n'ont naturellement pas été publiés. Toutefois, le Commissariat général au développement durable (CGDD), qui pilote ce dossier, estime que cette mesure pourra entrer en vigueur en 2023 pour les produits alimentaires et le textile d'habillement, tandis que les deux autres décrets prévus par la loi pourraient être publiés dans le même temps. Une fois cette première étape passée, il sera plus facile pour les autres secteurs d'avancer en prenant appui sur des méthodologies éprouvées. La méthodologie européenne, qui se fonde sur l'analyse du cycle de vie (ACV) des produits, semble performante, mais elle présente un inconvénient majeur : elle est trop « carbocentrée » et ne prend pas suffisamment en compte les atteintes à la biodiversité. C'est un défaut qu'il faut corriger d'urgence, car, à ce jour, la méthode européenne dite de l'empreinte environnementale des produits, ou *Product Environmental Footprint* (PEF), encourage un mode de production intensif. La rédaction que nous avons retenue pour définir l'affichage environnemental a permis d'éviter cet écueil pour ce qui concerne notre pays. Nos objectifs s'agissant de la loi Climat et résilience semblent donc en grande partie atteints aujourd'hui ; nous serons donc en mesure de prendre toute notre part dans les débats européens et de faire valoir notre conception de l'affichage environnemental.

S'agissant des mesures relatives à la régulation de la publicité sur les produits ayant une incidence excessive sur l'environnement, les travaux avancent plus lentement. Le décret qui doit préciser la liste des énergies fossiles concernées par une interdiction de publicité est prêt depuis la fin du mois de mars 2022, mais n'a pas encore été transmis au Conseil d'État par le Secrétariat général du Gouvernement. Il faudrait pourtant qu'il soit pris au plus tard au milieu de l'été, car cette interdiction doit entrer en vigueur dès le mois d'août prochain. En revanche, le décret fixant les modalités de déclaration des entreprises qui sont soumises à l'obligation d'afficher une étiquette européenne, ou qui seront prochainement soumises à l'affichage environnemental obligatoire, est paru. Les entreprises concernées, dont le montant des investissements publicitaires est supérieur ou égal à 100 000 euros par an, devront se déclarer chaque année entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 mai sur une plateforme dédiée du ministère de la transition écologique.

Au-delà, il n'y a pas eu d'évolution significative sur le volet « Publicité » de la loi Climat et résilience. Les autorités d'autorégulation actives dans le secteur de la publicité n'ont pas encore remis au Parlement le bilan de leurs actions visant à réduire les publicités sur les produits particulièrement polluants. Par ailleurs, l'interdiction de la publicité sur les véhicules polluants entrera en vigueur début 2028 et le décret n'a pas encore été publié. J'en profite

pour vous informer qu'en application de l'article 18 de la loi de 1986 sur la liberté de communication, que nous avons modifiée via l'article 14 de la loi Climat et résilience, il est prévu que le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, rebaptisé Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), présente chaque année aux commissions chargées des affaires culturelles et du développement durable de chaque assemblée parlementaire un bilan des codes de bonne conduite qui doivent être élaborés par les professionnels, traduisant leurs engagements pour réduire le nombre de publicités sur les produits particulièrement polluants. Il serait intéressant d'organiser prochainement cette audition, en lien avec nos collègues de la commission de la culture et de l'éducation.

Sur le volet relatif à l'économie circulaire, très peu de mesures ont été prises et les principales évolutions que je souhaitais porter à votre connaissance concernent la loi AGEC. Nous aurons l'occasion de travailler spécifiquement sur la loi Climat et résilience dans les prochains mois avec les membres du groupe d'études « Économie circulaire », que j'ai l'honneur de présider : nous aurons vraisemblablement une vision plus précise de cette question dans le cadre du prochain bilan annuel de l'application des lois.

Concernant le volet « Produire et travailler », je m'arrêterai sur deux des sujets traités par notre collègue Pascal Martin : la commande publique et le code minier. S'agissant du premier, qui fait l'objet de l'article 35, un décret très attendu a été publié la semaine dernière. Dès 2026, les acheteurs publics devront retenir un critère environnemental pour attribuer leurs offres. Le décret leur offre également la possibilité d'écarter les entreprises qui n'auront pas satisfait à leur obligation de réaliser un plan de vigilance, comme l'avait souhaité notre commission. Nous avons également invité le Gouvernement à abaisser le seuil à partir duquel les collectivités territoriales sont tenues de réaliser un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables, un Spaser : c'est chose faite avec ce décret, qui réduit ce seuil de 100 à 50 millions d'euros d'achats publics annuels.

S'agissant du code minier, trois ordonnances ont été publiées en avril 2022. Elles contribuent à faire aboutir la réforme du régime d'attribution des titres miniers, en vue d'une meilleure protection de l'environnement, de la santé, du droit de la concurrence et d'une plus grande participation du public. Une quatrième ordonnance adapte les dispositions concernées en outre-mer. Ces mesures permettent d'intégrer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, les travaux de recherche et d'exploitation minière dans le champ de l'autorisation environnementale. Elles prévoient également une nouvelle définition des dommages miniers, qui comportent désormais une dimension environnementale et sanitaire pour le bien des populations. La responsabilité de l'explorateur ou de l'exploitant en cas de dommages miniers s'en trouve également renforcée. En revanche, les mesures réglementaires qui devaient préciser la nature des garanties financières exigées auprès de l'explorateur ou de l'exploitant d'une mine, afin de préciser l'exercice du pouvoir de police des mines par l'État et de sécuriser le régime des servitudes d'utilité publique appliquées dans le cadre de l'exploration ou de l'exploitation d'une mine, n'ont pas encore été publiées. Ces trois sujets seront traités dans un seul et même décret, qui a fait l'objet d'une consultation publique entre février et mars 2022. Sa publication devrait donc intervenir prochainement.

Je terminerai en abordant la question de la stratégie nationale des aires protégées, ainsi que celle de la lutte contre la déforestation importée. La stratégie nationale des aires protégées vise à couvrir 30 % du territoire national par un réseau d'aires protégées et à placer 10 % de ce même territoire sous protection forte. Le législateur a confié le soin au Gouvernement de définir ce qu'il convenait d'entendre par protection forte à l'article 227. En effet, les délais qui ont été imposés au Parlement pour examiner, en procédure accélérée, un

texte à la volumétrie inédite n'ont pas permis à notre rapporteur Pascal Martin de proposer une définition qui puisse faire consensus et être juridiquement robuste. Plutôt qu'introduire, dans un texte législatif, une définition imparfaite et source d'insécurité juridique, le choix a été fait de renvoyer cette définition à un décret. Ce procédé présentait l'avantage, aux yeux d'un législateur soucieux de la qualité de la norme, de donner au pouvoir réglementaire le temps de procéder aux consultations nécessaires de l'ensemble des parties prenantes. Ce décret est finalement paru le 12 avril dernier, après une consultation du public et de quatre instances nationales. Il définit une zone de protection forte comme « une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées ». La manière dont les consultations ont été menées est néanmoins largement perfectible. Les 4 000 contributions recueillies au cours de la consultation du public étaient aux trois quarts défavorables à la méthode d'élaboration et au contenu du décret en l'état. Plusieurs associations d'élus locaux ont, dans un communiqué de presse conjoint, « déploré un passage en force du Gouvernement » et le fait que « le Gouvernement avait laissé moins de quarante-huit heures aux élus locaux qui siègent au Conseil national d'évaluation des normes pour émettre un avis » sur le texte. Je regrette profondément que le Gouvernement n'ait pas pris le temps de mieux associer les collectivités territoriales et les parties prenantes ou de revoir la rédaction du décret concerné, ce qui aurait permis de recueillir un assentiment plus large, préalable nécessaire pour atteindre les objectifs ambitieux de la stratégie nationale pour les aires protégées.

Nous nous sommes beaucoup impliqués, lors de l'examen du texte au Sénat, sur les mesures relatives à la lutte contre la déforestation importée. À cet égard, un premier décret est paru pour préciser et décliner l'objectif inscrit à l'article 272 de la loi Climat et résilience, lequel consiste à mettre fin à l'achat par l'État de biens ayant contribué directement à la déforestation ou à la dégradation de forêts et d'écosystèmes naturels en dehors du territoire national. Pour le reste, nous attendons encore l'arrêté qui doit lister les catégories d'entreprises soumises à l'obligation de réaliser un plan de vigilance spécifique en matière de déforestation importée. Il s'agit d'une mesure défendue avec force par Pascal Martin, qui était inspirée du rapport d'information *Alimentation durable et locale*, adopté par notre commission et la commission des affaires économiques en mai dernier.

**M. Didier Mandelli, président du groupe d'étude « Mer et littoral ».** – Pascal Martin souhaitait que j'évoque en son absence les articles de la loi Climat et résilience relatifs à l'adaptation des territoires face au recul du trait de côte. Seules deux mesures d'application ont été prises à ce jour concernant ce volet de la loi, postérieurement à la date du 31 mars 2022 : l'ordonnance du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte et le décret du 29 avril 2022 établissant la liste des communes exposées au risque d'érosion qui devront adapter leur action en matière d'aménagement et d'urbanisme. S'agissant du décret fixant la liste des communes concernées par la réforme relative au recul du trait de côte, 126 communes ont été recensées à la suite d'une large consultation des conseils municipaux, dont le principe a été inspiré par notre commission. Le délai-limite pour mener à bien cette consultation, initialement fixé à fin janvier par le Gouvernement, était trop réduit pour permettre aux élus locaux de se prononcer en connaissance de cause, d'autant que le projet d'ordonnance sur les nouveaux outils fonciers qui seront mis à leur disposition pour faire face au risque d'érosion n'était pas encore connu. Il a été allongé à la demande de l'Association des maires de France et de l'Association nationale des élus du littoral (Anel) ; d'autre part, le Gouvernement n'a toujours pas honoré

ses engagements concernant l'accompagnement financier des collectivités territoriales confrontées au recul du trait de côte. S'il entend mener à bien sa réforme et inciter davantage de communes littorales à y prendre part, il est urgent qu'il apporte des garanties aux élus locaux sur ce point. Pour l'heure, seul le cofinancement par l'État des cartographies locales sur l'évolution du recul du trait de côte a été prévu en loi de finances pour 2022, ce qui est très loin d'être suffisant.

L'ordonnance publiée en avril vient, quant à elle, compléter les outils fonciers mis à la disposition des communes concernées par la réforme pour faciliter les opérations de recomposition territoriale face au risque d'érosion. Ce texte suscite des interrogations sur lesquelles notre commission ne manquera pas de se pencher, s'agissant notamment des décotes qui seront appliquées sur le prix des biens exposés au recul du trait de côte et des possibilités de déroger à la loi Littoral pour faciliter les relocalisations d'activités. Le Gouvernement semble avoir restreint le champ de ces dérogations par rapport à l'habilitation qui figurait à l'article 248 de la loi, puisque pourront uniquement se soustraire à l'obligation de construire en continuité de l'urbanisation existante les collectivités ayant conclu un « projet partenarial d'aménagement » avec l'État.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure de la loi AGECE.** – La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi AGECE, doit beaucoup à l'implication et au travail de notre commission, qui a largement complété le texte initial. Gaspillages alimentaire et non-alimentaire, lutte contre le suremballage et les dépôts sauvages, amélioration de l'information du consommateur, création d'un fonds de réemploi et d'un fonds de réparation, réduction de la production des plastiques à usage unique, exemplarité de l'État en matière d'économie circulaire : de nombreux apports du Sénat ont été conservés tout au long de la navette parlementaire et figurent dans le texte définitif. L'implication du Sénat dans l'élaboration d'un texte auquel il a très largement contribué exige par conséquent un suivi particulièrement attentif de son application, afin que l'ambition du législateur soit pleinement et fidèlement retranscrite par le pouvoir réglementaire. C'est d'ailleurs tout le sens du travail que nous menons tout au long de l'année avec le groupe d'études « Économie circulaire », qui nous avait déjà permis de contribuer à certaines évolutions du droit via le véhicule législatif qu'a été la loi Climat et résilience. Parmi les ajustements à la loi AGECE introduits sur notre initiative, citons l'accroissement des moyens mobilisés par Citeo en faveur du réemploi, l'orientation du fonds de réemploi en direction des acteurs de l'économie sociale et solidaire, l'obligation pour les entreprises de contribuer aux frais de stockage des invendus, l'encouragement à la mobilisation des pièces de rechange des véhicules hors d'usage, notamment par la reprise sans frais des véhicules au domicile, ou encore la clarification du régime de sanctions associé aux filières de responsabilité élargie du producteur (REP). L'an passé, le taux d'application de la loi AGECE était de 65 %. Au total, le taux d'application de la loi AGECE s'élevait à 40 %, en tenant compte des mesures d'application de dispositions législatives dont l'entrée en vigueur était différée. Au 31 mars 2022, ces chiffres atteignent respectivement 82 % et 78 %. Ils reflètent une réelle accélération dans la mise en œuvre de la loi, qui compense pour partie les retards pris dans les premiers mois. Plusieurs articles importants ont fait l'objet de mesures d'application. Je citerai la réduction des emballages en plastique à usage unique, le renforcement de la mise à disposition des pièces détachées, l'instauration d'un cadre juridique du reconditionné, l'obligation d'incorporation de matière recyclée dans les bouteilles en plastique, la création ou l'extension de filières de responsabilité élargie du producteur (REP), la réutilisation des eaux usées, l'obligation d'un tri « sept flux » pour les professionnels, l'interdiction progressive du conditionnement plastique pour la vente des fruits et légumes,

etc. Aussi, deux ans après sa promulgation, la loi AGECE continue d'entrer dans le quotidien des Français.

Ces motifs de satisfaction ne doivent cependant pas éclipser certains retards particulièrement dommageables. Le renforcement de l'information du consommateur sur les produits générateurs de déchets constituait un des axes importants de la loi. Or le décret d'application a été publié tardivement, en avril 2022, et n'entrera progressivement en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2023, soit un an après ce qu'avait prévu le législateur. Le diagnostic portant sur la gestion des produits, équipements, matériaux et déchets issus de la démolition ou de la rénovation significative de bâtiments doit accélérer la transition de la filière vers l'économie circulaire. Or, là encore, les décrets ont été publiés avec retard, sans compter que le dispositif ne peut pas s'appliquer actuellement sans arrêté de mise en œuvre. La mise en place de la REP sur les produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment connaîtra également un an de retard, avec une mise en œuvre dont les débuts sont repoussés en pratique à 2023. Il s'agissait pourtant de l'une des réformes les plus importantes de la loi AGECE, devant offrir une filière de valorisation à un gisement de déchets particulièrement volumineux et garantir une meilleure traçabilité pour résorber les dépôts sauvages. Nous regrettons, par ailleurs, la baisse du montant alloué au fonds de réparation et les retards d'application du fonds de réemploi, créé sur l'initiative de la commission.

J'attire en outre votre attention sur plusieurs mesures d'application qui appellent selon nous une grande vigilance vis-à-vis du Gouvernement. Ainsi, l'arrêté sur les emballages ménagers pourrait entraîner un profond changement de la filière de la collecte, du tri et du recyclage des emballages : il nécessite donc une attention toute particulière quant à sa mise en œuvre, notamment pour ce qui concerne le soutien financier alloué aux collectivités territoriales pour améliorer la performance de leurs centres de tri. C'est un point sur lequel nous avons déjà interpellé la ministre et avons déjà obtenu certaines garanties. À l'article 76, les textes d'application permettant le financement du suivi des filières REP pourraient révéler une certaine fragilité juridique : si cette dernière se confirmait, la loi devra peut-être faire l'objet d'ajustements pour que nous nous assurions de l'adéquation entre les moyens financiers attribués à l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, dite Agence de la transition écologique) et l'importance stratégique des missions qui lui sont désormais confiées.

Enfin, l'abrogation récente de l'article 91 de la loi par le Conseil constitutionnel saisi d'une question, prioritaire de constitutionnalité, qui visait à accorder une priorité pour l'accès aux centres de stockage aux déchets issus d'activités de tri, de recyclage ou de valorisation performantes, implique un nouvel ajustement législatif, tant le dispositif voulu par le législateur semblait indispensable au regard de la raréfaction des capacités de stockage et d'une nécessaire gestion plus vertueuse des déchets.

**M. Didier Mandelli, rapporteur de la LOM.** – Il me revient désormais de présenter le bilan de l'application de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), dont le taux d'application, qui s'élevait à 58 % lors du dernier bilan, s'est sensiblement accru depuis l'année dernière, atteignant 89 %. Sur les cent trente mesures d'application prévues, seules quatorze font encore défaut. En l'espace d'un an, plusieurs textes d'application ont été publiés, assez tardivement pour certains, retardant de fait l'application de dispositions législatives. C'est le cas des ordonnances visant à créer des établissements publics locaux ayant pour mission le financement d'un ensemble cohérent d'infrastructures de transport terrestre, des ordonnances relatives à la ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur, au Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest ou encore à la ligne nouvelle

Montpellier-Perpignan, lesquelles ont permis de clarifier les modalités et de faciliter la réalisation de ces grands projets. L'ordonnance du 19 mai 2021, prévue à l'article 130 de la LOM, a institué l'établissement public portuaire de l'État, Haropa ports, au 1<sup>er</sup> juin 2021. Je regrette que certaines propositions formulées par le Sénat sur la gouvernance des grands ports fluviomaritimes, notamment celles qui figuraient dans la proposition de loi de Michel Vaspard de 2020, n'aient pas été prises en compte dans cette ordonnance. Reste que la publication de ce texte constitue l'aboutissement d'un long processus de préfiguration concernant la fusion des ports du Havre, de Rouen et de Paris. Notre commission suivra attentivement l'évolution de ce grand ensemble portuaire, qui a vocation à constituer un atout pour notre pays en vue de rivaliser avec les grands ports d'estuaire du nord de l'Europe et de renforcer le report modal sur l'axe Seine, dont les capacités demeurent largement sous-exploitées en matière de fret. Un déplacement du groupe d'études « Mer et littoral » pourrait d'ailleurs être envisagé au port du Havre cet été.

En outre, le décret prévu pour l'application de l'article 68 de la LOM a permis de préciser les conditions d'élaboration, de validation et de suivi des schémas directeurs de développement des infrastructures de recharges ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables. Il s'agit d'une étape nécessaire compte tenu des enjeux qui touchent à l'essor de ces véhicules et à la décarbonation des transports terrestres.

Enfin, des mesures importantes ont été adoptées pour mieux encadrer les activités des plateformes d'intermédiation numérique. À titre d'exemple, une première ordonnance publiée en avril 2021 prévoit l'obligation pour les plateformes de vérifier que les acteurs proposant un service de transport agissent dans le respect de la réglementation en la matière, nouvelle règle assortie d'un dispositif de contrôle et de sanction. Une autre ordonnance, également publiée en avril 2021, détermine les modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant aux plateformes pour leur activité. Le projet de loi de ratification de cette ordonnance a d'ailleurs été examiné par l'Assemblée nationale et le Sénat, ce qui a permis d'aboutir à l'adoption définitive de ce texte.

Malgré une nette accélération dans la publication des mesures d'application de la LOM, plusieurs textes se font toujours attendre près de deux ans et demi après son adoption. Je pense en particulier aux mesures réglementaires attendues sur le thème du cotransportage ou encore aux arrêtés visant à préciser les modalités d'évaluation des nuisances sonores et vibratoires des transports ferroviaires.

Par ailleurs, et au-delà de l'application *stricto sensu* de la loi, j'observe que certaines dispositions peinent à se traduire concrètement. L'exemple le plus frappant est celui des zones à faibles émissions mobilité. Alors que la loi Climat et résilience renforce et étend les obligations en la matière, force est de constater que seules sept des onze ZFE-m rendues obligatoires par la LOM ont été mises en place. En outre, le dispositif de contrôle n'est toujours pas opérationnel, ce qui réduit considérablement l'efficacité du dispositif.

J'en viens enfin à la question plus générale des ordonnances et de leur ratification. Comme l'a relevé le président, je regrette également que deux des habilitations n'aient pas été utilisées par le Gouvernement : l'habilitation prévue à l'article 135, laquelle visait à prendre des mesures dans le domaine de la loi, afin de clarifier, de modifier et de compléter les règles applicables aux établissements flottants et celle qui était prévue à l'article 83, permettant au Gouvernement de prendre des mesures relevant du domaine de la loi pour définir les conditions de la prise en charge par l'employeur du forfait mobilité durable. Je me félicite, en



revanche, que notre commission ait proposé et ainsi permis de ratifier plusieurs des ordonnances de la LOM dans le cadre de l'examen du 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, promulgué en octobre dernier. Grâce à cette initiative, le Parlement n'a pas laissé une législation s'appliquer durablement sans qu'il l'examine et l'autorise.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur de la loi portant création de l'ANCT.** – S'agissant de la loi du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), nous sommes passés d'un taux d'application de 73 % en 2021 à un taux de 82 % en 2022. Cela s'explique par la publication d'un décret du 29 septembre 2021 relatif à la mise en œuvre de la réserve citoyenne pour la cohésion des territoires. Désormais, toute personne intéressée ayant des capacités et des compétences correspondant aux missions d'intérêt général qu'elle sera amenée à réaliser pour le compte de l'Agence pourra s'engager et contribuer à des actions concrètes dans les territoires. La mise en place de l'ANCT est donc quasiment achevée. Outre les décrets d'application nécessaires à son organisation interne, et pour préciser l'application des dispositions du code général des collectivités territoriales concernant ses missions, l'Agence dispose d'une feuille de route pluriannuelle, d'une direction d'administration centrale de tutelle, d'une circulaire détaillant ses modalités d'intervention et, dorénavant, d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2021-2023, qui a été conclu en octobre 2021 et qui comporte neuf objectifs prioritaires.

Au-delà de ces aspects juridiques, elle s'installe progressivement dans notre paysage administratif avec des moyens stables : 332 équivalents temps plein travaillés (ETPT), pour un budget de 28 millions d'euros en masse salariale, contre 301 ETPT un an plus tôt, soit une hausse de près de 10 % de ses effectifs. De la même manière, 94 comités locaux de cohésion territoriale, dont le Sénat avait pris l'initiative de la mise en place, sont désormais installés, contre 87 un an plus tôt. Il n'en manque plus que deux.

Enfin, la loi prévoit que la mise en œuvre déconcentrée des programmes nationaux territorialisés de l'Agence s'opère par le biais de contrats de cohésion territoriale, lesquels ont vocation à intégrer progressivement l'ensemble des supports contractuels existants entre l'État et les collectivités territoriales. Ils sont en phase de déploiement. Vous les connaissez sous un autre nom, puisqu'il s'agit en réalité des contrats de relance et de transition écologique (CRTE). La circulaire du Premier ministre du 20 novembre 2020 a précisé les modalités d'élaboration de ces contrats. L'ANCT et ses partenaires, en particulier l'Ademe et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), sont au cœur du déploiement de ce nouvel instrument contractuel.

Il ne manque donc plus que deux mesures d'application pour que la loi de 2019 soit applicable à 100 %. À l'article 2, une convention doit encore être formalisée entre le ministre chargé de l'aménagement du territoire et le ministre chargé des communications électroniques et du numérique pour définir les mesures et moyens permettant l'exercice, par l'ANCT, des missions anciennement assurées par l'Agence du numérique, service à compétence nationale dissous au 1<sup>er</sup> janvier 2020. La rédaction de cette convention a pris du retard en raison de changements intervenus au sein de la direction générale des entreprises, de la mise en œuvre du plan de relance et du transfert à l'agence du Fonds national pour une société numérique (FSN). Elle devrait toutefois être finalisée et publiée d'ici à l'été 2022. À l'article 7, ensuite, les conventions pluriannuelles lient l'ANCT et ses cinq opérateurs partenaires, qui fixent les conditions dans lesquelles ceux-ci participent financièrement aux

missions de l'agence, n'ont toujours pas été transmises au Parlement par la voie officielle du Secrétariat général du Gouvernement (SGG), comme nous le demandons depuis deux ans, alors même que ces conventions ont été adoptées par le conseil d'administration de l'Agence puis signées en septembre 2020. Je tiens particulièrement à ce que l'ensemble de mes collègues parlementaires, sénateurs comme députés, puissent en prendre connaissance. Sur le fond, un premier bilan de la mise en œuvre de ces conventions, dont la durée est de trois ans, a été réalisé lors du conseil d'administration de l'agence du 29 septembre 2021. La préparation de la prochaine génération de conventions ne débutera pas avant le second semestre de l'année 2022.

La crise sanitaire et économique renforce l'importance des missions de l'Agence. Plus que jamais, l'ANCT doit se mobiliser en soutien des projets portés par nos collectivités. D'ailleurs, le récent rapport de nos collègues Bruno Belin et Serge Babary sur le commerce en milieu rural propose de créer un nouveau programme d'actions territorialisées au sein de l'ANCT, pour soutenir la revitalisation des petites communes. L'ANCT devrait, à mon sens, s'engager dans cette voie en capitalisant sur son expérience en matière de restructuration des fonds commerciaux. Plus largement, la mission d'information de notre commission sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire permettra de rappeler et d'insister sur le rôle de guichet unique que doit jouer l'ANCT.

S'agissant de l'ingénierie, l'agence a mis en place un contrat-cadre, qui lui permet de s'appuyer sur des prestataires extérieurs pour disposer d'éléments de diagnostic et de conseil aux collectivités territoriales. Il me semble toutefois qu'elle gagnerait à développer ces ressources d'ingénierie en interne. La création de cet organisme avait en effet pour objectif de marquer le retour du soutien technique de l'État aux petites collectivités. Cette mission doit encore être approfondie.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je remercie nos rapporteurs pour la clarté de leurs exposés.

**M. Jean-Pierre Corbisez.** – Est-il exact que les consultations préalables à la publication du décret d'application de la loi Climat et résilience définissant les aires de protection forte n'ont pas permis l'association et le recueil de l'avis des chambres d'agriculture ?

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure de la loi Climat et résilience.** – En effet, malgré la consultation du public organisée au début de l'année 2022, la rédaction de ce décret ne donne pas entière satisfaction, notamment aux collectivités locales. Celles-ci, comme les associations représentatives des agriculteurs, regrettent notamment que les 4 000 contributions déposées n'aient pas été mieux prises en compte par les services du ministère de la transition écologique.

En concertation avec Pascal Martin, le rapporteur de cette disposition relative aux aires protégées, notre commission pourrait proposer plusieurs modes d'action pour faire évoluer cette situation. Nous pourrions reprendre la main en lançant une mission d'information « flash » ; nous pourrions également envisager d'adresser un courrier au Premier ministre à ce sujet ; dernière possibilité, nous pourrions exprimer notre mécontentement et faire réagir l'exécutif à l'occasion d'une question d'actualité au Gouvernement.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Marta de Cidrac vient de suggérer trois pistes d'action qui me semblent intéressantes et sur lesquelles il nous faudra nous décider rapidement.

**M. Joël Bigot.** – S'agissant de la loi AGECE, a-t-on identifié les freins à la mise en place de la filière de collecte et de traitement des déchets du bâtiment ?

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure de la loi AGECE.** – La loi AGECE a d'ores et déjà confié aux collectivités locales un certain nombre de leviers d'action pour lutter contre les dépôts sauvages. En revanche, la mise en place d'une filière REP dans le secteur du bâtiment a pris du retard, ce qui a des conséquences très négatives. Ainsi, le décret d'application relatif aux produits, équipements, matériaux et déchets du bâtiment est bel et bien paru, mais les entreprises qui réalisent les diagnostics se heurtent à l'absence de filière REP opérationnelle. De ce fait, celles-ci ne peuvent pas travailler.

### Désignation de rapporteurs

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous allons désigner nos rapporteurs sur la mission de contrôle relative à la lutte contre les mégafeux, conjointe avec la commission des affaires économiques.

La mise en place de cette mission a été arrêtée par le bureau de notre commission le 16 février dernier. Nous y avons acté la nécessité d'associer la commission des affaires économiques, compétente au titre de la forêt.

Cette mission de contrôle a pour objet d'étudier l'adéquation de nos politiques publiques de prévention aux conséquences du réchauffement climatique en matière d'incendies. Nous savons en effet que le risque de feux de forêt est appelé à s'étendre sur l'ensemble du territoire français et à s'intensifier, jusqu'à provoquer des phénomènes nouveaux – les mégafeux, des incendies d'ampleur particulièrement difficiles à maîtriser, comme on a pu le voir récemment en Australie ou aux États-Unis. La lutte contre les mégafeux est essentielle au respect des engagements climatiques de l'Europe, compte tenu de la nécessité d'accroître le potentiel d'absorption du carbone par les puits naturels. Les rapporteurs de notre commission travailleront conjointement avec ceux des affaires économiques, dans un format « flash » : leur objectif sera de nous présenter leurs résultats d'ici à la fin du mois de juillet, après un cycle d'auditions concentré de la fin du mois de mai au début du mois de juillet. Ce travail sera principalement orienté vers la formulation de propositions.

Je vous propose donc de désigner Jean Bacci et Pascal Martin rapporteurs pour notre commission. La commission des affaires économiques se chargera de nommer ses propres rapporteurs.

*La commission désigne MM. Jean Bacci et Pascal Martin rapporteurs de la mission de contrôle relative à la lutte contre les mégafeux.*

## Déplacement de la commission le 27 avril pour suivre l'état d'avancement du chantier du tunnel Lyon-Turin – Communication

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je souhaite enfin vous rendre compte du déplacement que nous avons effectué le 27 avril dernier sur le chantier de la future liaison ferroviaire Lyon-Turin, auquel ont pris part cinq de nos collègues : Étienne Blanc, Gilbert-Luc Devinaz, Gilbert Favreau, Jacques Fernique, Nadège Havet et moi-même. Comme vous le savez, la liaison Lyon-Turin est l'un des « mégaprojets » européens d'infrastructures de transport, qui s'inscrit dans le cadre plus global du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Cette liaison prend la forme d'un tunnel transfrontalier de 57 kilomètres de long et d'environ 150 kilomètres de lignes nouvelles. Ce programme, dont les balbutiements remontent au début des années 1990, est désormais bien engagé : plus de vingt kilomètres sont déjà creusés, et la LOM de 2019 a précisé dans son rapport annexé que l'État confirmait « son engagement dans la réalisation de la liaison ferroviaire internationale fret et voyageurs Lyon-Turin ». Lors de cette journée, nous avons visité deux sites du chantier, l'un à Saint-Julien-Montdenis, l'autre à Saint-Jean-de-Maurienne, afin d'appréhender très concrètement l'état d'avancement du projet. Une réunion à la préfecture de Savoie a également eu lieu avec l'ensemble des parties prenantes, à commencer par le groupe TELT chargé de la réalisation des travaux de la section transfrontalière du tunnel et la délégation française de la commission intergouvernementale chargée de suivre la conduite du programme. Hubert du Mesnil ayant quitté ses fonctions à la tête du groupe TELT, il a été remplacé par son directeur général, Mario Virano. Un décret publié il y a quelques jours, a désigné son successeur, Daniel Bursaux, vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable, le CGEDD.

Au total, nous avons rencontré près de vingt personnes de tous horizons, y compris un représentant de la direction générale de la mobilité et des transports de la Commission européenne, des membres du comité pour la Transalpine et un opérateur de fret ferroviaire. Bien entendu, les élus locaux ont également répondu présent et nous ont fait part de leurs préoccupations.

De nombreux points ont été évoqués : les mesures prises pour prévenir ou compenser les dommages environnementaux causés par le chantier, le financement du projet, auquel l'Union européenne devrait contribuer à hauteur de 50 % sur un coût total de l'ouvrage estimé, pour la seule section transfrontalière, à près de 9 milliards d'euros, la coordination entre l'Italie et la France ou encore les perspectives en termes de report modal pour le fret.

Aujourd'hui, un sujet est au cœur des préoccupations : la construction des voies d'accès nationales au tunnel. SNCF Réseau, maître d'ouvrage sur les voies d'accès, a présenté trois scénarios au Gouvernement : un scénario « mixte », un scénario intermédiaire, et un scénario dit « grand gabarit » qui permettrait d'atteindre un plus important tonnage de marchandises transportées par an. Cette dernière option a la préférence de nombreux acteurs, à commencer par les élus locaux, car elle favoriserait un report modal plus ambitieux et un trafic plus fluide entre les deux pays. En effet, l'Italie, plus avancée que la France sur le projet, a d'ores et déjà opté pour un scénario ambitieux en termes de capacités de fret. Trancher en faveur d'une option plus modeste pourrait donc créer un phénomène de goulet d'étranglement. En tout état de cause, l'ensemble des parties prenantes au projet est suspendu à la décision du Gouvernement qui se fait attendre depuis plusieurs mois. Si la guerre en Ukraine et l'élection présidentielle ont pu justifier un certain retard, il serait désormais incompréhensible, pour ne pas dire irresponsable, que l'État ne tranche pas cette question

d'ici la fin de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Retarder davantage la prise de décision pourrait en effet menacer le respect du calendrier, qui prévoit une mise en service du tunnel dès 2030.

Je souhaite que notre commission continue à suivre ce dossier avec attention. Nous pourrions, une fois que le Gouvernement aura fait connaître son choix pour la construction des voies d'accès françaises au tunnel, entendre le nouveau président de TELT, comme nous avons d'ailleurs entendu M. du Mesnil il y a un peu plus d'un an, en février 2021. Je fais également confiance à Philippe Tabarot, en sa qualité de rapporteur pour avis des crédits relatifs au transport ferroviaire dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, pour suivre le volet financier de ce chantier qui va nécessiter de lourds investissements dans les prochaines années. En 2022, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) a ainsi prévu de consacrer 158 millions d'euros de crédits de paiement au Lyon-Turin, dont 78 millions d'euros issus du plan de relance.

**M. Étienne Blanc.** – Je regrette que nous n'ayons pu visiter le tunnel proprement dit. Sur internet, chacun peut toutefois se rendre compte de l'avancement du percement de ce tunnel. Aujourd'hui, plus de dix kilomètres de galerie principale ont été réalisés : autant dire que nous ne ferons plus machine arrière ! Les échanges que nous avons eus à la préfecture de Savoie ont fait apparaître un problème majeur : l'absence de coordination entre la France et l'Italie. L'Italie sera en mesure de faire circuler 20 millions de tonnes de marchandises dans le tunnel en 2030, volume que la France ne sera pas en mesure d'accueillir si elle n'a pas suffisamment avancé dans la réalisation de ses voies d'accès. Il faut que chacun mesure l'enjeu.

**M. Jacques Fernique.** – S'agissant de la table ronde organisée à la préfecture de Savoie, je note l'absence assez étonnante de représentants de SNCF Réseau. On peut observer une différence entre la France et l'Italie dans la manière d'aborder le projet Lyon-Turin : l'Italie avance sereinement, étape par étape, quand la gestion française se caractérise par une certaine tension, palpable lorsque sont évoqués les trois scénarios alternatifs sur les voies d'accès.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je précise, en réponse à ces observations, que nous n'avons pas pu visiter le tunnel pour des raisons de sécurité liées au fait que se déroulaient de gros travaux ce jour-là et que nous avons bel et bien rencontré et échangé avec des responsables de SNCF Réseau le matin de notre déplacement, à Saint-Jean-de-Maurienne.

**Mme Angèle Prévaille.** – Les différences que vous avez observées entre la France et l'Italie me rappellent les enseignements que nous avons tirés de notre déplacement dans la vallée de la Roya, notamment sur la gestion de cette catastrophe, ainsi que les appels du pied du préfet à l'époque pour que nous travaillions à l'élaboration d'une proposition de loi permettant de lutter contre les entraves et les freins administratifs qui nuisaient au déclenchement des travaux.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Le chantier de la simplification administrative est, hélas !, presque plus complexe que celui du Lyon-Turin !

**M. Philippe Tabarot.** – Il faut évidemment que nous travaillions à l'amélioration de la relation bilatérale entre la France et l'Italie, notamment concernant les infrastructures.

Un autre sujet annexe qui a été évoqué concerne SNCF Réseau. Le nouveau contrat de performance et les départs récents de cadres de SNCF Réseau sont sources d'inquiétudes.

**M. Étienne Blanc.** – Je suggère que nous auditionnions le préfet Xavier Pelletier. Sur ces sujets complexes ; il a, de mon point de vue, des idées assez remarquables.

### **Communications diverses**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, lors de la réunion du bureau de notre commission ce matin, nous avons tracé quelques perspectives pour les semaines à venir. Permettez-moi au préalable de mentionner l'ensemble des travaux de notre commission en cours d'achèvement : tout d'abord, la mission d'information sur le développement de la logistique urbaine durable, dont les rapporteuses sont nos collègues Martine Filleul et Christine Herzog, rendra ses conclusions le 24 mai prochain ; ensuite, la mission d'information sur la sécurité des ponts sous forme de droit de suite aux travaux de la mission d'information du même nom rendra ses conclusions, mi-juin ; enfin, la mission d'information sur les risques liés aux ammonitrates d'ammonium partagera ses observations fin juin. La commission lancera une mission d'information « flash » sur les mégafeux, conjointe avec la commission des affaires économiques : elle organisera une audition plénière pour engager ses travaux, qui pourrait réunir des représentants de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), des pompiers et des sylviculteurs. Nous envisageons par ailleurs d'entendre des membres du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Ces auditions pourraient se dérouler au cours du mois de juin. Le principe d'une mission d'information « flash » portant sur la compensation carbone a également été acté lors de la réunion du bureau. La nomination de deux rapporteurs interviendra prochainement et les travaux pourraient se dérouler fin septembre, début octobre.

Plusieurs déplacements vous seront proposés : l'un en Mayenne le 9 juin pour visiter deux entreprises, dont Lactalis, l'un à Dunkerque, un autre pour visiter une aire protégée, enfin un déplacement à l'étranger, en Amérique latine (Costa Rica et Colombie).

*La réunion est close à 17 h 10.*

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

**Mardi 26 avril 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

### **Audition de M. Sébastien Cavalier, président de la SAS Pass Culture**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous accueillons M. Sébastien Cavalier, président de la société par action simplifiée (SAS) pass Culture, afin de faire un point sur le déploiement du pass Culture.

Monsieur Cavalier, c'est la première fois que nous vous recevons depuis votre prise de fonctions en septembre dernier. Merci d'avoir accepté de venir dresser un bilan de votre action devant notre commission. Nous nous intéressons à cet instrument depuis son lancement et nous sommes très soucieux qu'il n'exprime pas une simple approche consumériste de la culture, mais s'intègre dans une véritable politique publique.

Le pass Culture a connu deux évolutions majeures au cours de l'année passée : sa généralisation, en mai dernier, à l'ensemble des jeunes de 18 ans sur tout le territoire, puis son extension, depuis janvier dernier, aux collégiens et lycéens à partir de la classe de quatrième.

Quel bilan tirez-vous de ces deux évolutions ? Le pass Culture est-il désormais un instrument efficace en matière de démocratisation culturelle, de diversification des pratiques culturelles, mais aussi de promotion de la diversité culturelle ? Quels seront vos chantiers dans les mois à venir ? Quelle articulation la SAS a-t-elle avec les collectivités territoriales ?

**M. Sébastien Cavalier, président de la SAS pass Culture.** – L'année dernière a effectivement vu, le 21 mai, l'extension du pass Culture à tous les jeunes de 18 ans sur le territoire national, après presque deux ans d'expérimentation ; au même moment était annoncée son extension aux mineurs à partir de janvier 2022 selon deux directions. D'une part, le dispositif initial serait étendu aux jeunes de 15 à 17 ans, qui recevraient des crédits de 20 euros à 15 ans, puis 30 euros à 16 et 17 ans, pour une découverte progressive de la culture à partir de choix personnels. D'autre part, le pass est étendu, dans une version collective, aux élèves de la quatrième à la terminale des établissements scolaires, par le biais de crédits accordés à ces établissements au prorata du nombre de leurs élèves – 25 euros pour chaque élève de quatrième et troisième, 30 euros en seconde et 20 euros en première et terminale –, ce qui fait du pass un nouvel outil de financement de la politique d'éducation artistique et culturelle (EAC). Ainsi, chaque classe dispose d'un budget d'environ 800 euros, auxquels s'ajoutent des apports de l'État et des collectivités territoriales, de manière à atteindre l'objectif dit de « 100 % EAC ».

Aujourd'hui, 1,8 million de jeunes sont inscrits au pass Culture, dont 1,05 million de jeunes de 18 ans et 750 000 mineurs inscrits depuis le début de l'année. Cela nous réjouit, car le pass a été construit pour donner envie aux jeunes d'intensifier et de diversifier leurs pratiques culturelles, dans une perspective de formation de citoyens éclairés et émancipés. En regard, quasiment 14 000 acteurs culturels, tous secteurs confondus, participent à notre offre ;

ce chiffre inclut de nombreuses collectivités territoriales, acteurs incontournables de la culture.

Notre objectif est d'avoir un outil complémentaire de la politique culturelle menée depuis plusieurs dizaines d'années, souvent qualifiée de « politique de l'offre », de manière à mettre en valeur auprès des jeunes l'extraordinaire tissu culturel construit sur l'ensemble du territoire. L'application développée autour du pass Culture leur permet de découvrir l'offre culturelle présente autour de chez eux. Nous considérons le pass comme un bien public partagé, financé par l'impôt, dont toutes les parties prenantes ont vocation à se saisir. Nous voulons être à l'écoute de tous, des jeunes aux acteurs culturels, aux éducateurs et aux collectivités, pour en faire l'outil le plus efficace possible. Le succès repose sur l'engagement de tous, il faut donc développer un maximum de partenariats. L'extension du pass aux jeunes de 15 ans et aux élèves dès la quatrième permettra de s'adresser au total à presque 6 millions de personnes, avec une pluralité d'outils.

Quant à l'utilisation des crédits, en 2021, les jeunes de 18 ans ont massivement plébiscité le livre, qui a représenté 56 % de leurs dépenses. On sait qu'un tiers de ces dépenses est allé vers les mangas, mais 60 % de leurs acheteurs ont aussi acheté d'autres livres ; au total, 200 000 références différentes de livres ont été achetées ! La deuxième source de dépenses était le cinéma, avec 17 % des dépenses ; la troisième, les instruments de musique. Au premier trimestre 2022, avec l'amélioration de la situation sanitaire, on observe une petite baisse de la part des livres, une consolidation du cinéma et un début de reprise du spectacle vivant, notamment des festivals et des concerts ; le pourcentage reste modeste, mais dynamique. Ainsi, au printemps de Bourges, 3 800 billets ont été vendus par le biais du pass Culture, soit 11 % des ventes totales. Mentionnons l'offre Duo, qui permet aux jeunes d'inviter qui ils veulent à un spectacle ou un festival. Ces dispositifs permettent à de nouveaux publics de découvrir ces offres.

Sur la part collective, mise en œuvre depuis janvier seulement, nous avons encore peu de recul, mais on peut déjà constater que son utilisation est très différente et complémentaire de celle de la part individuelle : 40 % en est faite sur le spectacle vivant, après quoi viennent les pratiques artistiques et les visites guidées. En additionnant ces deux offres, les jeunes disposent d'occasions extrêmement nombreuses et variées de découvrir la culture.

Dans les mois qui viennent, nous devons nous confronter à plusieurs enjeux. D'abord, il faut continuer à donner envie aux jeunes de rejoindre et d'utiliser le pass Culture et réussir l'appropriation par tous les enseignants de la part collective.

Ensuite, une meilleure éditorialisation de l'offre doit faire en sorte que les jeunes explorent le catalogue au-delà de leur zone de confort, de leurs univers de prédilection. Nous y travaillons par le biais de playlists éditorialisées et d'offres exclusives : ainsi, à Nancy, un billet d'opéra acheté avec le pass a pu permettre la visite guidée du théâtre, des rencontres avec des artistes et un musicologue... Nous voulons aussi donner davantage la parole aux acteurs culturels et aux jeunes au sein de l'application, la recommandation par les pairs étant cruciale à cet âge-là. Ainsi, on pourra mieux remplir notre objectif de diversification ; pour mieux mesurer celle-ci et mieux comprendre comment nous adresser aux jeunes, nous avons conclu un partenariat avec l'École normale supérieure (ENS).

Enfin, nous voulons faire en sorte que tous les acteurs rejoignent progressivement le pass Culture. Il faut que les jeunes puissent découvrir l'environnement culturel tel qu'il est.



Cela concerne notamment les musées et les bibliothèques, qui se sentaient peu concernés à l'origine du fait de leur gratuité pour les jeunes : pourtant, les offres gratuites sont aussi un vecteur crucial pour essayer telle ou telle pratique culturelle, *a fortiori* pour les jeunes de 15 à 17 ans disposant d'un crédit plus modeste. Nous travaillons aussi énormément avec les collectivités, souvent premiers gestionnaires et financeurs de la culture sur leurs territoires. Ainsi, nous avons signé ces derniers jours une convention de déploiement du pass avec le maire de Bourges.

Nous sommes aussi très soucieux de partager autant que possible les données obtenues sur les pratiques culturelles des jeunes, dans le respect de la réglementation européenne et du secret des affaires. On fait ainsi du pass un outil d'aide à la décision pour la construction des politiques publiques par le Gouvernement et les élus. Nous publions des informations en open data et des études que vous pouvez consulter sur notre blog Medium.

**M. Jean-Raymond Hugonet, président du groupe d'études sur le pass Culture.** – Votre nomination à la tête de la SAS est plutôt récente ; je ne reviendrai donc pas sur les débuts chaotiques de cette opération... Pensons plutôt à l'avenir !

Nous avons été assez déçus l'an dernier en découvrant la répartition des réservations des jeunes qui avaient participé à l'expérimentation : le spectacle vivant, les centres d'art, les musées, le patrimoine étaient nettement en retrait. Pourriez-vous nous en dire davantage sur l'impact de la réouverture des lieux culturels sur la consommation du pass par les jeunes ? Quelles actions mettez-vous en place pour mieux valoriser les offres qui suscitent jusqu'ici un moindre intérêt de la part des jeunes ?

Nous sommes très attentifs à la diversification des parcours artistiques et culturels des jeunes. Vous avez évoqué le partenariat que vous avez conclu avec un laboratoire de recherches de l'ENS. Avez-vous déjà de premières indications sur le degré de diversification des parcours ? Comment comptez-vous vous y prendre pour le faire progresser ?

Enfin, élus de la chambre des territoires, nous sommes très soucieux de la dimension territoriale du pass. Quel rôle jouent les collectivités territoriales dans son déploiement ? Cela avait pu sembler constituer un point de tension ; quelles concertations et synergies avez-vous mises en place avec les élus et les acteurs culturels locaux pour y remédier ?

**M. Sébastien Cavalier.** – À la suite de la réouverture des lieux culturels, on note une inflexion de la consommation. Cela a d'abord profité au cinéma, qui a représenté 17 % des dépenses en 2021 alors même que les salles n'ont rouvert qu'à l'été. Aujourd'hui, tous les grands réseaux sont inscrits sur l'application, ainsi que la moitié des cinémas d'art et essai : la dynamique est positive.

Quant au spectacle vivant, il n'a représenté que 1,5 % des dépenses l'année dernière, dans une situation sanitaire compliquée ; au premier trimestre 2022, sa part est déjà montée à 4 %. La dynamique est portée par les festivals et les musiques actuelles. Il y a encore une marge de progression : sur près de 8 000 à 10 000 festivals en France, seuls 200 sont accessibles par le pass, un grand effort est requis. Il y a des festivals sur tous les territoires, collaborer avec eux renforcerait le maillage de l'offre. Quoi qu'il en soit, cette année devrait voir une baisse relative de la part du livre dans les dépenses, au profit des musiques actuelles et des festivals.

Pour la valorisation de nos offres, deux types d'actions sont possibles. D'abord, il faut combler certains trous dans la raquette : musées, monuments, bibliothèques, festivals... Il faut convaincre ces acteurs de l'importance de participer au pass. Nous travaillons pour ce faire avec les réseaux professionnels, mais aussi avec les collectivités territoriales, dont relèvent la plupart des musées et des bibliothèques. J'ai rencontré à peu près toutes les associations d'élus locaux. Déjà 1 500 collectivités participent activement au pass. Pour amplifier cet effort, il faut simplifier la vie des collectivités. Le pass leur permet de mettre en valeur l'offre culturelle sur leur territoire ; on peut construire des événements en commun. Nous travaillons tous pour les jeunes, il s'agit de coordonner au mieux tous les dispositifs. Des inquiétudes ont été exprimées par certaines collectivités en matière d'EAC ; nous ne voulons pas les remplacer, mais faire un maximum de synergies. On a identifié environ 80 dispositifs locaux semblables au pass Culture ; à chaque fois, on se réjouit que les jeunes de ce territoire bénéficient de deux pass et on cherche à proposer des offres communes.

Ensuite, nous valorisons nos offres par le biais d'événements exclusifs et de playlists spécifiques, autour d'événements comme le 400<sup>e</sup> anniversaire de Molière ou la panthéonisation de Joséphine Baker. Plus largement, nous améliorons l'application et nous y intégrons des recommandations par des jeunes et, bientôt, par les acteurs culturels. Nous réfléchissons à des algorithmes qui permettent aux jeunes de découvrir progressivement la diversité culturelle à partir des univers qui leur sont familiers : leur proposer d'emblée des choses qui leur sont complètement étrangères ne fonctionnerait pas, il faut d'abord accrocher leur attention.

Cet enjeu de diversification est au cœur de notre collaboration avec l'ENS. Nous construisons un modèle de *scoring*, pour mesurer l'effet de différentes méthodes de diversification – disciplinaire, géographique, ou thématique. Comme nous attribuons des points en fonction du degré de diversification des offres choisies par le jeune, ce modèle n'est pas exempt d'une certaine subjectivité. C'est pourquoi nous avons aussi conçu un deuxième outil, le graphe des coréservations, qui nous offre une photographie plus objective de la façon dont les jeunes réservent, pour mieux déterminer quels types de réservation sont proches ou, au contraire, éloignés. Ces outils devront progressivement nous permettre de mener des actions spécifiques pour les diverses catégories de jeunes : ceux-ci ont des pratiques culturelles différentes - plus ou moins régulières. Il faut identifier les profils et les pratiques de diverses catégories pour mener des actions ciblées qui permettront aux jeunes de chacune de ces catégories d'évoluer dans leur parcours. On mesure déjà que les filles ont une utilisation du pass plus diversifiée que les garçons, ou encore que les dépenses étalées dans le temps sont plus diversifiées.

**M. Jean-Raymond Hugonet, président du groupe d'études sur le pass Culture.** – Les chiffres que vous évoquez correspondent au montant des dépenses sur l'application. En volume, que représente l'achat d'instruments de musique ?

**M. Sébastien Cavalier.** – Les instruments de musique représentent environ 12 % du total des remboursements, soit 12 millions d'euros. Compte tenu du coût d'acquisition d'un instrument, le jeune consomme généralement l'intégralité de ses crédits à cet effet. Nous perdons donc notre levier pour contribuer à diversifier son parcours artistique et culturel ensuite, mais nous estimons que c'est une porte ouverte à de nombreuses découvertes. Il nous faut accepter de lâcher prise !

**Mme Sylvie Robert.** – Concernant l'offre collective, notamment pour les classes de quatrième, disposez-vous de premiers résultats ? Des demandes sont-elles déjà formulées ?

En quoi consistent les dépenses et comment se déroule le processus ? Les offres sont-elles présentées directement par les acteurs, ou par le conseiller de la direction régionale de l'action culturelle (DRAC) chargé du pass Culture ? La part collective du pass peut-elle être utilisée pour le transport, source de dépenses importante pour les sorties culturelles, notamment dans les zones rurales ou éloignées des équipements culturels ?

Est-ce toujours l'agence Havas qui gère la communication du pass Culture ? En quoi consiste cette communication ?

Enfin, en matière d'ouverture du pass à d'autres équipements culturels, comme les musées ou les bibliothèques, ceux-ci sont souvent gérés en régie par les collectivités ; à Rennes, c'est aussi le cas de l'opéra et du centre d'art. Cela peut poser des problèmes de gestion, notamment pour le remboursement des places. Ces difficultés ont-elles été surmontées dans les contrats signés avec les collectivités ?

**M. Sébastien Cavalier.** – L'offre collective a été testée au dernier trimestre de 2021 dans les académies de Versailles et Rennes, avant d'être généralisée au 1<sup>er</sup> janvier 2022 à tous les établissements publics de l'Éducation nationale et privés sous contrat, ainsi qu'aux établissements dépendant des ministères de l'agriculture, de la mer et des armées depuis le 1<sup>er</sup> avril. La SAS gère, pour le compte de ces ministères, des enveloppes de crédits octroyées à ces établissements au prorata du nombre de leurs élèves. Ces enveloppes financent soit des sorties, soit l'accueil d'acteurs culturels au sein des établissements. La mise en relation des acteurs et des enseignants se fait par le biais de la plateforme Adage, où des offres peuvent être déposées par tous les acteurs ; dans la pratique, certaines offres « haute couture » sont élaborées en amont, en concertation avec l'équipe enseignante. Au total, 14 000 offres ont été déposées par près de 1 800 acteurs culturels ; 3 millions d'euros ont déjà été dépensés, 20 % des établissements ont eu recours à l'offre pour des sorties, à 40 % pour du spectacle vivant. Un travail de sensibilisation est mené par le ministère auprès des enseignants et des chefs d'établissement, qui coordonnent l'usage des fonds ; nous avons de notre côté formé plus de 3 000 acteurs culturels.

Ces crédits permettent de financer des activités artistiques et culturelles, mais la question du transport s'est vite posée dans les territoires éloignés des centres urbains, où elle représente une forte barrière à la pratique culturelle. On réfléchit aujourd'hui à ouvrir la possibilité de financer les transports pour des sorties culturelles par le biais du pass Culture, mais en dernier recours : s'il existe des dispositifs portés par les collectivités, on y aura prioritairement recours. Les situations sont très hétérogènes, l'idée est d'avoir partout en tête l'objectif du 100 % EAC.

Havas est toujours notre agence de communication ; un marché de trois ans avait été conclu avant mon arrivée à la tête de la SAS. Cette communication passe essentiellement par les réseaux sociaux. Pour les plus jeunes, nous travaillons aussi beaucoup avec l'Éducation nationale et nous cherchons à associer davantage les parents. Une nouvelle campagne de communication devrait être lancée en septembre prochain.

Quant aux équipements relevant des collectivités territoriales, 1 500 d'entre elles sont inscrites au pass, mais toutes ne sont pas actives de la même façon. Une dernière question doit être réglée pour faciliter les procédures : les établissements d'une même collectivité n'ont pas de personnalité juridique et partagent donc un même numéro SIRET. Il faut adapter notre outil pour y répondre et faciliter les remboursements, sans quoi la prise en charge d'offres payantes restera impossible. Cela devrait être fait d'ici au mois de juillet.

Nous accompagnons les collectivités dans la prise en main des outils ; ainsi, je serai bientôt à Rennes pour participer à l'élaboration d'un programme spécifique pour cette ville. Nous avons aussi récemment formé les équipes de la ville de Cannes à l'utilisation du pass Culture. Nous avons nos locaux à Paris, mais 25 membres de notre équipe sont dans les régions, souvent dans les DRAC, au plus proche des territoires ; nous souhaitons encore augmenter leur nombre.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Vous avez décrit la politique culturelle française comme une politique de l'offre ; pour ma part, j'estime plutôt qu'il s'agit, depuis cinquante ans, d'une politique de la médiation, telle qu'elle a été formalisée par André Malraux, selon qui « la médiation fonde la dimension à la fois singulière et collective de notre appartenance et, au-delà, de notre citoyenneté ». Vous conviendrez que l'algorithme ne saurait remplacer le médiateur ; alors, quelle relation doit-on établir entre les deux ? Le médiateur doit pouvoir agir localement sur l'algorithme, qui ne saurait être paramétré nationalement.

**M. Julien Bargeton.** – Je me réjouis des récentes évolutions du pass Culture, qui s'inscrit désormais dans une politique culturelle toujours plus approfondie. Que faudrait-il faire pour aller plus loin encore, pour faire du pass un couronnement de notre volonté de démocratisation de l'accès à la culture ? Quels objectifs remplis feraient de 2022 une année réussie pour vous ? Plus largement, quelle sera à l'avenir la place de cet outil dans la médiation et l'éducation culturelles ?

**M. Cédric Vial.** – En ouvrant l'application sur un téléphone, on lit : « Le pass Culture est une initiative du Gouvernement financée par le ministère de la culture » ; une formule similaire est ensuite employée : « le Gouvernement offre un crédit... » Il me semble que les crédits que, suivant la Constitution, le Gouvernement est amené à gérer appartiennent plutôt à l'État. Une telle approche me paraît pour le moins inédite et surprenante, d'autant que la Caisse des dépôts et consignations, qui participe au financement du pass, ne dépend pas du Gouvernement... Cette présentation vous a-t-elle été soufflée par un cabinet ministériel, ou bien s'agit-il d'un choix assumé ?

Je constate par ailleurs que les offres de presse d'actualité présentes dans l'application sont assez limitées – *Libération*, *Courrier international* et *L'Équipe* me semblent être les seuls choix proposés – ; ce manque de pluralisme est surprenant dans un dispositif public. Un problème similaire semble se poser pour les opérateurs d'abonnement numérique de cinéma. N'aurait-il pas mieux valu attendre de conclure des partenariats plus divers avant de mettre ces offres en ligne ?

Enfin, je suis mal à l'aise avec la mise en place d'un tel dispositif alors que de nombreuses collectivités mènent déjà une action similaire avec compétence. Plutôt que de les aider de manière décentralisée, on se substitue à elles, on crée des doublons. La culture est importante pour les jeunes, mais le sport l'est tout autant, tout comme le transport, ou encore la nourriture, l'habillement et l'hygiène. Tout cela ne requiert-il pas de nouveaux coupons dans votre logique ? Où s'arrêter dans cette dérive ?

**Mme Else Joseph.** – Les offres accessibles avec le pass Culture pour les jeunes de mon département des Ardennes sont très limitées. Vous avez dit vouloir convaincre les collectivités : quels soucis demeurent pour ce faire ? Enfin, je m'inquiète de la faible part des réservations effectuées dans le domaine du patrimoine ; comment cela s'explique-t-il et comment mieux valoriser ces offres ? Il est important de sensibiliser les jeunes à la protection

du patrimoine ; les chantiers jouent un rôle important en la matière et présentent des métiers trop faiblement valorisés.

**M. Sébastien Cavalier.** – Je conviens volontiers, monsieur Ouzoulias, que les algorithmes n'ont pas vocation à remplacer la médiation. Le pass Culture est un outil visant à faire découvrir aux jeunes une offre culturelle diverse et à offrir aux acteurs culturels un accès renouvelé à ce public qu'ils ne touchaient largement qu'à travers des logiques de groupes constitués. Cet outil sera d'autant plus efficace que chacun pourra contribuer au bon équilibre du dispositif. Nous avons toujours voulu ancrer le pass dans la proximité, dans des lieux de culture : ainsi, on ne peut l'utiliser pour se faire livrer un livre, il faut se rendre dans une librairie. Or les acteurs de ces lieux, les libraires en l'occurrence, sont des gens passionnés et passionnants, ce sont d'excellents médiateurs. Les offres exclusives que j'ai évoquées tout à l'heure sont aussi une forme de médiation.

Le pass permet enfin de financer la création de postes de médiateurs dans les musées ou les centres d'art, lieux qui n'ont pas forcément les moyens aujourd'hui d'accueillir un public aussi large qu'ils le souhaitent ; la médiation numérique inventée pendant le confinement reste aussi d'actualité pour ces établissements, nous pouvons nous en faire l'écho. Nous voulons plus largement ouvrir plus largement aux acteurs la possibilité d'offrir de la médiation directement sur notre application, d'y prendre la main sur la manière dont leur offre est présentée. Cela prend du temps car il faut que ces acteurs élaborent des supports de communication dans des formats adaptés pour qu'ils parlent aux jeunes.

Merci, monsieur Vial, d'avoir attiré mon attention sur cette formulation ; il y aurait en effet une certaine logique à parler d'État plutôt que de Gouvernement. Quant à la pluralité des offres numériques, cela ne dépend pas que de nous. Nous proposons à tous d'être présents sur l'application, libre à eux d'y consentir ou non. Rappelons que les offres numériques ne sont pas remboursées ; c'est pourquoi certains médias n'ont pas souhaité être présents. Nous avons préféré commencer avec ceux qui ont souhaité participer et convaincre les autres progressivement. La position de certains réfractaires évolue, du fait notamment de leur désir de rajeunir leur lectorat ; certaines plateformes de niche trouvent en outre dans le pass Culture une visibilité bienvenue. En tout cas, aucun argent public n'est engagé dans ce domaine.

Madame Joseph, nous pouvons dresser un état des lieux de l'offre du pass Culture dans les Ardennes et vous le communiquer. Le niveau d'équipement varie selon les territoires et les acteurs locaux sont plus ou moins motivés ; nous essayons toujours de les convaincre. Pour les collectivités, beaucoup ont considéré que la gratuité dont bénéficient souvent les jeunes dans leurs équipements rendait inutile leur présence dans le pass Culture, qui nécessite un léger investissement de leur part. Nous essayons donc de simplifier les procédures et de travailler avec elles pour les convaincre d'utiliser le pass pour améliorer la visibilité de leur politique culturelle auprès des jeunes. Quant au patrimoine, nous menons aujourd'hui un important travail avec les musées ; nous étudions aussi la possibilité de faire visiter des chantiers de fouilles et de restauration, mais leur ouverture au public entraîne de nombreuses contraintes qui doivent être prises en considération dès la conception du chantier. Le Centre des monuments nationaux a rejoint le pass Culture. Nous avons par ailleurs mené des actions autour des métiers de la culture et en particulier du patrimoine. Restons optimistes : fin 2021, les musées figuraient dans le « top 3 » des réservations que les jeunes envisageaient de faire en 2022 *via* l'application.

Quant aux objectifs que M. Bargeton m'invite à exposer pour 2022, j'en vois plusieurs. Notre objectif primordial est de toucher au maximum tous les jeunes ; dans cette perspective, l'idée lancée par le Président de la République d'étendre la part collective du pass aux élèves de sixième et cinquième serait une belle façon de renforcer l'éducation artistique et culturelle. Il serait aussi bienvenu d'ouvrir cette part collective aux jeunes en apprentissage, qui sont plus de 300 000 dans la classe d'âge qui nous concerne, en collaboration avec les chambres consulaires. Ensuite, nous voulons améliorer l'efficacité de notre application auprès des jeunes, qui se montrent très exigeants en la matière ; il faut que la circulation y soit plus fluide, de manière à ce que les jeunes s'y perdent dans de grands chemins de découverte et à ce que notre catalogue soit mieux mis en valeur. Enfin, nous souhaiterions atteindre 3 millions d'utilisateurs réguliers, ce qui serait impressionnant au vu de la jeunesse de cet outil, qui évolue très vite.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci pour ces réponses très précises à nos nombreuses questions, qui témoignent de l'intérêt de notre commission pour le pass Culture, dont nous tenons à suivre l'évolution. Nous demeurerons attentifs à l'avenir et nous vous souhaitons de remplir les objectifs que vous vous fixez !

*La réunion est close à 16 h 45.*

*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 10 mai 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 00.*

**« Pour une science ouverte réaliste, équilibrée et respectueuse de la liberté académique » - Présentation du rapport fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous avons le plaisir d'entendre aujourd'hui la présentation par nos collègues Pierre Henriët, député de Vendée, Laure Darcos et Pierre Ouzoulias, tous trois membres de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), des conclusions du rapport qu'ils ont consacré, sur saisine de notre commission, à la science ouverte. Ce concept désigne la diffusion sans entrave des publications et des données de recherche et vise à faire sortir la recherche financée sur fonds publics du cadre confiné des bases de données fermées. En réduisant les efforts dupliqués dans la collecte, la création, le transfert et la réutilisation du matériel scientifique, sa mise en œuvre est censée augmenter l'efficacité de la recherche et contribuer à la rapprocher du citoyen.

Notre pays s'est mobilisé pour créer un environnement favorable à l'accès ouvert aux publications et aux données. Un plan national pour la science ouverte 2021-2024, établi par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri), vise à faire de la science ouverte le mode de publication par défaut de la production scientifique nationale. Ce concept généreux, auquel il est difficile de ne pas adhérer *a priori* et qui semble désormais guider l'action du ministère en matière de diffusion scientifique, présente-t-il

toutefois l'ensemble des avantages qu'on lui prête ? Peut-il être concilié sans difficulté avec d'autres principes chers à notre commission, en particulier le droit d'auteur ? Quelles évolutions est-il par ailleurs susceptible d'emporter pour le monde de l'édition scientifique, dominé par de grands acteurs comme Springer ou Elsevier, mais où subsistent de nombreuses maisons d'édition de taille plus modeste ?

**M. Pierre Henriet, député, rapporteur.** – Le rapport que nous vous présentons aujourd'hui est le résultat d'une saisine de votre commission, dans la continuité du rapport sur l'intégrité scientifique que Pierre Ouzoulias et moi-même présentions le 7 juillet dernier.

Nous avons souhaité nous interroger sur l'environnement de la recherche et sur le parcours de publication scientifique à travers la question de la science ouverte. Ce rapport a été présenté aux membres de l'Opecst le 9 mars, qui lui ont réservé un accueil favorable.

Définissons d'abord la science ouverte. Selon le Comité pour la science ouverte, cette notion recouvre « la diffusion sans entrave des publications et des données de la recherche ». Elle doit permettre une meilleure accessibilité de la recherche, l'amélioration de la transparence et une plus grande reproductibilité des travaux. La volonté affichée de rendre accessible au plus grand nombre la recherche ne doit toutefois pas se faire au détriment de l'intégrité scientifique et de la liberté académique, bien au contraire.

De tout temps, la diffusion de la science a été mise en question, car elle est l'essence même de son existence. Par exemple, le Journal des savants, le plus ancien périodique scientifique d'Europe, voit le jour à Paris en 1665, c'est-à-dire un an avant la création de l'Académie royale des sciences. Comme le démontre Gaston Bachelard dans *Le nouvel esprit scientifique*, « toute théorie est en fait une pratique, toute nouvelle pratique engendrant une nouvelle théorie scientifique conduisant à une nouvelle philosophie de la science ».

La révolution numérique en est seulement le dernier exemple en date. Elle s'est accélérée à la fin des années 1990 et a totalement bouleversé les modalités de l'accès à la science. Les progrès de l'informatique ont profondément transformé le rapport à la connaissance, son accès, sa diffusion et plus généralement sa représentation. Dès sa mise en place, l'essor d'internet a été accompagné d'une mobilisation associative et politique en faveur du logiciel libre et de la libre circulation de l'information. L'informatique et internet ont également bouleversé les modes de publication et de diffusion des revues et monographies, notamment avec l'émergence de l'accès libre.

Dans le même temps, l'édition scientifique intègre de nouveaux processus rendus possibles par l'informatisation et la numérisation. Cette transformation a affecté le rôle des acteurs, de nouveaux usages se sont imposés : bases de données, indexation, bibliométrie, licences libres, lesquelles constituent une solution de remplacement au droit d'auteur et ne protègent, au libre choix des auteurs, que certains aspects des droits relatifs aux œuvres. Cela a conduit à l'émergence d'autres modèles économiques plus adaptés à la diffusion sur les réseaux numériques. Ainsi, l'histoire de la science ouverte est celle des étapes de son élargissement.

Dans sa recommandation de novembre 2021 pour la science ouverte, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) désigne par ce vocable un ensemble de connaissances scientifiques ouvertes dont la principale manifestation est le libre accès aux publications scientifiques. Il faut aussi penser aux données

de recherche, aux métadonnées, aux ressources éducatives libres, aux logiciels et aux codes sources. Ces ressources doivent pouvoir bénéficier à tous les acteurs de manière immédiate ou aussi rapidement que possible, et ce, gratuitement. Ces innovations vont jusqu'aux pratiques, avec les notions de sciences participatives et de sciences citoyennes.

Les initiatives se sont multipliées en faveur de la science ouverte. En France, des bibliothécaires, scientifiques et professionnels de l'information scientifique et technique ont créé en 1999 le portail revues.org, remplacé depuis par OpenEdition, tandis que se développait la plateforme Persée, plus patrimoniale. La plateforme Cairn, mise en place principalement par des acteurs privés du monde de l'édition, a rencontré un grand succès. Tout récemment, en février de cette année, des journées organisées à l'occasion de la Présidence française de l'Union européenne ont débouché sur l'adoption d'un appel de Paris sur la science ouverte et l'évaluation de la recherche.

Cette impulsion est aussi le fait des institutions européennes. Dès juillet 2012, la Commission européenne invitait chaque État membre à définir une politique nationale de science ouverte, en fixant l'objectif d'atteindre 100 % de libre accès en 2020. Pour autant, aucun texte contraignant juridiquement n'a été adopté par l'Union européenne en matière de science ouverte. Le texte de référence du côté de Bruxelles demeure donc cette simple communication.

Enfin, les pouvoirs publics ne sont pas en reste en France. La loi pour une République numérique de 2016 a repris le principe des embargos courts sur les articles scientifiques : six mois pour les sciences, techniques et médecine (STM) et douze mois pour les sciences humaines et sociales (SHS). Il est important de relever que, à l'exception de ce texte de loi, il n'existe à ce stade de dispositions contraignantes en faveur de la science ouverte ni en France, ni dans l'Union européenne, ni même dans le monde.

Récemment, un plan national pour la science ouverte 2021-2024 a été établi par le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, qui vise notamment à faire de la science ouverte la solution de publication par défaut de la production scientifique. Notre rapport présente les douze mesures qu'il contient. Le taux d'ouverture des publications des chercheurs français est déjà passé, selon le ministère, de 41 % en 2017 à 56 % en 2019, avec 69 % pour la biologie fondamentale et 75 % pour les mathématiques. Ces taux élevés sont dus, sans conteste, à une forte adhésion des chercheurs à l'idéal de la science ouverte.

Les approches diffèrent toutefois selon l'établissement de rattachement. Ainsi l'Université de Nantes exige-t-elle des chercheurs qu'ils publient de manière ouverte, ce qui conduit à des contentieux ; d'autres établissements le recommandent fortement sans contraindre les chercheurs.

La communication de ce rapport n'a pas manqué de susciter des réactions notamment de la part du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres), dont le président, Thierry Coulhon, a annoncé un repositionnement des critères d'évaluation afin d'accorder une place plus importante à l'approche qualitative des résultats de recherche. Il est urgent de valoriser le travail de publication des chercheurs dans sa diversité. Un séminaire organisé par le Hcéres sera d'ailleurs uniquement consacré à la prise en compte des monographies.



**M. Pierre Ouzoulias, rapporteur.** – Nous avons été très surpris des réactions parfois violentes qui ont accueilli ce rapport. J'ai ainsi été présenté comme « un sénateur communiste qui défend des intérêts privés de multinationales monopolistiques » !

Les modes de publication sont très divers, notamment entre les disciplines, le domaine des sciences exactes différant ainsi de celui des sciences humaines. Il serait faux, pourtant, de considérer que la publication publique serait vertueuse alors que la publication privée devrait être écartée : les deux sont imbriquées et beaucoup de revues privées aux mains d'associations sont entièrement gérées par des chercheurs publics.

Il y a eu trois temps majeurs dans le domaine : durant le premier, le lecteur abonné payait la publication, puis, au cours du deuxième, le coût de celle-ci a été transféré au chercheur, enfin, dans le troisième temps, qui correspond à la période actuelle, ce sont les organismes de recherche de l'État qui aident les éditeurs à publier des articles libres de droits à leur sortie. Ce dernier modèle a été appelé le modèle « Diamant » ; il pose toutefois certains problèmes, notamment parce qu'il ignore la diversité des acteurs de l'édition. Certaines entreprises éditoriales sont, certes, plus rentables que le commerce de luxe, en raison de situations monopolistiques, et engrangent des bénéfices considérables grâce à la recherche publique. Nous avons toutefois souhaité mettre en évidence le risque que pourrait faire peser une étatisation complète de l'édition scientifique pour les sciences humaines. Cela poserait des questions en matière de contrôle, en particulier.

En outre, dans ce domaine, il n'y a pas de politique interministérielle cohérente. La Cour des comptes l'a souligné en relevant une quarantaine de stratégies nationales différentes, mises en œuvre par des organismes différents. Seul le Mesri assure la conduite de la science ouverte et, en son sein, celle-ci repose sur une seule personne, qui entretient des relations exécrables avec le monde de l'édition privée comme avec le ministère de la culture. Le Parlement est totalement absent de ces discussions, alors que celles-ci touchent à des droits fondamentaux, dont la liberté académique. Cette question est aujourd'hui en suspens. Nous avons reçu à ce sujet un courrier du directeur général délégué à la science du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) indiquant que « la liberté académique n'inclut certainement pas le droit de publier des résultats produits avec des fonds publics de telle sorte que ceux-ci ne soient accessibles et utilisables que de manière restreinte, quand il existe d'autres possibilités. » Le CNRS se donne donc la possibilité de forcer ses chercheurs à utiliser tel ou tel support en fonction de critères qui ne sont pas discutés collectivement. À notre sens, il s'agit d'une dérive dommageable, d'autant plus que la première recommandation donnée aux chercheurs par le CNRS est l'abandon de la totalité de leurs droits d'auteur. Cela nous pose question et un contentieux est d'ailleurs en train de naître à ce sujet. Nous avons condamné une forme d'étatisation de la recherche, qui nous semble contraire à l'esprit de la liberté académique.

Enfin, s'agissant du livre, il est très peu reconnu comme outil de publication scientifique, car l'essentiel de l'évaluation de la recherche repose sur des outils qui ne prennent en compte que des revues, collectées par de grandes bases de données anglo-saxonnes permettant la construction et la publication d'indicateurs d'impact. Nous critiquons cette forme purement quantitative d'évaluation de la recherche. Le livre, parce qu'il échappe à cette normalisation quantitative de l'évaluation est un outil peu abordé. Il n'est ainsi pas intégré dans l'évaluation de la recherche publiée dans les bleus budgétaires. Or, dans la stratégie des éditeurs, il reste un outil indispensable et les chercheurs en sciences humaines publient des livres qui se vendent très bien et qui entretiennent l'appétit important du public pour ces disciplines. Cette contribution au débat public n'est pas quantifiée aujourd'hui par

les critères pris en compte, notamment, par le budget. Il est donc nécessaire de rendre sa place au livre et à ses éditeurs. Regardez dans ce quartier, les éditions Cujas ou Pedone, par exemple, sont de très petites entreprises qui ne vivent que de la vente des livres et parfois des revues. Si on leur enlevait cette ressource, on mettrait en péril leur existence et la diversité de publications de recherches qu'elles garantissent. Le ministère de la culture a identifié cela, mais le Mesri ne veut toujours pas le voir. Le Parlement doit donc, à mon sens, se saisir de cette question fondamentale, car il y va d'une des bases de la recherche : la liberté académique.

**Mme Laure Darcos, rapporteur.** – Il me revient de vous présenter les huit propositions que nous nous sommes efforcés de formuler au regard des problèmes rencontrés.

Premièrement, nous pensons qu'il faut définir et mettre en œuvre, dans une logique réellement interministérielle, une politique équilibrée et concertée de la science ouverte et de l'édition scientifique, en assurant un soutien aux petits éditeurs. Ce n'est pas un hasard si l'Office a été saisi de ce sujet par la commission de la culture, qui se préoccupe de l'édition française.

Tout se passe comme si la science ouverte était, en définitive, le seul déterminant logique de l'action du Mesri, et plus largement de l'action du Gouvernement en la matière. Cela ne peut plus durer.

Les services du ministère de la culture compétents pour l'édition et le droit d'auteur sont totalement marginalisés aujourd'hui. Ils devront être associés plus étroitement, notamment en ce qui concerne l'économie du livre et la promotion de la lecture.

Le plan de soutien à l'édition portant sur la période 2017-2021 est resté insuffisant et constituait en grande partie un trompe-l'œil. Voici l'occasion de lancer pour la période 2022-2025 un véritable plan pluriannuel de soutien à l'édition scientifique, axé sur les petits éditeurs et les sciences humaines et sociales, dans le cadre d'une politique interministérielle concertée de la science ouverte et de l'édition scientifique qui prenne en compte tous les enjeux en présence.

Deuxièmement, il convient en effet de faciliter le dialogue entre toutes les parties prenantes. Pour être effective et équilibrée, la politique interministérielle de la science ouverte et de l'édition doit faire l'objet d'une véritable concertation : cela implique de faire travailler ensemble toutes les parties prenantes, de mieux articuler les acteurs publics et privés, les petits et les grands, pour progresser pragmatiquement vers le libre accès et la science ouverte.

Concrètement, il est proposé de réformer l'Observatoire de l'édition scientifique, pour en faire une instance interministérielle permanente de dialogue, et de le rapprocher du médiateur du livre et du comité pour la science ouverte (CoSO), qui s'appuie aujourd'hui sur le Coordinateur national de la science ouverte. Cet observatoire a refusé de nous auditionner, mais il a entendu le médiateur.

Troisièmement, nous prônons un respect accru de la liberté académique, de l'indépendance des chercheurs, de la liberté de divulgation et du droit d'auteur. Les incitations à l'ouverture immédiate ne doivent pas se transformer en obligations : il s'agit de facultés offertes aux enseignants-chercheurs. Par principe, la publication dans des revues payantes ne doit pas pouvoir être interdite, directement ou indirectement.

Quatrièmement, nous estimons préférable de favoriser la voie du pluralisme par la bibliodiversité, plutôt que de programmer l'hégémonie du modèle « Diamant ». Il faut abandonner la perspective d'une voie unique poussant à l'uniformisation et à la généralisation d'un seul modèle, synonyme d'étatisation de l'édition scientifique. Dans l'intérêt de la science et de la société, nous avons en effet besoin de diversité, de pluralisme et surtout pas d'un scénario de domination unique du modèle « Diamant ». Les archives ouvertes ne doivent pas devenir la voie unique non plus. Les livres, les revues et les plateformes payants n'ont pas vocation à disparaître.

Cinquièmement, il faut mieux évaluer les effets de la politique de la science ouverte et conditionner toute mesure nouvelle à des études d'impact approfondies. Les investissements engagés pourront ainsi mieux s'inscrire dans une démarche équilibrée, durable et cohérente. Par exemple, s'il est décidé de réduire davantage la durée des barrières mobiles issues de l'article 30 de la loi pour une République numérique, il faudra le faire en étant armé d'un bilan rigoureux de l'impact des dispositions en vigueur, et identifier préalablement les effets induits par un nouveau raccourcissement des durées d'embargo.

Sixièmement, nous voulons joindre le geste à la parole en prônant un renforcement du rôle du Parlement en matière de science ouverte. Sur un plan juridique comme sur un plan démocratique, il appartient au Parlement de définir le cadre légal de la science ouverte et de l'édition scientifique, ce n'est pas le rôle des agences de financement ou des établissements publics de recherche d'imposer des mesures contraignantes allant au-delà de la loi. Ces acteurs publics ont en effet eu tendance, avec l'appui du Gouvernement *via* le CoSO, à rendre obligatoire l'accès ouvert immédiat et à restreindre la liberté de publier, par exemple dans les revues hybrides. Or la seule disposition législative aux effets normatifs adoptée en faveur de la science ouverte est bien l'article 30 de la loi pour une République numérique. Aucune des dispositions de la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur (LPR) n'a de valeur contraignante à ce sujet, puisque ce texte se contente d'inscrire une référence à la science ouverte dans les missions des enseignants et des enseignants-chercheurs. Dans ce cadre, le respect de la loi, de la liberté académique et du principe constitutionnel de l'indépendance des enseignants-chercheurs doit prévaloir, y compris dans leur activité de publication. C'est pourquoi les directives d'ouverture immédiate adressées aux chercheurs doivent être évitées, dans la mesure où des incitations respectant la liberté académique sont préférables à des obligations sans fondement législatif. Le renforcement du rôle du Parlement en matière de suivi de la science ouverte, de l'édition scientifique et de sa transition numérique passera aussi par des remises périodiques de rapports au Parlement, à l'occasion desquelles un débat pourrait être organisé par l'Opecst.

Septièmement, afin de réduire la pression à la publication, il convient de réviser les modalités d'évaluation des chercheurs, au profit de critères plus qualitatifs. L'évaluation par les pairs et les approches qualitatives doivent primer. Il faut sortir d'une évaluation reposant exclusivement sur la bibliométrie et les publications dans des revues à facteur d'impact élevé, comme d'une course folle motivée par l'alternative « publier ou périr ».

Huitièmement, nous proposons d'offrir des formations aux enjeux de la science ouverte dans tous les milieux de la recherche. Il convient d'agir communauté par communauté, en veillant à l'échange de bonnes pratiques et en cherchant à développer les compétences en termes d'information, de publication et de documentation.

La formation des doctorants, nouvelle génération de chercheurs, est aussi essentielle. Le *Passeport pour la science ouverte* est un guide conçu pour accompagner les doctorants à chaque étape de leur parcours de recherche, quel que soit leur champ disciplinaire. Il propose une série de bonnes pratiques et d'outils directement activables. Un guide à l'usage des écoles doctorales vise également à former à la science ouverte tout au long de la thèse. Ces documents sont intéressants, mais ils présentent une vision parfois militante du sujet et pourront avantageusement être enrichis dans le sens des orientations du présent rapport.

En conclusion, nous tenons à souligner que la science ouverte, pour être effective, doit être réaliste, équilibrée et respectueuse de la liberté académique. La *Realpolitik* de la science ouverte prônée dans notre rapport s'oppose à son instrumentalisation. Il faut se rappeler la formule de Samuel Johnson, pour qui « l'enfer est pavé de bonnes intentions ». C'est pourquoi, de mot d'ordre politique incantatoire, la science ouverte doit devenir un projet plus réaliste, conditionné par une approche consensuelle et équilibrée.

En vue de garantir durablement le pluralisme essentiel pour notre culture et la vitalité de la démocratie, une attention vigilante doit être portée à la diversité du monde de l'édition, tout particulièrement en sciences humaines et sociales. Plus qu'un enjeu propre aux chercheurs, il s'agit d'un choix de société quant à la diversité intellectuelle et à la place accordée au savoir dans notre temps.

Nous serons donc très attentifs à la position qu'adoptera *in fine* le Conseil de l'Union européenne sur la science ouverte, les 9 et 10 juin prochains. Les différentes orientations de son projet de conclusions, actuellement en discussion par les experts nationaux, réaffirment et accentuent la dynamique européenne en faveur d'une plus grande ouverture de la science. Les objectifs d'accès et de préservation de l'information scientifique ou l'appel à davantage de multilinguisme afin de favoriser une communication plus large des résultats de la recherche sont des évolutions que nous pouvons soutenir. Il en va de même s'agissant des modalités nouvelles d'évaluation de la recherche, dont le projet de conclusions rappelle que celle-ci doit être basée sur des principes de qualité et d'excellence.

Toutefois, je me dois de souligner une contradiction majeure du texte qui menace directement la pérennité d'acteurs de l'édition scientifique privée : si le projet de conclusions reconnaît bien l'importance de préserver la multiplicité des modèles économiques pour favoriser une ouverture harmonieuse de la science, il comporte plusieurs dispositions qui pourraient menacer directement la pérennité des éditeurs d'information scientifique et technique, et les emplois qui leur sont associés. Il s'agit notamment de l'accès sans entrave à une réutilisation des résultats de la recherche, des publications et des données financés sur fonds publics à des fins de recherche, sur lequel le Conseil invite la Commission à travailler. Pourquoi un nouveau cadre réglementaire, alors que le marché actuel de l'édition scientifique s'opère déjà dans des conditions de transparence et de concurrence, et dans le respect de la propriété intellectuelle ? Une ouverture non maîtrisée déstabiliserait les acteurs de l'écosystème, en plus de conduire à une étatisation d'une grande partie de l'édition scientifique, avec des conséquences importantes pour les finances publiques.

Il y a également lieu d'être inquiet lorsque la Commission invite les États membres à s'assurer du contrôle et de la propriété des bases de données bibliographiques et encourage le développement de plateformes de publication en libre accès, en concurrence frontale avec le travail et les investissements effectués par les éditeurs.

Je ne m'attarderai pas sur la question des frais d'abonnement et de publication en *open access* qui implique une entorse éventuelle au droit de la concurrence pour ce qui concerne les prix des frais de traitement des articles et des abonnements.

Enfin, il apparaît que ce texte est de nature à porter atteinte aux droits des auteurs : en effet, en encourageant la rétention de droits, les intentions de la Commission desservent directement les intérêts des auteurs, car le mécanisme de cession de droits des auteurs aux éditeurs leur apporte, d'une part, la garantie que leur travail puisse être éditorialisé et mis en avant dans un environnement numérique plus que jamais concurrentiel et assure, d'autre part, la protection de leurs droits face à des sites illégaux comme SciHub, qui menacent la cybersécurité de leurs données.

**M. Laurent Lafon, président.** – Le sujet n'est pas simple, mais vous avez su nous éclairer, je vous en remercie.

**M. Bernard Fialaire.** – L'enfer est pavé de bonnes intentions, mais dans ce domaine, le laxisme est encore plus dangereux. Je ne trouve pas choquant *a priori* que la recherche payée par l'État impose l'abandon du droit d'auteur après publication et que les publications soient contrôlées par les pairs et par des comités éditoriaux. Comment assurer l'authenticité et la crédibilité de productions scientifiques même provenant de figures reconnues ? Nous venons de vivre l'affaire de la chloroquine. Mettons-nous à la place de la population la moins informée : comment faire le tri ?

Je partage six de vos recommandations, mais deux me posent problème. La liberté académique n'est pas la liberté de communication, comment la protéger, même quand quelqu'un trouve quelque chose de complètement nouveau ? On ne peut pas laisser diffuser certaines informations qui n'auraient pas été vérifiées. Je me souviens à ce titre de la mémoire de l'eau : d'éminents scientifiques publiaient sur ce sujet !

Ensuite, vous dites qu'il faut favoriser le pluralisme de la publication. Comment, ensuite, repérer et trier les sources ? Comment accompagner ce pluralisme à l'aide d'indicateurs permettant aux béotiens de s'y retrouver ?

Je ne sais pas si la concurrence est le garant de l'efficacité ou de l'expertise en matière de publication.

**Mme Sylvie Robert.** – Ce sujet est complexe car il touche à la démocratie, à l'éthique, au droit et à l'économie. J'ai bien compris que vous vous trouvez sur la ligne de crête, entre la nécessité de mettre à disposition du plus grand nombre des données, importantes pour l'émancipation de nos concitoyens, et le fait que l'on ne peut pas publier n'importe quoi à n'importe quel prix.

Qu'en est-il des données elles-mêmes, très précieuses, qui ont une valeur économique et qui sous-tendent cette question ? Avez-vous travaillé sur le stockage et l'archivage ? Comment peut-on les ouvrir ?

En fonction des disciplines, les modèles varient entre sciences humaines et sociales d'une part et sciences dures de l'autre. Peut-on, dès lors, légiférer sur le sujet ? Vous proposez de remettre l'encadrement entre les mains du Parlement, peut-on aller jusqu'à faire cette différenciation ?

Enfin, vous évoquez une université qui a décidé que toutes les publications devaient être ouvertes, au nom de la liberté académique. Où celle-ci s'arrête-t-elle, dès lors qu'elle nuit à l'indépendance des chercheurs ? Le conseil d'administration d'une université a-t-il ce pouvoir ? Peut-il décider d'enfreindre la liberté des chercheurs ?

**M. Laurent Lafon, président.** – Quand nous avons travaillé sur la LPR, des personnes auditionnées nous avaient parlé de sites russes et chinois qui collectaient des données scientifiques. Où en est-on ? Ce point est-il abordé en France ou en Europe ?

**Mme Laure Darcos, rapporteur.** – Sur l'édition, plusieurs difficultés se posent. Il y a en effet deux très gros éditeurs privés, qui sont parfois obligés de faire des compromis financiers avec les bibliothèques universitaires, mais qui sont très puissants. Derrière eux, il y a des tout petits. Tous sont réunis dans le syndicat des éditeurs et les petits sont cachés derrière les deux gros. Le Mesri a ainsi la possibilité d'avancer que tous profitent du système.

Il ne règne pas dans ce domaine, en outre, le même esprit que dans celui des auteurs d'écrits traditionnels, l'important pour les scientifiques est d'abord d'être lus et reconnus. Ils gagnent très peu d'argent avec leurs publications, mais veulent que celles-ci soient diffusées. Toutefois, même dans des établissements publics, les chercheurs peuvent revenir sur leurs recherches ; il serait très problématique qu'ils perdent la maîtrise de leurs productions, en ne pouvant plus y ajouter ou en enlever des éléments.

S'agissant de l'exemple de la chloroquine, il est heureux que l'étude ait été publiée dans *Nature*, ce qui a permis de limiter les conséquences. Il s'agit bien d'une ligne de crête : ce n'est pas le monde traditionnel de l'édition, mais il faut autoriser la coexistence de plusieurs modèles différents.

**M. Pierre Henriot, député, rapporteur.** – Je voudrais évoquer la question de l'intérêt du travail des corps intermédiaires dans la publication scientifique. Ne risquons-nous pas d'idéaliser une publication scientifique en *open access* offrant une relation directe entre chercheur et scientifique ? La réalité est différente, vous l'avez relevé avec la théorie de la mémoire de l'eau ou des théories médicales inquiétantes. Les corps intermédiaires, à ce titre, opèrent la vulgarisation et le contrôle, à travers des processus de relecture, grâce au mécanisme global de publication. Demain, dans le monde idéal de l'*open access*, qu'en sera-t-il ? Les choix philosophiques diffèrent à ce sujet, et on peut tous les entendre.

Une autre question fondamentale concerne le chercheur et le lien entre sa liberté académique et sa soumission à une autorité de tutelle qui vient contraindre cette liberté. Elle a une dimension plus globale : le choix de la voie de publication est une liberté fondamentale pour le chercheur, dont il dispose aujourd'hui et qu'il pourrait perdre. Nous devons être vigilants à ce sujet. L'ouverture est alléchante, mais elle bouscule notre manière même de faire de la science. Il s'agit d'un choix de philosophie scientifique qui doit être défendu si nous voulons protéger cette pluralité dans la connaissance.

**M. Pierre Ouzoulias, rapporteur.** – Il y a eu une évolution énorme de la publication scientifique depuis la numérisation. Un chercheur ne travaille pas aujourd'hui comme il y a vingt ans. On peut chercher un mot-clé dans la totalité de la littérature grecque et romaine ! C'est un changement radical que l'on ne doit pas remettre en question, car il permet des recherches qui étaient impossibles auparavant. Pour autant, les formes de validation de la science n'ont pas changé, avec le rôle des pairs, la présence de comités éditoriaux, etc. Néanmoins, des revues prédatrices sont nées et sont beaucoup moins regardantes.

Il est vrai que l'accès aux revues les plus chères est complexe en France et plus encore dans les pays moins développés, et que la pratique du piratage est généralisée, parfois à l'initiative des chercheurs eux-mêmes.

Je vous conseille de consulter Cairn par le biais de la bibliothèque du Sénat. Le Sénat paye cher un abonnement qui ne lui donne pas accès à la totalité de la documentation. Rendre accessible de façon libre tout ce portail coûterait 9 millions d'euros. En soustrayant les économies réalisées sur les abonnements des bibliothèques, le coût final serait de 5 millions d'euros. La science française peut-elle consacrer cette somme à une opération qui permet de financer les petits éditeurs et rend disponible dans le monde entier la totalité de la recherche française en sciences humaines ? Il me semble que cela serait très intéressant, car on réglerait ainsi le problème de la diffusion et celui de la rémunération des auteurs.

Le stockage des données est un problème majeur. Jamais notre civilisation n'a autant produit de données, mais aucune civilisation n'en gardera aussi peu. Tout ce qui était sur papier a été conservé à la Bibliothèque nationale de France, mais aujourd'hui, les dépôts numériques ne s'accompagnent d'aucune garantie de pérennité. Vous, sénateurs, que laisserez-vous comme archives ? Nos prédécesseurs laissaient la totalité de leur documentation écrite sur support physique, mais moi, je n'ai presque pas d'écrits à laisser.

**Mme Sylvie Robert.** – Cela ne relève-t-il pas de la responsabilité des laboratoires de recherche ?

**M. Pierre Ouzoulias, rapporteur.** – Si, mais ceux-ci n'en ont pas les moyens techniques. Ainsi, mes bases de données archéologiques d'il y a dix ans ne sont plus accessibles, car les supports ont changé. Nous aurions besoin d'un organisme interministériel permettant une sauvegarde technique, qui est très coûteuse. Il faudrait saisir l'Opecst à ce sujet !

**M. Bernard Fialaire.** – J'entends que l'on se soucie de la liberté de recherche, mais la publication doit être contrôlée. Vous semblez dire que le meilleur contrôle serait le fait des comités de lecture des revues privées.

**M. Pierre Ouzoulias, rapporteur.** – Des revues publiques aussi !

**M. Bernard Fialaire.** – J'ai entendu que l'on reprochait aux institutions de contrôler les publications des chercheurs. Je ne suis pas choqué que l'on mette en place un filtre scientifique pour ne pas laisser au privé cette responsabilité. Il peut, certes, exister quelques grandes revues vertueuses, mais il y en a aussi qui poursuivent d'autres buts. Sur ce point, je trouve votre discours ambigu.

**M. Pierre Ouzoulias, rapporteur.** – Le Sénat a voté des amendements sur l'intégrité scientifique qui contraignent légalement chaque scientifique à obéir à des mesures déontologiques fortes sur le respect des règles de l'art. Nous sommes le seul pays du monde à avoir intégré cela dans la loi.

**Mme Laure Darcos, rapporteur.** – La question est la maîtrise de la publication, et non du contenu lui-même. C'est pourquoi j'évoquais la complexité du rôle du chercheur. Le CNRS peut, par exemple, décider lui-même de publier ou non. Il est difficile d'accepter que chacun fasse sa propre sauce et que les établissements publics aient le pouvoir de vie ou de mort sur telle ou telle publication en fonction de son financement. L'éditeur privé publie

tout, après contrôle, bien sûr. *Quid* de l'objectivité des choix s'agissant de certains travaux, en fonction de l'établissement public qui les gère ?

Durant nos auditions, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche était sur le point de succomber au modèle « Diamant » et de l'imposer, poussée par celui qui s'occupe de la science ouverte dans son ministère. Ce modèle peut être intéressant pour certains établissements publics et pour certains chercheurs, mais nous défendons le pluralisme et la poursuite du travail des éditeurs privés, en respectant les règles d'embargo.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci à nos trois rapporteurs pour ce débat très riche.

### **Bilan de l'application des lois - Communication**

**M. Laurent Lafon, président.** – Il m'appartient de vous présenter le bilan annuel de la mise en application des lois relevant de notre commission. Ce bilan porte, d'une part, sur les lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2020 et le 30 septembre 2021 et d'autre part, sur les lois antérieures ayant fait l'objet de mesures réglementaires d'application publiées avant le 31 mars 2022.

Au cours de la session 2020-2021, sept lois relevant de la compétence de notre commission ont été promulguées.

Cinq d'entre elles ne prévoyaient aucune mesure réglementaire et sont donc d'application directe. Il s'agit de la loi relative à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal, de la loi visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises, de la loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion, de la loi visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine et de la loi en faveur de l'engagement associatif.

En revanche, deux lois promulguées nécessitaient la publication de mesures réglementaires pour être pleinement applicables.

Il s'agit d'abord de la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 qui prévoyait l'adoption de 41 mesures réglementaires. Au 31 mars dernier, 85 % d'entre elles ont été prises, ce dont il convient de se féliciter. La plupart des décrets prévus par la loi ont ainsi été adoptés avec célérité, garantissant l'applicabilité des principales dispositions du texte relatives notamment au recrutement et au déroulement de carrière des personnels de la recherche. Deux décrets restent toutefois en cours d'examen par les instances du dialogue social, étape préalable à leur publication. Ils concernent l'application spécifique des chaires de professeur junior aux personnels enseignants et hospitaliers et l'expérimentation d'une dérogation à la qualification par le Conseil national des universités (CNU) pour le recrutement des professeurs d'université, cette mesure continuant à susciter d'importantes contestations. Par ailleurs, la publication de trois arrêtés prévus par le texte reste également en suspens. Ils portent respectivement sur l'établissement public Campus Condorcet, le serment du docteur à l'issue de la soutenance de thèse et la diversification du recrutement des étudiants par les établissements d'enseignement supérieur. Nous comptons bien entendu sur la vigilance de Laure Darcos, notre rapporteure sur ce texte, pour nous informer de la prochaine publication de ces quelques mesures en souffrance ou des



difficultés qu'elles suscitent, dans le cadre notamment de la mission de contrôle que nous lui avons confiée avec Stéphane Piednoir.

Contrairement à celle de la loi de programmation de la recherche, l'applicabilité de la loi visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne, dont Jean-Raymond Hugonet était notre rapporteur, s'avère plus problématique. À ce jour, le seul décret prévu par cette loi continue de faire l'objet de consultations par la Direction générale de la cohésion sociale du ministère de la Santé. L'absence de publication de cette mesure définissant les seuils au-delà desquels la diffusion d'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes de partage de vidéos est soumise à déclaration vide malheureusement la loi d'une grande partie de sa substance. Cette situation est d'autant plus surprenante que ce texte, présenté par notre collègue député Bruno Studer à l'Assemblée nationale, a fait l'objet de travaux préparatoires approfondis avec le Gouvernement avant son inscription à l'ordre du jour parlementaire.

S'agissant des lois relevant de la compétence de notre commission promulguées avant le 1<sup>er</sup> octobre 2020 et dont l'application demeurait incomplète l'an dernier à la même époque, trois lois ont vu leur taux d'application progresser grâce à l'adoption d'une mesure réglementaire.

Il s'agit d'abord de la loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse, déposée par David Assouline, dont l'unique mesure réglementaire attendue, tendant à fixer la composition de la commission commune chargée de répartir les produits du droit voisin, a enfin été publiée le 29 avril dernier. Il convient de reconnaître que l'adoption de cette mesure a sans doute eu moins d'influence sur l'applicabilité de cette loi en général et sur l'attitude de Google en particulier que la décision rendue le 23 juillet 2021 par l'Autorité de la concurrence. Celle-ci a en effet condamné la société américaine à 500 millions d'euros d'amende et à 900 000 euros d'astreinte par jour de retard si, au terme d'un délai de deux mois, celle-ci refusait de formuler une offre de rémunération correcte aux éditeurs concernés. Depuis, Google a passé un certain nombre de conventions...

Il s'agit ensuite de la loi pour une école de la confiance dont le taux d'application atteint désormais 91 %. Le ministère a en effet publié, le 20 août dernier, un arrêté fixant la périodicité et le contenu de la visite médicale permettant le dépistage des troubles spécifiques du langage et des apprentissages chez l'enfant. Nous ne pouvons toutefois que regretter, à nouveau, l'absence de publication de deux autres mesures relatives au renforcement de la coopération entre les services sociaux et les établissements scolaires pour la scolarisation des élèves en situation de handicap, et à la mise en place d'un dispositif intégrant les établissements scolaires et les services médico-sociaux pour accompagner les élèves présentant des difficultés psychologiques. Nous aurons sans doute l'opportunité d'interroger prochainement le ministre de l'Éducation nationale sur le sort réservé à ces mesures dont la publication est désormais attendue depuis près de trois ans.

Il s'agit enfin de la loi confortant les principes de la République dont le chapitre V nous était délégué au fond. À ce jour, huit des douze mesures réglementaires d'application ont été prises. Trois des quatre décrets ont été publiés le 15 février dernier pour l'application de l'article 49 de la loi instaurant un régime d'autorisation préalable d'instruction en famille. Seule la publication du décret définissant les modalités de validation d'acquis d'expérience professionnelle pour les personnes autorisées à donner l'instruction en famille est encore en suspens. La Direction générale de l'enseignement scolaire nous a toutefois précisé que le

projet de décret devrait être présenté au Conseil supérieur de l'éducation en juin, pour une entrée en vigueur à la rentrée 2022. Si tous les décrets attendus au titre de l'article 53 de cette loi relatif aux contrôles des établissements scolaires hors contrat ont bien été publiés, il n'en va pas de même pour ceux prévus à l'article 63 relatif au contrat d'engagement républicain par les acteurs du monde sportif, au renforcement de l'honorabilité aux encadrants bénévoles ainsi qu'aux conditions d'agrément et de délégation des fédérations sportives. La Direction des sports a toutefois assuré qu'un projet de décret unique relatif aux spécificités du contrat d'engagement républicain pour les associations et les fédérations sportives et aux conditions de délivrance des agréments était prêt et devrait être prochainement examiné par le Conseil d'État.

*La réunion est close à 17 h 20.*

**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 11 mai 2022**- Présidence de M. Claude Raynal, président -*La réunion est ouverte à 9 h 30.***Bilan annuel de l'application des lois – Communication**

**M. Claude Raynal, président.** – Il me revient de faire le bilan annuel de l'application des lois, pour les lois promulguées lors de la session 2020-2021 et renvoyées au fond à notre commission.

Pour cette période, plus de deux tiers des mesures renvoyant à un texte réglementaire sont concentrés sur la seule loi de finances initiale pour 2021 et moins d'un tiers relèvent de trois autres lois : la loi du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, dite « Ddadue », la loi du 8 avril 2021 relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement et la loi du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021. Les trois autres lois de la session examinées par notre commission étaient d'application directe.

D'un point de vue statistique, le taux de mise en application est en légère hausse : hors les mesures différées, il s'établit à 86,5 %, contre 83 % pour la session précédente. Il se situe dans la moyenne haute des taux constatés les années précédentes, mais reste inférieur au taux d'application de 93 % qui avait été atteint pour la session 2018-2019.

Comme l'an passé, le taux de mise en application par arrêté est plus faible que celui par décret. On peut regretter, par ailleurs, l'augmentation des délais moyens de publication des mesures réglementaires. Ainsi, près de 55 % des mesures ont été publiées avant le délai de six mois prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008, contre près de 60 % l'an dernier.

S'agissant du détail des mesures réglementaires attendues, la plupart des mesures inscrites dans la loi de finances initiale pour 2021 ont été prises. C'est le cas, notamment, du décret d'application des articles 118 et 145, qui aménagent le crédit d'impôt pour dépenses de production déléguées d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles. La parution tardive du décret, le 28 décembre 2021, peut néanmoins susciter une réserve, s'agissant d'un dispositif censé accompagner la relance de la production dans un contexte de sortie de la crise sanitaire.

Les textes réglementaires ont également été pris pour l'application de l'article 160, qui harmonise les procédures de recouvrement forcé des créances publiques, et, dès le 2 avril 2021, pour l'application de l'article 198, qui instaure un nouveau dispositif de garantie de l'État pour les projets immobiliers des établissements français d'enseignement à l'étranger. La garantie de l'État a ainsi été octroyée pour la première fois sous ce format le 18 juin 2021.

L'article 223, qui adaptait le dispositif fiscal des zones de restructuration de la défense, renvoyait à un arrêté de zonage qui a été pris le 20 août 2021. L'article prévoyait également une prorogation de deux ans de nombreux dispositifs zonés de soutien. Une

mission relative aux zones de revitalisation rurale (ZRR) a depuis été confiée par le Premier ministre à nos collègues Bernard Delcros et Frédérique Espagnac, ainsi qu'aux députés Anne Blanc et Jean-Noël Barrot. Leurs conclusions ont été rendues en mars 2022 et une réforme des dispositifs de zonage est attendue dans les prochains mois.

L'article 225 sur la révision des tarifs d'achat des contrats photovoltaïques signés entre 2006 et 2011, enfin, a fait l'objet de mesures d'application le 26 octobre 2021. Une mission de contrôle, conduite par notre collègue Christine Lavarde à la suite des vives inquiétudes de la filière, a donné lieu à la publication d'un rapport d'information. Notre commission continuera de suivre cette question.

Parmi les articles de la loi de finances initiale pour 2021 dont les mesures d'application n'ont pas encore été prises au 31 mars 2022, citons, à titre d'exemple, l'article 41, issu d'une initiative de notre collègue Didier Rambaud, qui permet aux fondations reconnues d'utilité publique de bénéficier de la possibilité, déjà ouverte à l'État et à ses établissements publics, de faire don de biens meubles de faible valeur. Le décret n'a pas encore été pris, mais serait néanmoins en cours de signature.

Citons également l'article 62 relatif au tarif réduit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) applicable aux déchets, pour les résidus à haut pouvoir calorifique issus d'une opération de tri performante et livrés à une installation à fort rendement énergétique. L'administration indique qu'elle travaille encore avec les acteurs économiques pour paramétrer les conditions d'application du tarif réduit et définir des modalités applicables sur le terrain par les exploitants d'incinérateurs.

Sur l'application de l'article 127, adopté sur l'initiative de notre collègue Gérard Longuet et qui prévoit la définition par décret en Conseil d'État des conditions fiscales du dédommagement des collectivités territoriales concernées par le projet Cigéo d'enfouissement de déchets nucléaires, nous avons interrogé le Secrétariat général du Gouvernement.

En ce qui concerne l'article 155, qui organise le transfert de la collecte de la taxe d'aménagement à la direction générale des finances publiques (DGFIP), modifie ses modalités de déclaration et sa date d'exigibilité et abroge le versement pour sous-densité, un premier décret est paru le 4 novembre 2021, mais un autre, relatif au transfert du recouvrement à la DGFIP, est en attente. Ce délai peut s'expliquer, d'une part, par la date limite prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2023, d'autre part, par le fait que les dispositions du décret devront tenir compte des modifications apportées par une ordonnance, dont le délai de publication n'est pas encore échu. Le Sénat avait proposé de supprimer cette habilitation.

En application de l'article 231 qui autorise les collectivités territoriales, leurs établissements publics ainsi que les établissements publics sociaux et médico-sociaux à obtenir communication des éléments d'identification de leurs débiteurs afin d'améliorer le recouvrement de leurs créances, un décret devait préciser notamment, à la suite d'un amendement de nos collègues Claude Nougéin et Albéric de Montgolfier, les modalités de désignation et d'habilitation des agents. Il n'a pas encore été pris, car l'interface de programmation applicative par laquelle les données devraient être transmises n'est pas encore opérationnelle.

Enfin, l'article 268 vise à reconnaître aux auditeurs des fraudes de Pôle emploi un droit de communication analogue à celui dont bénéficient les organismes de sécurité sociale.

Le décret n'a pas été pris, mais un projet a été transmis pour avis à la commission consultative compétente.

D'autres dispositions réglementaires ont été différées pour l'une des trois raisons suivantes : leur mise en œuvre est conditionnée par une décision préalable de la Commission européenne ; la loi prévoit un délai de prise supérieur à six mois ou une entrée en vigueur après le 31 mars 2022 ; bien qu'entrant dans le délai de droit commun de six mois, ces dispositions ont vu leur base législative modifiée avant leur adoption. Le nombre de mesures ainsi différées est en constante augmentation ces trois dernières années.

Les mesures d'application de la loi de finances initiale pour 2021 qui n'ont pas encore été prises pour ces raisons concernent en premier lieu l'article 108, qui prévoit que les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt à raison des investissements productifs neufs qu'elles réalisent dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises. La Commission européenne a approuvé le dispositif le 9 mars 2022 et la consultation des collectivités est en cours. Le décret d'application devrait être publié à la fin du premier semestre 2022.

L'article 162, qui dispose que, dans le cadre du régime de « groupe TVA », l'assujetti unique communique, pour chacun de ses membres, leur déclaration TVA ainsi que des informations sur les opérations réalisées à destination des autres membres, est également concerné. Cet article est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022 afin de permettre aux opérateurs d'opter avant le 31 octobre de cette année. Selon les informations transmises par la direction de la législation fiscale, l'arrêté est en préparation. Les premiers assujettis uniques ne commenceront en effet à déclarer leurs opérations qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Enfin, la direction générale des entreprises a indiqué que les textes réglementaires à prendre en application de l'article 179, qui instaure de nouvelles conditions pour permettre aux exploitants de centres de stockage de données numériques de bénéficier d'un tarif réduit de contribution au service public de l'électricité (CSPE) pour l'électricité consommée seront publiés en 2022.

S'agissant des autres lois de la session, la loi de finances rectificative de juillet 2021 prévoyait 11 dispositions d'application. Seuls un décret et un arrêté restent en attente d'adoption.

Concernant la loi du 8 avril 2021 relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement, toutes les mesures réglementaires ont été prises. Il s'agissait notamment d'encadrer les pratiques de démarchage téléphonique du secteur assurantiel définies par le décret du 17 janvier 2022. Conformément à l'intention du législateur, le décret d'application prévoit que l'enregistrement et la conservation des communications téléphoniques sont effectués dans des conditions garantissant leur intégrité, leur sécurité et leur caractère exploitable. Le décret précise notamment les cas dans lesquels les enregistrements sont détruits ainsi que la durée de conservation des pièces justificatives. Par ailleurs, cette loi visait à créer des associations professionnelles avec une adhésion obligatoire. Un décret du 1<sup>er</sup> décembre 2021 en a défini les modalités d'application.

La loi du 3 décembre 2020 dite « Ddadue », comptait un nombre particulièrement important d'habilitations à légiférer par ordonnance – 19 sur un total de 21 pour la session. L'intégralité de ces habilitations a été consommée par le Gouvernement.

Le « stock » de mesures non appliquées augmente fortement. Si des mesures attendues ont été publiées ou sont devenues sans objet, davantage de mesures non appliquées viennent, dans le même temps, le renouveler.

L'an passé, certaines dispositions de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 restaient en attente de mise en application. Les mesures réglementaires relatives au soutien en faveur de la presse et de l'audiovisuel ont finalement été prises le 15 juin 2021, soit près de dix mois et demi après l'adoption d'une mesure censée répondre à une situation d'urgence. De même, un arrêté a finalement été pris le 2 novembre 2021 pour ce qui concerne l'engagement climatique des grandes entreprises à capitaux publics en matière de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Comme vous le savez, la suppression du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) du gazole non routier (GNR) a été repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2023 par la loi de finances rectificative du 19 juillet 2021. En mars dernier, en raison de la flambée des prix de l'énergie, le ministère de l'économie, des finances et de la relance a annoncé que cette échéance devrait de nouveau être repoussée.

En ce qui concerne la loi de finances initiale pour 2020, l'article 147, qui portait l'essentiel des mesures de transposition du paquet TVA sur le commerce électronique, a été transposé par un décret et un arrêté du 31 mai 2021. Cependant, les dispositions de l'article 78 de cette même loi, qui met en place un dispositif transitoire de ventes hors taxes au bénéfice des croisiéristes, n'ont toujours pas trouvé d'application, alors que ce régime transitoire sera automatiquement abrogé le 1<sup>er</sup> janvier 2024. La question de la prolongation de l'expérimentation – qui n'a pas pu démarrer – est donc posée.

Enfin, rappelons que l'article 146 prévoit la mise en œuvre d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation à horizon 2026. L'article prévoit une première obligation déclarative pour les propriétaires à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2023. Les premières mesures d'application devraient donc être prises courant 2022.

Pour ce qui concerne la loi de finances initiale pour 2019, quatre mesures restent à prendre, dont l'une concerne la création d'un « chèque conversion » prévu par l'article 183. Dans l'attente de sa mise en œuvre, un dispositif d'aide simplifié, entièrement géré par les gestionnaires de réseaux de distribution de gaz naturel, a été mis en place entre 2018 et 2020. Dans la mesure où ce dispositif simplifié se révèle efficace, le « chèque conversion » pourrait ne jamais voir le jour. Il y a lieu, dès lors, de s'interroger sur l'opportunité d'abroger ces dispositions.

Je ne reviendrai pas sur les lois antérieures, hormis sur la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, pour rappeler que deux articles demeurent en attente d'application. Ils visent à autoriser, pour les besoins de la recherche ou de la constatation de certaines infractions, certains agents des douanes et de la direction générale des finances publiques (DGFIP) habilités à cet effet, à se faire communiquer les données conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques. Notre mission d'information sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales devrait permettre de faire le point sur ces questions, ainsi que, de manière plus globale, sur la réalité de la mise en œuvre de la loi.

Pour rappel, certaines dispositions parfois aussi lointaines que celles figurant dans la loi de finances pour 2012 restent inappliquées, malgré des rappels annuels de notre commission dont le Gouvernement ne tient absolument pas compte ! Lorsque des mesures restent trop longtemps sans suite, il y aurait lieu pour nous, parlementaires, de déposer des amendements visant à les abroger, afin de clarifier la loi ou, au moins, de susciter un débat de fond sur les mesures en cause.

Sur la session 2020-2021, deux lois ont habilité le Gouvernement à prendre des mesures par voie d'ordonnance. Au cours de cette session, 21 ordonnances ont été publiées. Parmi les 31 ordonnances faisant l'objet d'un suivi, une seule a cependant été ratifiée.

Lors du débat en séance publique du 1<sup>er</sup> février dernier sur le suivi des ordonnances, notre commission avait évoqué l'unification du recouvrement des taxes et impositions par la DGFIP et la refonte des impositions et amendes. Le Sénat s'était en effet opposé à une habilitation à légiférer par ordonnance, au champ considéré comme très large et aux objectifs peu clairs. J'observe que plusieurs prolongations de l'habilitation ont été nécessaires et que l'ordonnance n'a été publiée qu'en décembre dernier. Par ailleurs, la codification ne s'est pas faite à droit constant. Il est à noter que la loi de finances pour 2022 contient une nouvelle habilitation, pour un délai rallongé de 24 mois, qui permettra de prendre des mesures complémentaires. Un bilan de cette réforme devra nécessairement être présenté au Parlement, qui ne doit pas en être totalement dessaisi.

Par ailleurs, je rappelle qu'il a été proposé, pour réformer le régime de responsabilité pécuniaire des comptables publics et les juridictions financières, de recourir à une ordonnance dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022. Or, cette réforme d'ampleur, qui doit trouver son application au 1<sup>er</sup> janvier 2023, aurait mérité que les parlementaires y soient pleinement associés.

Un projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 a été déposé le 28 avril dernier, mais il reste à l'inscrire à l'ordre du jour.

Enfin, en ce qui concerne les demandes de rapports, le taux de remise, en baisse constante depuis la session 2017-2018, est particulièrement faible cette année. Il s'établit à 33 %, contre 37 % pour la session précédente, alors même que le nombre de dispositions prévoyant la remise d'un rapport a fortement diminué. Il convient de noter que la majorité des demandes de rapport sont issues d'amendements de l'Assemblée nationale.

## **Compte rendu de la Conférence interparlementaire des 15 et 16 mars 2022 à Bruxelles**

**M. Claude Raynal, président.** – Les 15 et 16 mars derniers, une délégation de la commission des finances du Sénat s'est rendue à Bruxelles pour assister à la Conférence interparlementaire semestrielle dite « article 13 », dans le cadre de la semaine parlementaire européenne du Parlement européen. Pour mémoire, l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) prévoit le principe d'une conférence réunissant le « Parlement européen et les commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires ».

Ce rendez-vous semestriel nous donne l'occasion d'échanger avec nos collègues des parlements nationaux de l'ensemble des États membres de l'Union européenne sur les

enjeux budgétaires, économiques et financiers de l'Union. La commission des finances y représente donc le Sénat. Notre délégation était composée de moi-même, du rapporteur général, Jean-François Husson, de Jean-François Rapin, par ailleurs président de la commission des Affaires européennes, et de Jean-Marie Mizzon, rapporteur spécial en charge des sujets européens. Nous avons assisté avec plaisir à ces échanges, pour la première fois en présentiel depuis le début de la crise sanitaire.

En raison de la présidence du Conseil de l'Union européenne qu'assume actuellement la France, le Sénat et l'Assemblée nationale ont été plus particulièrement impliqués dans l'organisation de cette édition. Trois sessions de débats se sont succédé, autour des thèmes suivants : les ressources propres de l'Union européenne, la réforme du pacte de stabilité et de croissance et, enfin, la mise en œuvre de la « facilité pour la reprise et la résilience », c'est-à-dire le principal dispositif du plan de relance européen.

Les conséquences de la crise sanitaire, mais aussi les effets de la crise ukrainienne sur le budget de l'Union européenne ont été au centre de nos échanges. Ces événements très différents interrogent de la même façon les capacités de mobilisation de l'Union européenne, aux côtés des États membres. À cet égard, les discours d'ouverture ont témoigné des liens entre les enjeux de coopération économique et la crise ukrainienne. La présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a ainsi rappelé que les initiatives de la Commission en faveur de la transition énergétique, en particulier le pacte vert européen, visaient à rendre l'Union plus autonome, notamment vis-à-vis de la Russie. Après la crise sanitaire, qui a débouché sur un accord entre les États membres autour d'un plan de relance commun, la crise ukrainienne pourrait constituer un accélérateur pour faire évoluer l'Union, tant en matière énergétique que sur la question du financement d'investissements en matière de défense.

Le débat budgétaire ancien sur les ressources propres de l'Union européenne s'est posé avec une acuité renouvelée, compte tenu de l'échéance du remboursement, à compter de 2028, du plan de relance européen. Les États membres se sont entendus, en juillet 2020, sur la nécessité d'introduire de nouvelles ressources propres dont les recettes seraient consacrées à ce remboursement tandis que la Commission européenne a présenté, à la fin du mois de décembre 2021, plusieurs propositions en ce sens. À défaut de nouvelles ressources, les contributions nationales seront augmentées au prorata de la part de chaque État membre dans le revenu de l'Union européenne.

Dans ce contexte, trois visions ont été exposées lors de nos échanges.

La première est celle du volontarisme. M. Koopman, directeur général du budget de la Commission européenne, a ainsi rappelé que le remboursement de la dette contractée en commun ne pouvait être évité. Cette position ne vise pas seulement à éviter d'augmenter les contributions nationales : il s'agit également de doter l'Union de recettes supplémentaires lui permettant de faire face aux crises à venir. Par conséquent, plusieurs interventions ont appelé à une accélération des négociations, notamment sur l'application par les États membres de l'accord obtenu à l'OCDE il y a quelques mois sur la taxation des multinationales.

La deuxième position, complémentaire à la première, vise à rappeler que l'introduction de nouvelles ressources propres était déjà nécessaire avant les crises sanitaire et ukrainienne. Dans son intervention, Alain Lamassoure, ancien ministre et ancien président de la commission des budgets du Parlement européen, a insisté sur le caractère peu lisible et injuste du système de ressources propres de l'Union. Appelant à sa refonte globale, il a



également insisté sur le besoin de doter l'Union européenne de recettes à la hauteur des ambitions qui lui sont conférées et qui soient de nature à répondre aux attentes élevées de nos concitoyens. Dans cette perspective, le remboursement du plan de relance est davantage un aiguillon pour accélérer l'évolution des ressources propres qu'un motif en soi.

Enfin, la dernière position exprimée est empreinte d'une certaine prudence. Plusieurs parlementaires nationaux, notamment allemands et français, ont tempéré l'enthousiasme de la Commission. Ainsi, une députée du Bundestag a souligné que les finances publiques des États membres étaient déjà très contraintes et que, dans ce contexte, il apparaissait difficile de créer de nouvelles ressources, qu'il s'agisse d'un accroissement des contributions nationales ou d'un transfert de fiscalité. Une députée européenne a estimé pour sa part qu'une mobilisation budgétaire accrue de l'Union n'était pas un gage d'efficacité de la dépense publique.

De façon plus modérée, les parlementaires français ont exprimé des réserves, notamment sur le calendrier d'entrée en vigueur de nouvelles ressources propres d'ici 2023, compte tenu des nombreux points sur lesquels les États membres doivent encore s'entendre. Notre collègue Jean-François Rapin a insisté sur le fait que les nouvelles ressources propres devaient en priorité être affectées au remboursement du plan de relance, alors que certaines voix au Parlement européen se sont exprimées en faveur d'une utilisation de ces recettes à d'autres fins. Notre collègue Jean-Marie Mizzon avait également fait part de ses inquiétudes sur l'utilisation future de ces nouvelles ressources lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022.

La deuxième session a porté sur la réforme du pacte de stabilité et de croissance. Nous nous situons en ce moment dans une sorte de « moratoire », dans la mesure où l'application des obligations prévues par le pacte en matière de déficit et d'endettement publics demeure suspendue depuis le mois de mars 2020. À ce jour, il est envisagé de réactiver les règles et instruments prévus par le pacte d'ici à 2023, en tenant compte de la crise liée à la covid-19 bien sûr, mais aussi désormais des effets attendus sur nos économies du conflit en cours en Ukraine et des sanctions imposées à la Russie.

Pour ma part, j'ai rappelé en introduction des débats que nos règles budgétaires me paraissaient devoir être pensées pour s'appliquer dans le temps long, en entendant notamment les appels lancés par plusieurs économistes en faveur d'un traitement préférentiel des dépenses favorables à la transition énergétique.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Au cours de cette session, le débat a témoigné d'un réel consensus en faveur d'une révision des règles budgétaires européennes. Les modalités concrètes de réforme restent cependant à définir et les points de divergence devraient être nombreux. Au-delà du consensus initial, force est de constater que les discussions s'en tiennent actuellement à des propositions très générales.

À l'image des échanges portant sur les nouvelles ressources propres de l'Union, la plupart des intervenants ont estimé que les crises sanitaire et ukrainienne nous donnaient l'occasion de progresser sur la refonte de nos règles budgétaires européennes. Le commissaire européen à l'économie, Paolo Gentiloni, a ainsi rappelé que la suspension du pacte de stabilité au début de la crise sanitaire avait constitué une réponse forte de l'Union. Deux ans après, la crise ukrainienne nous interroge sur le traitement budgétaire des dépenses d'investissement indispensables à notre sécurité. Ce constat a également été relayé par Margarida Marques, députée européenne et vice-présidente de la commission des budgets, qui nous a appelés à

nous interroger sur les leçons tirées de la dernière crise économique : avons-nous réellement adapté nos règles budgétaires en conséquence ?

D'une façon générale, les différentes interventions ont assigné plusieurs objectifs à la refonte des règles budgétaires européennes. Celle-ci devrait permettre d'encourager les investissements dans la transition énergétique, la défense, la justice sociale ou la transition numérique... tout en définissant des règles budgétaires plus lisibles, adaptables à la situation de chaque État membre, et pérennes. En d'autres termes, la suspension de leur application ne saurait constituer une solution satisfaisante. Si ces objectifs multiples apparaissent justifiés, ils témoignent aussi de la grande complexité de la réforme à venir. Face à ce constat, la Présidence française de l'Union européenne n'a pas pour ambition, à ce stade, de parvenir à un accord cet été.

Au cours de mon intervention, j'ai rappelé que les critiques relatives au pacte de stabilité sont anciennes. J'ai également plaidé pour des ajustements ciblés de ces règles, étant donné que leur existence est la contrepartie naturelle de la participation des États membres à la zone euro. En effet, dans la mesure où nous n'avons choisi ni de fédéraliser la dépense publique en zone euro ni de mutualiser la dette, l'effort doit reposer sur la capacité de chaque État membre à maintenir des finances publiques saines.

En l'absence de proposition concrète de réforme, j'ai rappelé les axes qui me semblent prioritaires : premièrement, la simplification des règles ; deuxièmement, le traitement spécifique dont pourraient faire l'objet, dans l'analyse du déficit et de l'endettement publics, certaines dépenses dites « d'avenir » ; troisièmement, l'option, d'ailleurs étudiée par la Commission européenne, comme l'a rappelé son vice-président, Valdis Dombrovskis, consistant à privilégier une analyse différenciée de la trajectoire des finances publiques des États.

En tout état de cause, ces règles doivent avant tout permettre d'éviter la divergence des trajectoires budgétaires des États membres, au regard des risques que celle-ci présente au plan collectif. Toutefois, je m'étonne que peu d'interventions aient rappelé la nécessité d'un cadrage budgétaire commun.

Le troisième et dernier débat a porté sur la « facilité pour la reprise et la résilience », pièce maîtresse du plan de relance européen. Comme vous le savez, le décaissement progressif des crédits aux États membres dépend de la satisfaction de cibles et de jalons, préalablement déterminés par un plan national de réforme, approuvé par le Conseil de l'Union européenne. L'objectif de cette session était de dresser un premier bilan de la mise en œuvre de ce dispositif.

Dans cette perspective, je suis intervenu en tirant trois leçons de son application. La première est que l'une des clés du succès repose sur le caractère complémentaire du plan de relance européen avec les décisions prises au niveau national. Cette condition est importante pour l'efficacité des dépenses publiques engagées, mais aussi pour illustrer, auprès de nos concitoyens, le rôle de rempart que l'Union peut remplir pour faire face aux crises qui nous frappent collectivement.

La deuxième leçon est qu'un équilibre doit être trouvé entre la nécessité d'apporter une réponse budgétaire immédiate et nos exigences en matière de protection des intérêts financiers de l'Union. Concrètement, la multiplication des indicateurs et des objectifs

à satisfaire ne doit pas nuire à la qualité du plan de relance, même s'il faut s'assurer que les États membres dépensent ces crédits de façon appropriée.

Enfin, la troisième leçon est qu'il est nécessaire d'anticiper la question du financement des réponses budgétaires élaborées en temps de crise. Si l'urgence commandait un plan de relance rapide, les États membres peinent aujourd'hui à s'accorder sur les modalités de son remboursement. Nous avons repoussé à une date ultérieure les discussions relatives au partage du « fardeau ». Sur ce point, notre collègue Jean-Marie Mizzon est également intervenu pour rappeler que l'esprit de l'accord du Conseil européen de juillet 2020 était bien d'utiliser les nouvelles ressources propres pour le financement du plan de relance, et non à d'autres fins.

La Commission européenne dresse un bilan pour l'instant positif de cet instrument. Céline Gauer, directrice générale de la facilité pour la reprise et la résilience, a estimé que le décaissement rapide des crédits – 100 milliards d'euros environ à ce jour sur 338 – avait permis d'apporter un soutien d'ampleur aux États membres. Elle a néanmoins invité ces derniers à inclure plus largement la société civile, les régions et les partenaires sociaux à la mise en œuvre du plan de relance européen.

Alors que, en l'absence de validation de leur plan national de réforme et de résilience, la Pologne et la Hongrie n'en ont pas encore bénéficié, des représentants de ces deux États membres ont critiqué la gouvernance du dispositif. Sans surprise, la crise ukrainienne et l'accueil massif de réfugiés ont été invoqués pour demander un déblocage rapide des fonds européens.

Plus généralement, de nombreuses interventions ont salué le déploiement du plan de relance européen, en s'interrogeant sur la possibilité de dupliquer le dispositif pour répondre à d'autres crises. Ce dernier présente toutefois un caractère temporaire et strictement limité à la crise sanitaire. Lors de la ratification de la décision « ressources propres », base juridique du plan de relance européen, notre commission avait d'ailleurs insisté sur le caractère exceptionnel de cet instrument.

**M. Claude Raynal, président.** – En définitive, qu'il s'agisse du plan de relance européen, des futures ressources propres ou de la réforme du pacte de stabilité, ces échanges ont témoigné du moment charnière dans lequel se situe l'Union européenne, mettant en exergue les principaux défis économiques et budgétaires qu'elle devra relever dans les prochaines années.

De façon plus générale, les parlementaires nationaux et les députés européens ont répondu à l'invitation du Sénat, de l'Assemblée nationale et du Parlement européen. En dépit de la portée politique réduite de cette conférence – on n'y adopte pas de conclusions –, l'ordre du jour étoffé a permis de tenir des débats utiles et – une fois n'est pas coutume – très actuels, sur des sujets appelant des réponses concrètes.

J'ai le sentiment – peut-être est-ce lié au fait d'y avoir été associé en amont – que cette conférence aura suscité, parmi les membres de notre commission, un intérêt plus fort que pour les éditions précédentes. Les interventions des parlementaires européens ont été également intéressantes, en ce qu'elles donnent un aperçu des positions de certains États membres sur les propositions de la Commission européenne. Il n'est jamais totalement inutile d'entendre d'autres points de vue.

**M. Marc Laménie.** – Quelles sont les nouvelles ressources propres qui pourraient être instaurées ? Les difficultés croissantes que rencontrent les collectivités locales pour mettre en place les financements européens, du fait de leur complexité, ont-elles été abordées ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le remboursement devra s'effectuer à compter de 2028. Je crains que d'ici là, cette dette soit oubliée...

S'agissant des nouvelles ressources, l'accord fiscal international conclu récemment au niveau de l'OCDE doit être pris en compte dans les discussions à venir.

La crise ukrainienne est bien différente de la crise sanitaire mais elle entraîne également des déséquilibres majeurs à l'échelle de la planète. Alors qu'il faut imaginer des ressources nouvelles, cet état de guerre nous invite à un « effort de guerre », synonyme de dépenses supplémentaires.

Un ancien parlementaire européen français nous a donné, pour ainsi dire, une leçon de frilosité quant à l'engagement européen de la France, en appelant à davantage de fédéralisme. Je ne suis pas certain que cela réponde ni aux attentes ni au souhait des peuples.

S'agissant des ressources propres nouvelles, outre la refonte du cadre international d'imposition des sociétés, l'on peut notamment citer le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et la révision du système d'échanges de quotas d'émission de l'Union européenne. Il y a là, pour l'Europe, la possibilité de percevoir des recettes nouvelles dans le cadre d'un développement économique différent, moins émetteur de CO<sub>2</sub>. Pour ce faire, il faudra se montrer plus solidaire et adopter une vision partagée. À cet égard, nous sommes plus avancés en Europe, me semble-t-il, que d'autres parties du monde.

**M. Claude Raynal, président.** – Si tout le monde s'accorde sur le principe d'un remboursement de la dette par des ressources nouvelles, les difficultés surgissent, comme toujours, au moment d'entrer dans le détail.

Une contribution nationale sur les plastiques a été mise en œuvre. Elle représente certes de faibles montants, mais n'en est pas moins utile. En revanche, la taxe carbone aux frontières, dont le principe fait plutôt consensus, se heurte, d'une part, aux enjeux liés au respect des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et, d'autre part, à l'opposition des États – de l'Est – dans lesquels l'industrie du charbon occupe encore une place prépondérante.

Alors que nous approchons de la date du début du remboursement, nous sommes moins rapides – c'est vrai – pour trouver les ajustements précis.

S'agissant des piliers négociés dans le cadre de l'OCDE, un écart important demeure entre l'ambition générale et les déclarations positives d'une part et les décisions concrètes d'autre part.

**M. Arnaud Bazin.** – Avez-vous débattu, lors de cette conférence, des grands principes que seraient, par exemple, une équité dans la répartition des ressources sur l'ensemble des territoires ou la prise en compte des spécificités de certains pays ?

À défaut de trouver un consensus, le remboursement de la dette se fera-t-il à due proportion de la participation ordinaire des États ou sur la base des montants reçus au titre de ces crédits ?

**M. Claude Raynal, président.** – L'accord sur le plan de relance européen n'a pas été conclu sur une base égalitaire : les États qui reçoivent le plus de crédits européens sont ceux dont les économies sont les plus durement touchés par les conséquences de la crise sanitaire. À défaut d'introduction de nouvelles ressources, le remboursement s'effectuera en effet sur la base du prorata de chaque État membre dans le revenu total de l'Union européenne. À l'instar d'autres pays contributeurs, la France doit donc veiller à ne pas se retrouver dans un système où les montants de remboursement seraient, dans la durée, plus élevés que les crédits dont elle aura bénéficié.

La conférence a donné l'occasion aux représentants d'une vingtaine de parlements d'intervenir brièvement. Elle n'avait pas vocation à déboucher sur un relevé de conclusions, mais simplement à donner aux commissaires présents la sensibilité des différents parlements sur les thématiques à l'ordre du jour. Elle a permis, par exemple, de comprendre comment un sujet de prime abord consensuel, comme la décarbonation, qui est une question de survie pour l'humanité, devient complexe lorsque se pose la question « qui paye ? ».

Certains pays acceptent de payer, à condition de recevoir par ailleurs. L'importance du charbon y est telle que la situation évoque celle que nous connaissions dans les années 1960, avec son lot de fermetures de mines, de mouvements sociaux et de difficultés territoriales. Tels sont les enjeux à l'œuvre, par exemple en Pologne. Il faudra bien trouver des solutions pour ces pays qui, aujourd'hui, mettent dans la balance – qui ne le ferait pas ? – l'accueil massif des Ukrainiens sur leur territoire et la forme de solidarité territoriale que cela représente pour l'ensemble de l'Europe.

Les discussions, même entre exécutifs, ne sont pas simples. Finalement, la contrainte de la date est une chance : avant 2028, il faudra soit rembourser au prix fort, soit trouver une solution ou se répartir le fardeau autrement. Repousser le remboursement à 2032 est impensable, d'autant que d'autres questions de financement se poseront.

L'Europe est extraordinaire. Deux plateaux forment la balance : celui des propositions de dépenses, toujours extrêmement chargé, et celui des propositions de recettes, beaucoup plus léger.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Cela ne s'applique pas qu'à l'Europe !

**M. Claude Raynal, président.** – Certes, mais au plan national, les questions sont tranchées annuellement lors des lois de finances. Au plan européen, les idées et les besoins foisonnent et nous ne parvenons pas à trouver un kopeck pour les financer, le budget étant encadré par le cadre financier pluriannuel. En un mot, nous attendons beaucoup de l'Europe alors que nous lui consacrons très peu de ressources.

**M. Éric Bocquet.** – S'agissant des ressources nouvelles, deux pistes me semblent d'actualité. La première est l'impôt minimum sur les entreprises. Les discussions en cours entre les ministres de l'économie s'avèrent difficiles – cela ne me surprend pas – et il semblerait que la Pologne manifeste une opposition farouche. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Une deuxième piste est – vieux débat – la taxation des transactions financières, qui serait de nature à répondre amplement aux immenses besoins des États membres.

Alors que nous ne sommes pas tout à fait sortis de la crise Covid et que nous constatons déjà les effets économiques de la guerre en Ukraine, les débats ont-ils porté sur les fameuses règles de Maastricht – 3 % de déficit et 60 % de dette ?

Nous le savons, la dette a explosé dans tous les États membres. Dans une interview publiée dans *Alternatives économiques*, l'économiste Anne-Laure Delatte estime que, à raison d'une hypothèse de croissance de 1,5 % par an totalement illusoire dans le contexte actuel, il faudrait 248 années pour ramener le niveau de la dette française, aujourd'hui à 115 % du PIB environ, à 100 % ! Ces règles sont-elles toujours sérieusement applicables ? Devons-nous attendre, pendant des siècles et des siècles, le retour à une meilleure fortune ?

**M. Claude Raynal, président.** – Les ressources actuellement en discussion correspondent à celles qui ont été proposées en décembre 2021 par la Commission européenne, c'est-à-dire pour l'essentiel la taxe carbone aux frontières et les recettes liées au système d'échange de quotas d'émission. La taxe sur les transactions financières n'en fait clairement pas partie, l'accord du Conseil européen de juillet 2020 ayant renvoyé ce sujet aux négociations pour le prochain cadre financier pluriannuel.

Nous détaillerons ultérieurement les développements autour des deux piliers de l'accord de l'OCDE, mais les nouvelles ressources éventuelles sont évidemment incluses dans les propositions de la commission, conformément à l'esprit de l'accord du Conseil européen de juillet 2020.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Sur les 100 milliards d'euros du plan de relance français, l'Union européenne en apporte 39,4. À défaut de nouvelles ressources propres, la France serait contributrice nette à hauteur de 0,8 % du PIB.

**M. Arnaud Bazin.** – Nous avons donc reçu 39,4 milliards d'euros. Allons-nous rembourser, au-delà de notre contribution ordinaire, sur la base d'un capital de 39,4 milliards d'euros, ou l'ensemble des sommes à rembourser seront-elles réparties proportionnellement aux apports ordinaires de chacun ? Cela nous conduirait, puisque nous sommes contributeurs positifs, à rembourser davantage que 39,4 milliards d'euros...

**M. Claude Raynal, président.** – Oui, le remboursement se ferait au prorata des ressources de chaque pays.

**M. Arnaud Bazin.** – Au terme de ce mécanisme de solidarité – cela peut se comprendre –, nous serions donc « perdants » par rapport à une solution dans laquelle nous aurions emprunté nous-mêmes...

**M. Claude Raynal, président.** – Votre analyse me paraît pertinente.

Pour répondre à M. Bocquet, la révision des règles budgétaires européennes a effectivement fait l'objet d'échanges lors de la conférence, à l'occasion de la session portant sur la réforme du pacte de stabilité et de croissance. Toutefois, aucune solution concrète relative aux critères de déficit ou de dette n'a été avancée.

Je ne serais pas étonné toutefois que les ministres, qui en discutent en ce moment, se mettent d'accord en premier lieu sur une règle commune permettant de limiter le montant des déficits.

Sur la question de la dette en revanche, l'heure semble à la souplesse. Le Premier président de la Cour des comptes a déclaré hier, à l'occasion d'une conférence sur la gouvernance européenne, qu'un retour rapide à 100 % du PIB – et encore moins à 60 % – était inimaginable. Mon sentiment est que nous nous dirigeons moins vers une règle intangible au plan européen que vers des adaptations pays pas pays. L'équation est complexe : il s'agira de fixer à chaque pays, en fonction des capacités de chacun, des objectifs permettant de réduire l'endettement dans le temps sans pour autant sacrifier le potentiel de croissance.

**M. Pascal Savoldelli.** – Il serait souhaitable que nous définissions clairement les « dépenses d'avenir ». Ne faudrait-il pas les exclure du calcul des déficits publics ? Au-delà du débat entre États, il faut tenir compte du rapport aux marchés financiers. Ma question est peut-être naïve, mais cela aurait de réelles incidences sur l'emprunt ou l'endettement...

**M. Claude Raynal, président.** – Lors du débat sur la réforme de la LOLF, le rapporteur général et moi-même avons défendu cette notion de « dépenses d'avenir », dont nous avons élaboré une ébauche de définition. Ce qui compte toutefois, c'est la définition commune qu'adopteront les 27 États membres.

Aux yeux de beaucoup d'entre eux, les Français ont la réputation de savoir créer facilement des concepts pour ensuite y faire entrer tout le reste.

Indiscutablement, il est des dépenses de fonctionnement, en matière de santé, d'éducation ou d'environnement, qui sont des dépenses d'avenir. Pour d'autres, il ne peut s'agir que de dépenses d'investissement. Il convient donc en effet de s'accorder sur une définition.

Dans le système européen, il est intéressant, en premier lieu, d'introduire des concepts. Le fait d'admettre que certaines dépenses privilégient l'avenir et doivent, à ce titre, être « protégées » constitue une première avancée.

**M. Pascal Savoldelli.** – Sortiriez-vous ces dépenses du calcul du déficit ?

**M. Claude Raynal, président.** – La priorité doit être aujourd'hui de ne pas augmenter la dette. Tant que la dette n'était pas chère, cela ne posait pas de problème...

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Vraiment ?

**M. Claude Raynal, président.** – Tant que les taux montent, mais restent inférieurs à l'inflation, cela n'est pas problématique. Mais dès lors que la Banque centrale engagera une action visant à augmenter les taux – cela ne saurait tarder –, le renchérissement de la dette posera alors un sérieux problème.

**Mme Vanina Paoli-Gagin.** – Si les « vingt-sept » parviennent à s'entendre sur la définition des « dépenses d'avenir », pourra-t-on les décontingenter, autrement dit les sortir de l'assiette prise en compte ? Nous allons devoir changer complètement notre système de pensée. L'article d'*Alternatives économiques* est, à cet égard, édifiant. Nous ne pouvons plus penser avec les mêmes métriques. Nous devons basculer d'une économie du prix à une économie de la valeur : 248 ans, c'est très long !

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Enfin, nous allons pouvoir refaire de la politique ! La commission des finances n'échappera pas à la réalité des comptes équilibrés et des factures payées au bon moment.

Comme l'a dit Claude Raynal, nous avons formulé à l'époque de la révision de la LOLF une proposition sur les dépenses d'avenir. Le rapporteur général de l'Assemblée nationale était sensible à notre demande, au contraire du président de la commission des finances, qui restait davantage sur une logique de distinction entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Depuis, il semblerait que ce dernier ait effectué un salto qui devrait le faire entrer dans une autre épure et dans une autre compréhension des contraintes !

Selon moi, les contraintes restent les mêmes et nous devons garder notre cadre général, quitte bien sûr, à faire évoluer les choses ou la manière de voir à l'intérieur de ce cadre. En tout état de cause, réduire le sujet à une question d'outil ou de dénomination serait une erreur. Vous n'empêchez pas certains de nos collègues européens de considérer que notre rang médiocre au classement PISA, par exemple, est ce qui nous pousse à vouloir changer le thermomètre !

Gardons quand même en tête le cadre financier, avec nos objectifs et nos niveaux de dette, même si la qualité de cette dette peut être examinée de plus près. Nous n'échapperons pas aux réalités économiques, financières et budgétaires.

**M. Claude Raynal, président.** – Avec ces quelques échanges, nous avons ouvert ce qui sera à mon avis le grand sujet du quinquennat. Il nous faudra trouver la meilleure articulation entre la vision des 27 États membres et la nécessité de répondre aux défis de demain. Ce débat est nécessaire : il faut donner de la visibilité au pays et à nos partenaires.

De mon point de vue, il faut distinguer deux types d'acteurs : les investisseurs privés, d'une part, qui doivent trouver leur intérêt et ont besoin de visibilité ; la Banque centrale d'autre part, qui peut créer les conditions permettant de financer de l'investissement à très long terme –celui qui est indispensable pour franchir des étapes importantes.

Pour ce qui concerne les programmes d'achat de titres de la Banque centrale européenne, la remontée des taux d'intérêt ne l'affecte pas. En effet, la Banque de France, chargée de mettre en œuvre sur un plan opérationnel les rachats de titres pour la France, reverse une partie des intérêts perçus sur les titres de dette publique au Trésor. Ce dernier est actionnaire à 100 % de la Banque de France et perçoit donc un dividende de sa part, à partir de son résultat net. Enfin, la Banque de France est également soumise à l'impôt sur les dividendes.

La question est de savoir ce qui doit être financé par tel ou tel prêteur, la dette détenue par les créanciers classiques devant être soutenable.

## **Déplacement d'une délégation du Bureau aux États-Unis - Communication**

**M. Claude Raynal, président.** – Une délégation du bureau, composée de moi-même et du rapporteur général Jean-François Husson, ainsi que des vice-présidents Emmanuel Capus, Vincent Éblé, Christine Lavarde, et Didier Rambaud, s'est rendue à Washington et à New York du 21 au 25 mars derniers.



Nous avons pu rencontrer à Washington des représentants du département du Trésor, un sénateur républicain et les services du Congrès, des interlocuteurs du Fonds monétaire international (FMI), les régulateurs des marchés financiers, ainsi que des économistes et des membres de think tanks. À New York, nous avons rendu visite au New York Stock Exchange (NYSE) et nous avons eu des entretiens avec des représentants des milieux financiers – banques, acteurs du capital-investissement, gestionnaire d’actifs. Nous avons bien évidemment rencontré notre ambassadeur aux États-Unis, mais aussi notre ambassadeur auprès des Nations unies et le consul général de France à New York.

Au cours de notre déplacement, nous avons d’abord évoqué la situation économique des États-Unis, et les principaux projets de l’administration fédérale en matière budgétaire et fiscale.

Comme vous le savez, à la suite de la pandémie de Covid-19, les États-Unis ont connu une succession de plans de soutien très largement dotés. L’*American Rescue Plan* a été adopté en mars 2021 juste après l’entrée en fonction du Président Joe Biden, en vue de soutenir directement le revenu des ménages et de financer la lutte contre la pandémie à hauteur de 1 900 milliards de dollars. C’est un fait inouï aux États-Unis, où il n’y a pas de stabilisateurs automatiques – il faut donc les créer de toutes pièces. On n’est pas loin de l’argent-hélicoptère. Ce plan prenait la suite de mesures déjà votées en mars et décembre 2020 sous la présidence de Donald Trump ; il renforçait les mécanismes d’assurance chômage, comprenait des aides en faveur des familles, augmentait les remboursements du système de santé et accélérât les plans de vaccination.

Un projet de loi relatif au développement des infrastructures a ensuite été adopté au Sénat en juillet 2021 et par la Chambre en novembre de la même année, portant sur des investissements de 1 200 milliards de dollars sur dix ans, dont 500 milliards de nouveaux projets. La loi budgétaire pour 2022, qui prend en compte ces investissements, a été votée tardivement, juste avant notre déplacement, donc en mars 2022.

La nécessité d’investir dans les infrastructures a fait consensus entre démocrates et républicains, notamment pour le développement du réseau internet, mais aussi la rénovation et le développement des routes, ponts, ports ou aéroports et quelques grands projets ferroviaires. Cependant, ce plan infrastructures a été pensé comme un budget de rattrapage et non comme un plan de relance sur le plus long terme, qui prendrait par exemple en compte des objectifs de transition climatique. Ces orientations sont comprises dans le plan plus ambitieux *Build Back Better* – reconstruire en mieux – dont l’adoption est bloquée au Congrès.

Ce plan de 1 750 milliards d’euros sur dix ans comprend un volet relatif à l’emploi et un autre relatif aux infrastructures, avec des objectifs en termes de limitation des émissions de gaz à effet de serre, et des mesures pour le développement de la recherche. Il comporte également des projets en matière de politique familiale, de santé et d’éducation. Ce plan est pour le moment bloqué faute de majorité pour l’adopter.

En effet, si tous nos interlocuteurs ont salué les mesures de soutien à l’économie pendant la période 2020-2021, les élus républicains considèrent – selon le sénateur que nous avons rencontré – que les démocrates ont fait de la pandémie « une occasion pour augmenter le budget fédéral et changer le rôle du Gouvernement fédéral » et s’opposent donc à de nouvelles dépenses, en particulier dans le domaine social – vous connaissez l’opposition entre les deux partis sur cette question. Or les démocrates disposent d’une majorité très ténue au Congrès : 222 sièges à la Chambre des représentants alors qu’il faut 218 sièges pour la

majorité, et surtout 50 sièges au Sénat, soit une égalité parfaite avec les républicains, compte non tenu de la prépondérance de la voix de la présidente. Les sénateurs républicains peuvent de surcroît utiliser des techniques procédurales pour bloquer certaines réformes, comme le *filibuster* qui permet de faire obstruction au passage d'un texte de loi sous réserve d'un vote à une majorité qualifiée de 60 voix.

Tous les observateurs s'accordent cependant sur la nécessité, pour les démocrates, d'avancer sur les réformes d'ici aux prochaines élections de novembre, où ils pourraient perdre la majorité à la Chambre des représentants. Un tiers du Sénat sera reconstitué en novembre, avec également des risques importants pour la majorité démocrate actuelle, même si quatorze sièges démocrates seulement sont en jeu contre vingt pour les républicains. Le parti démocrate connaît par ailleurs des défections sur des votes majeurs : l'opposition du sénateur de Virginie-Occidentale Jo Manchin – très célèbre aux États-Unis ; un seul sénateur peut bloquer toute la machine : on en rêve ! Ce sénateur démocrate – mais républicain dans l'âme – a fait échouer l'adoption du plan *Build Back Better* au Sénat ; quant à la sénatrice démocrate de l'Arizona Kyrsten Sinema, elle a voté à plusieurs reprises contre des propositions de son parti.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Concernant la fiscalité, nous avons pu nous entretenir des sujets de fiscalité nationale, mais également de la mise en œuvre de l'accord de l'OCDE sur la taxation des multinationales.

Nous avons d'abord eu l'occasion de constater à quel point les parlementaires américains bénéficiaient de moyens importants pour analyser la politique budgétaire et fiscale : le *Joint Taxation Committee* (JTC) dispose d'une équipe d'une centaine de personnes, fiscalistes, avocats et économistes, et réalise des études fiscales pour le Congrès, en élaborant des modèles de simulation fiscale. Le *Congressional Budget Office* (CBO) compte 275 personnes et réalise aussi de nombreuses études. À noter que ces études ne sont pas publiées, afin que les parlementaires puissent examiner tous les scénarios qu'ils souhaitent, sans que cela figure sur la place publique.

Concernant la fiscalité nationale, les velléités de réforme de l'administration Biden sont restées lettre morte. Le taux de l'impôt sur les sociétés, abaissé de 35 % à 21 % sous la présidence de Donald Trump, n'a pas été relevé à 28 % ; de même, le seuil d'exonération de droit de succession, doublé par l'administration Trump pour atteindre 11 millions de dollars, n'a pas été modifié ; enfin, le taux marginal d'imposition des revenus du capital n'a pas été aligné sur le taux marginal du barème de l'impôt sur le revenu comme prévu en le portant de 20 à 39,6 % pour les revenus annuels dépassant un million de dollars.

L'impôt sur le revenu reste la principale source de recettes, puisqu'il représente environ la moitié des rentrées fiscales. La surtaxe de 5 % envisagée au-delà de 10 millions de dollars annuels et de 8 % au-delà de 25 millions de dollars est elle aussi restée lettre morte.

Il y a quelques jours encore, la Maison-Blanche a proposé d'appliquer un taux minimum d'impôt de 20 % aux foyers dont la fortune dépasse 100 millions de dollars, en se basant sur leurs revenus, mais aussi sur leurs plus-values non réalisées. Cette proposition figure dans le projet de budget 2023, mais rien ne dit qu'elle aura davantage de réussite que les précédentes.

Concernant la fiscalité énergétique, le taux de taxation des carburants n'a pas été relevé depuis 1993 ; mais ni les démocrates ni les républicains ne souhaitent l'augmenter,

notamment car la hausse pèserait d'abord sur ménages aux revenus les plus bas. Le contexte actuel ne risque pas de modifier cette situation.

L'administration américaine souhaite néanmoins progresser dans le domaine du recouvrement et de la lutte contre la fraude fiscale. En effet, ces dernières années, le « contrôle fiscal à enjeu », c'est-à-dire celui qui concerne les contribuables aux revenus les plus élevés, a diminué. Une hausse de ces contrôles est programmée, ainsi qu'un renforcement des moyens de l'agence fédérale *Internal Revenue Service* (IRS) chargée de recouvrer l'impôt sur le revenu, qui a enregistré des baisses d'effectifs ces dernières années et connaît d'importants dysfonctionnements, avec des retards dans le traitement des déclarations et un service aux contribuables plus que défaillant.

J'en viens maintenant au sujet de la fiscalité des multinationales, car nous avons souhaité faire un point sur l'état d'avancement de ce dossier. Nous avons d'abord pu constater que les élus républicains étaient opposés à la mise en œuvre du premier pilier de l'accord de l'OCDE, qui vise à obtenir une répartition plus équitable des bénéfices et des droits d'imposition entre pays pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 20 milliards d'euros et qui ont une rentabilité d'au moins 10 %. Le premier pilier nécessite de renégocier des traités internationaux à la majorité des deux tiers du Sénat américain, ce qui s'annonce plus que difficile. Nous ne sommes donc pas revenus très optimistes sur ce sujet.

Pour le deuxième pilier, qui concerne un impôt minimum mondial au taux de 15 % applicable aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 750 millions d'euros, le constat est plus nuancé. Les sénateurs républicains estiment que le régime fiscal mis en œuvre en 2017, le *Global Intangible Low-Taxed Income* (Gilti), est meilleur pour les entreprises américaines. Le taux d'imposition des bénéfices réalisés à l'étranger est de 10,5 %, inférieur au taux de 15 % de la réforme de l'OCDE. Par ailleurs, le Gilti permet de compenser entre les taux d'imposition des différentes juridictions, car il ne s'applique pas pays par pays comme l'accord de l'OCDE. Ce dernier, réputé plus complexe en termes d'organisation administrative, est toutefois plus efficace pour cibler les paradis fiscaux. Malgré ces réticences, nous avons eu le sentiment que le deuxième pilier pouvait encore avancer, d'autant qu'il requiert une loi ordinaire, et donc une majorité simple – mais le temps est compté avant les élections de *mid term* de novembre. Il fait partie du plan *Build Back Better* dont le Président Biden espère encore que certaines parties pourront être adoptées.

**M. Claude Raynal, président.** – Passons maintenant aux indicateurs macro-économiques, à la situation des marchés financiers aux États-Unis et aux risques d'instabilité.

La croissance aux États-Unis s'est établie à 5,7 % en 2021, après une récession de moins 3,2 % en 2020, donc bien plus faible qu'en Europe. Aujourd'hui, le chômage s'élève à 3,5 % de la population active et, même si la mesure n'est pas comparable à la France, il se situe en dessous de son point d'équilibre, autour de 4 %.

Malgré ce tableau positif, des fragilités importantes apparaissent. L'inflation est très élevée ; lorsque nous étions sur place, elle atteignait 7,9 %, mais les derniers chiffres pour mars indiquent 8,5 %. Elle ne trouve pas son origine principalement dans les prix de l'énergie, mais concerne l'ensemble des biens de consommation, l'alimentation, et particulièrement l'immobilier. La banque centrale américaine, la Fed, a donc décidé de relever ses taux directeurs par augmentations successives : sept augmentations sont prévues sur l'année. De nombreux interlocuteurs pensent qu'elle a tardé à réagir et il y a donc un consensus autour d'une remontée progressive des taux. Sur le point de savoir si l'inflation est liée directement

ou non aux plans de soutien, à des politiques publiques surcalibrées, nous avons entendu des appréciations variées, certains économistes estimant que d'autres éléments difficiles à modéliser entraînent en jeu, comme les effets de rareté à travers les chaînes de valeur. Par ailleurs, les difficultés liées à la résurgence du Covid en Chine et les conséquences de la guerre en Ukraine pourraient accentuer une situation inflationniste déjà délicate. Quoiqu'il en soit, une politique restrictive de la Fed est certaine - elle a d'ailleurs commencé à relever ses taux directeurs - et ne sera pas sans conséquence sur le taux de croissance du pays, même si l'ampleur du ralentissement est encore difficile à évaluer. Concernant l'impact de ces évolutions sur l'endettement public et la soutenabilité de celui-ci, les taux d'intérêt de la dette restent très faibles et nous n'avons pas ressenti d'inquiétude particulière de nos interlocuteurs à ce sujet.

Sur les marchés financiers, nous avons interrogé des économistes et le FMI sur les risques d'instabilité financière liés aux suites de la pandémie de Covid-19 et à la guerre en Ukraine, mais les réponses ont été plutôt rassurantes à ce stade, le système bancaire apparaissant beaucoup mieux capitalisé que lors de la précédente crise financière, notamment grâce aux accords de Bâle III, qui ont apporté des coussins de sécurité supplémentaires. Les cours de bourse ne se sont pas effondrés, même si certains secteurs, notamment ceux des nouvelles technologies, ont connu de fortes réductions de leurs actifs. Mais cela va très vite : moins 25 % pour le Nasdaq depuis le début d'année – on peut parler à ce niveau d'une bulle qui explose. Il reste des facteurs importants de volatilité des marchés et, bien évidemment, on se gardera de prédire l'avenir.

Nous avons rencontré le vice-président du NYSE, des opérateurs dans le capital-investissement et la gestion d'actifs, qui sont tous apparus relativement optimistes, notamment sur le positionnement de la place financière des États-Unis au regard des autres places financières mondiales. Pour eux, New York reste le plus grand marché de liquidités au monde, nombre d'investisseurs institutionnels comme les fonds de pension préférant investir aux États-Unis à cause de la profondeur du marché. Les introductions en bourse sont en revanche en forte baisse : moins 37 % au premier trimestre 2022, en raison des incertitudes politiques et économiques, qui incitent des entreprises à différer leurs projets. Dans le même temps, le capital-investissement se porte bien, car les investisseurs sont à la recherche de rendement. Nous avons rencontré Ardian, entreprise française qui dispose de bureaux aux États-Unis et gère 140 milliards de dollars d'actifs, dont 25 % américains, et qui nous a fait part du dynamisme de ce secteur.

Nous avons aussi interrogé nos interlocuteurs sur les conséquences de la crise actuelle et de la montée en puissance de la Chine sur l'architecture monétaire internationale. En effet, la Chine développe un projet d'e-yuan – un yuan électronique – et la crise ukrainienne et le gel des réserves de la banque centrale russe conduisent à s'interroger sur des stratégies de contournement du dollar de certains acteurs internationaux. Quelques jours avant notre déplacement, le président Biden a signé un décret demandant aux agences fédérales de réfléchir à la création d'une monnaie numérique de banque centrale. Pour le moment, la crise ukrainienne montre surtout que tous les pays qui ont une monnaie de réserve convertible – dollar, mais aussi euro et yen – ont sanctionné la banque centrale russe : le contournement du dollar n'est donc pas forcément la réponse à des sanctions internationales. Des économistes pensent aussi que la Chine voulant continuer à contrôler son système financier, elle n'est pas encore prête à ce que le yuan devienne convertible, ce qui limite les perspectives de changement ; mais ce sujet reste un point de vigilance.

Nous nous sommes aussi intéressés au développement des cryptoactifs et à leur régulation aux États-Unis. Celle-ci est curieusement partagée entre la *Securities and Exchange Commission* (SEC) et la *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC). Les échanges que nous avons eus avec ces deux organismes ont surtout montré un problème de délimitation de leurs compétences et l'absence de cadre général de régulation. Même si le président de la SEC, M. Gary Gensler, a comparé l'environnement des cryptoactifs au *Far West*, la plupart de nos interlocuteurs américains ont tenu un discours relativement positif sur les cryptoactifs – qui ont pourtant subi une chute proche de 50 % sur les six derniers mois – qu'ils considèrent d'abord sous l'angle de l'innovation, arguant même de la sécurité offerte par la technologie *blockchain* face aux risques de blanchiment d'argent. Nous avons écouté sans commenter...

Le développement des cryptoactifs bénéficie en effet d'un important soutien politique, certains États américains, notamment le Texas, s'étant particulièrement investis dans le minage de bitcoins, et notamment depuis les interdictions en Chine en 2021. Les régulateurs considèrent quant à eux qu'il faudrait un cadre réglementaire pour les échanges en cryptomonnaies, mais ils insistent moins sur les dangers qu'ils représentent que sur la notion « d'innovation responsable » et de protection des investisseurs : l'idée est de traiter les cryptoactifs de la même manière que les autres titres pour permettre leur développement que beaucoup considèrent comme inéluctable.

D'autres risques existent sur les marchés, notamment les SPAC (*Special Purpose Acquisition Companies*) – sociétés sous forme de coquille vide, dont le but est d'entrer en bourse afin d'acheter une autre société et de fusionner avec elle. Elles constituent un problème récurrent pour l'économie américaine, et sont vues comme un moyen de fraude et de manipulation. D'après nos interlocuteurs, ce sujet est surveillé de près et leur utilisation tend à baisser.

La cybersécurité est enfin un enjeu, avec des impacts potentiels considérables sur l'économie en cas de défaillance. La SEC fait appel à des lanceurs d'alerte qu'elle rémunère : quelques jours avant notre arrivée, la SEC annonçait en avoir indemnisé un à hauteur de 14 millions d'euros.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Enfin, nous nous sommes intéressés à la finance durable aux États-Unis. Sur ce sujet, l'Union européenne a clairement une longueur d'avance.

Lors de notre déplacement, la SEC a publié une proposition de nouvelles règles qui obligeraient les sociétés cotées à inclure certaines informations liées au climat dans leurs déclarations d'enregistrement et leurs rapports annuels. Ces propositions ont été soumises à consultation pour une période de deux mois avant que la SEC n'adopte une réglementation.

Chaque déclarant devrait divulguer des informations sur ses émissions directes de gaz à effet de serre et ses émissions indirectes provenant de l'électricité achetée ou d'autres formes d'énergie. En outre, un déclarant serait tenu de divulguer les émissions provenant des activités en amont et en aval de sa chaîne de valeur, si elles sont importantes ou si le déclarant a fixé un objectif en la matière.

Le président de la SEC a bien montré quelles étaient ses intentions par ses déclarations : « Les risques climatiques peuvent représenter des risques financiers importants pour les entreprises, et les investisseurs ont besoin d'informations fiables sur les risques

climatiques pour prendre des décisions d'investissement éclairées. » Il ne s'agit pas pour le régulateur américain de savoir si la finance nuit au climat, mais dans quelle mesure l'impact du changement climatique est pris en compte dans les informations transmises aux investisseurs. Le même discours nous a été tenu par le gestionnaire d'actif Blackrock : le risque climatique serait un risque dans l'économie réelle, mais aussi, et avant tout, un risque financier. Le passage des actifs « bruns » aux actifs « verts » nécessiterait des investissements considérables et il faudrait accompagner les entreprises concernées.

Pour autant, ce mouvement encore modeste rencontre d'importantes résistances. Le sénateur républicain de Pennsylvanie Pat Toomey, que nous avons rencontré, a ainsi mis en cause publiquement l'initiative de la SEC, considérant qu'il s'agit « d'un effort à peine voilé pour que des régulateurs financiers non élus définissent la politique climatique et énergétique de l'Amérique ».

La réflexion existe néanmoins. D'après la bourse de New York, les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) prennent une importance croissante aux États-Unis. Les entreprises doivent transmettre de nombreuses données pour informer les investisseurs et les régulateurs, ce qui permet notamment de lutter contre le *greenwashing*.

Pour un certain nombre d'observateurs, la manière de percevoir les critères ESG n'est toutefois pas la même qu'en France. La prise en compte de la diversité des équipes est par exemple un des critères les plus mis en avant. Les fonds américains continuent par ailleurs d'investir dans le pétrole et les énergies fossiles.

Nous avons enfin rencontré des acteurs bancaires, américains et français, qui nous ont confirmé que la consolidation bancaire progressait aux États-Unis : les banques étrangères telles que la BNP ou HSBC sortent des États-Unis et les banques régionales sont absorbées par les grandes banques canadiennes et américaines. On assiste également à une segmentation des marchés entre le niveau local et le niveau national, et entre les services aux particuliers, de plus en plus désintermédiés, et les services aux entreprises. Tous nos interlocuteurs ont insisté sur le fait que les leçons de la crise de 2008 avaient été tirées et sur le poids important pris par les régulateurs bancaires. Les États-Unis font par ailleurs face à des enjeux que nous connaissons bien aussi, liés au développement de la numérisation et à la problématique de l'accès aux espèces.

En conclusion, notre déplacement a permis de faire un tour d'horizon très approfondi des différents enjeux économiques et financiers auxquels sont confrontés les États-Unis. Nous avons pu échanger sur les sujets qui nous semblaient prioritaires et mesurer nos points de convergence comme les facteurs d'éloignement entre nous. Le pays est d'ores et déjà confronté à une situation inflationniste que nous commençons aussi à connaître, mais ses déterminants ne sont pas les mêmes, et ils interviennent en outre dans un contexte de croissance économique plus favorable. La Fed ayant commencé à relever ses taux directeurs, nous devrions en percevoir les effets sur l'économie réelle dans les mois qui viennent. Sur le plus long terme, nous pouvons à la fois nous réjouir de constater que l'Union européenne paraît en avance sur la finance durable et nous inquiéter du moindre intérêt des États-Unis pour les enjeux du changement climatique. Enfin, nous avons surtout pu mesurer la situation de relatif immobilisme politique liée à une configuration parlementaire peu favorable aux initiatives de la majorité démocrate. Même si l'administration fédérale nous a indiqué qu'elle ferait tout son possible pour progresser dans les réformes aujourd'hui bloquées au Congrès, le chemin reste semé d'embûches. La situation telle qu'on la perçoit dans les médias français n'est pas vraiment celle qui nous a été décrite par nos interlocuteurs.

**M. Claude Raynal, président.** – Les membres de la délégation veulent-ils ajouter quelque chose ?

**M. Emmanuel Capus.** – Vous avez tout dit. J'ai été particulièrement marqué par le fait que nos interlocuteurs signalent l'avance de l'Europe sur les critères environnementaux. Il faut dire qu'aux États-Unis, c'est surtout la diversité qui est mise en avant. C'est positif pour nous, mais inquiétant pour la planète.

**M. Claude Raynal, président.** – Précisons les choses : on parle bien de diversité raciale. Les gestionnaires de fonds doivent faire très attention aux politiques de diversité menées par les entreprises où ils investissent. La question existe en Europe, mais est loin d'être aussi prégnante qu'outre-Atlantique.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – J'ai moi aussi passé quelques jours aux États-Unis, mais avec le groupe d'amitié.

Nous avons aussi perçu un immobilisme politique qui se traduisait par un immobilisme économique. L'ambiance au Congrès nous a semblé curieuse, les républicains s'appêtant à en reprendre le contrôle, sans parler du rôle particulier de Donald Trump. Nous avons ainsi rencontré un sénateur républicain qui s'était permis de critiquer l'attaque du Capitole... Donald Trump ne lui a pas pardonné et s'appête à soutenir un candidat concurrent contre lui...

La situation politique est difficile à décoder. Aucune décision ne peut être prise et il ne se passera pas grand-chose d'ici novembre ; mais même après les élections, la situation restera compliquée, à cause du jeu de Donald Trump.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous avons aussi senti la complexité de la situation. Même les démocrates les plus optimistes semblaient dire que c'était une bataille de tous les jours, qu'il fallait aller chercher une majorité pour chaque texte. Cela m'a rappelé l'époque lointaine où Michel Rocard était Premier ministre...

Mais cela ne crée pas pour autant d'angoisse particulière – ou alors, elle serait permanente dans le système américain, puisqu'on vote tous les deux ans. Les partis ont un fond de politique commun, bien visible dans le domaine des relations internationales : si Donald Trump a durci la position face à la Chine, Joe Biden n'a pas bougé ; pour ce qui concerne l'Ukraine, il a même durci la position des États-Unis.

L'opposition au deuxième pilier du projet de l'OCDE – qui semble surmontable – ne porte pas sur le principe, mais elle s'explique par le fait que certains considèrent le dispositif créé par Donald Trump comme suffisant. Il y a beaucoup de continuités.

Les entreprises américaines sont moins touchées que l'Union européenne par la guerre en Ukraine et ne le sont presque pas par la crise énergétique. L'inflation n'est pas due à cela, mais à une demande trop forte par rapport à une offre qui a du mal à suivre.

L'équipe Biden est là depuis deux ans : si elle doit rester, elle va devoir trouver des compromis avec quelques républicains. Il est vrai que dans la situation actuelle, même les plus modérés ont du mal à franchir le Rubicon. C'est vieux comme la politique : lorsqu'on sent une odeur de victoire à court terme, on est moins tenté d'aider son adversaire... Il y a moins d'intelligence collective, pour dire les choses de manière plus élégante...

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Vu le contexte actuel, nous n'avons pas pu rencontrer beaucoup de parlementaires, ce qui nous aurait permis d'avoir une appréciation plus complète de la situation politique. Mais surtout nous avons tous été impressionnés par les équipes à disposition des parlementaires pour préparer des scénarios en matière budgétaire et fiscale. Cela nous a rendus envieux, il faut le dire ! Dans la situation qui s'annonce en France, il serait utile de ne pas dépendre de la toute-puissance d'une administration au service exclusif de l'exécutif. Dans ce domaine, l'organisation des moyens à la disposition des parlementaires aux États-Unis pourrait nous servir de modèle.

*La réunion est close à 11 h 30.*



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

**Mardi 10 mai 2022**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

**Question migratoire – Examen du rapport d'information**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Mes chers collègues, l'ordre du jour de notre réunion de cet après-midi appelle l'examen du rapport d'information sur la question migratoire et celui du rapport d'information sur la reconnaissance faciale. Je vous communiquerai ensuite le bilan annuel de l'application des lois.

Étant rapporteur sur le premier rapport, je laisse la présidence à Mme Di Folco.

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Nous allons examiner le rapport d'information sur la question migratoire, dont le rapporteur est François-Noël Buffet.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Notre mission a mené un travail important.

Je veux d'abord rappeler le contexte : notre pays, comme la plupart de nos voisins européens, est soumis depuis plusieurs années à une pression migratoire forte, continue et croissante, ponctuellement renforcée par l'arrivée d'exilés fuyant la guerre en Syrie, en Afghanistan ou, plus récemment, en Ukraine.

Face à ce constat bien connu, nous avons souhaité dresser un bilan de l'efficacité des dispositifs mis en place au cours de ces dernières années pour répondre à ce défi. C'est ce qui nous a conduits à former au sein de la commission une mission d'information, avec pour membres André Reichardt, Jean-Yves Leconte, Nathalie Goulet, Thani Mohamed Soilihi, Éliane Assassi, Maryse Carrère, Dany Wattebled et Guy Benarroche.

Cette mission d'information vise également à préparer la réunion interparlementaire sur les défis migratoires, qui se tiendra lundi au Sénat dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Il s'agira, d'une part, de dresser un bilan de la gestion de la crise migratoire de 2015 dans le contexte de la guerre en Ukraine et, d'autre part, d'étudier les leviers à notre disposition pour une meilleure maîtrise des frontières extérieures de l'Union européenne.

Je veux ensuite évoquer la philosophie de nos travaux. Notre réflexion a été guidée par la conviction que, parmi les étrangers qui entrent en France, de façon régulière ou irrégulière, certains ont vocation à y rester et à bénéficier pour cela d'un titre de séjour ; les autres doivent, en revanche, être reconduits dans leur pays. Dans les deux cas, il est impératif qu'il soit statué sur leur situation le plus rapidement possible : soit, pour les personnes entrant dans la première catégorie, afin de leur permettre de s'engager sans tarder dans un parcours

d'intégration ; soit, pour les personnes relevant de la seconde, pour éviter qu'elles ne restent indûment sur le territoire et que ne se cristallisent des situations qui rendent la perspective de leur éloignement de plus en plus faible au fil du temps.

J'en viens au périmètre de la mission d'information : dans cet état d'esprit, celle-ci s'est attachée à examiner si les moyens humains, juridiques et opérationnels dont notre pays s'est doté lui permettaient de répondre de façon efficace à cette ambition. Notre démarche repose donc sur une analyse de la politique migratoire en tant que politique publique. Il s'agit, si j'ose dire, d'évaluer le fonctionnement de la « machine administrative ».

Compte tenu de l'ampleur de la tâche, nous avons concentré nos observations sur les quatre points les plus saillants identifiés au cours de nos travaux : les procédures de dépôt et d'instruction des demandes de titre de séjour ; le contentieux des étrangers ; l'examen des demandes d'asile ; la politique de retours, contraints comme aidés.

Dans le souci de ne pas nous « éparpiller », nous n'avons en revanche pas abordé dans le rapport les problématiques relatives à l'intégration des étrangers ou à la situation spécifique de nos territoires d'outre-mer. Ces sujets mériteraient qu'on leur consacre des rapports dédiés. De même, la mission a fait le choix de ne pas aborder les conséquences du conflit ukrainien. Si ce sujet a bien entendu été évoqué lors des auditions, notamment lors de notre déplacement à Varsovie, il nous a néanmoins paru délicat d'en tirer des enseignements avec aussi peu de recul.

La mission d'information a procédé à l'audition de 37 personnes et s'est rendue à Varsovie, à la préfecture de Maine-et-Loire, qui mène actuellement une expérimentation en matière d'instruction de titres de séjour, ainsi qu'au tribunal administratif de Montreuil.

Pour résumer nos travaux en quelques mots, la mission d'information dresse un triple constat. Premièrement, le droit des étrangers est devenu illisible et incompréhensible, sous l'effet de l'empilement de réformes successives. Deuxièmement, les procédures sont inefficaces. Troisièmement, les services de l'État manquent de moyens pour les mettre en œuvre. Cette complexité ne nuit pas uniquement à l'exercice de leurs droits par les étrangers : elle est également et avant tout une source de difficultés quotidiennes pour les agents de l'État, qui souffrent d'un profond sentiment de perte de sens de leur métier – c'est probablement le constat le plus flagrant que nous ayons fait. C'est notamment le cas lorsqu'un étranger, éloigné du territoire national au terme d'une procédure lourde et longue de plusieurs semaines, y revient quelques jours à peine après son départ...

Pour y remédier, la mission d'information formule 32 propositions destinées, à droit constant ou presque, à rendre son sens, sa cohérence et sa lisibilité à la politique publique de l'immigration.

Le premier axe de nos travaux se focalise sur les procédures de dépôt et d'instruction des demandes de titre de séjour.

Pour ce qui est des statistiques générales, hormis une interruption temporaire due à la crise sanitaire, le nombre de primo-délivrances est à la hausse sur la période récente. Il était d'un peu plus de 270 000 en 2021. Or les conditions d'accueil et de délivrance des titres de séjour se sont dégradées ces dernières années, comme en attestaient, jusqu'en 2020, les longues files d'attente se formant à l'extérieur des préfectures dès le petit matin, pour ne pas dire la nuit... La mise en place de modules de prise de rendez-vous en ligne a fait disparaître

ces files d'attente, mais cela n'a pas résolu le problème chronique de l'insuffisance des créneaux disponibles.

Ces difficultés pour obtenir un rendez-vous ont de lourdes répercussions contentieuses, ce qui était assez inattendu. Elles se sont matérialisées par le développement d'un nouveau contentieux, par lequel les demandeurs de titre qui ne peuvent obtenir un rendez-vous saisissent le juge administratif d'un référé dit « mesures utiles » afin que celui-ci ordonne à l'administration de leur en délivrer un. Le taux de succès de ces procédures est évidemment très élevé, mais ce contentieux alimente un profond désarroi chez les magistrats administratifs, qui, selon leurs propres mots, « assurent désormais un rôle de secrétariat de préfecture, chargé de gérer les plannings de rendez-vous ». Ce système entretient même ses propres défaillances, puisque des préfectures réservent désormais des créneaux de rendez-vous pour exécuter ces référés et, ce faisant, aggravent la pénurie de rendez-vous disponibles.

Pour mettre fin à cette situation ubuesque, nous préconisons de fixer par voie réglementaire un délai maximal à l'administration pour accorder un rendez-vous et, surtout, de définir comme corollaire l'impossibilité de déposer un référé « mesures utiles » avant la forclusion du délai.

Les pratiques d'instruction pourraient également être optimisées. Dans un rapport remis au Premier ministre en mars 2020, le Conseil d'État relève qu'il est fréquent que certains étrangers présentent plusieurs demandes de titre de séjour d'affilée sur différents fondements, nourrissant d'autant le contentieux en cas de réponses successives défavorables. Certains cabinets d'avocats en ont même fait une véritable stratégie, comme nous l'a dit la préfecture du Maine-et-Loire.

Pour y répondre, le Conseil d'État recommande la mise en place d'une instruction dite « à 360° », où seraient examinés dès la première demande l'ensemble des motifs qui pourraient fonder la délivrance d'un titre de séjour. En contrepartie, la recevabilité des nouvelles demandes serait subordonnée à la présence d'éléments nouveaux. La mission fait sienne cette recommandation, qui suscite un véritable intérêt chez la plupart des personnes entendues. Il nous faut toutefois être lucides : un tel dispositif suppose un changement important des pratiques dans les préfectures. C'est pour cela que nous préconisons de l'expérimenter dans un premier temps dans les conditions prévues par l'article 37-1 de la Constitution. Par souci de pragmatisme, cette expérimentation serait également réservée aux cas où la demande initiale a peu de chances d'aboutir.

À l'heure actuelle, une seule expérimentation est en cours, à la préfecture du Maine-et-Loire, mais la préfecture nous a indiqué qu'elle n'était pas réellement concluante, faute de porter sur un périmètre suffisamment large de titres et du fait de l'absence de base légale appropriée. En réalité, le système est très intéressant, à condition qu'on l'ajuste.

Vient enfin la question de la modernisation des outils de traitement des demandes de séjour. Vous le savez, le ministère de l'intérieur a lancé un projet intitulé « Administration numérique pour les étrangers en France » (ANEF). Il vise à dématérialiser à 100 % toutes les démarches concernant le séjour des étrangers d'ici à la fin de l'année 2022. La mission voit dans cette dématérialisation un levier incontournable pour résoudre les difficultés d'accès au guichet et optimiser les modalités d'instruction des demandes de titre de séjour.

Toutefois, l'ANEF présente d'indéniables fragilités, notamment par sa construction « en silo », qui ne permet pas de prendre en compte les situations atypiques, comme par exemple les demandes d'admission exceptionnelle au séjour.

Pour les surmonter, la mission propose d'organiser la dématérialisation autour de trois principes cardinaux : l'accompagnement, en généralisant les points d'accès au numérique dans l'ensemble des préfectures ; l'adaptabilité, en mettant en place un support technique robuste permettant la levée rapide des difficultés sur les dossiers atypiques ; l'alternative, en préservant d'autres modalités d'accès au service public des étrangers lorsqu'une démarche administrative entamée *via* l'ANEF n'a pas pu aboutir. La question de l'accès au numérique et de la fiabilité du dispositif est véritablement posée. Il faut, si j'ose dire, une « porte de sortie » lorsqu'une démarche n'a pas pu aboutir par le canal numérique.

Le deuxième axe du rapport a trait au contentieux des étrangers. Les décisions prises par l'administration en matière de droit à l'entrée et au séjour des étrangers donnent lieu à un contentieux croissant, massif et protéiforme, qui sature les juridictions administratives et les met en difficulté pour respecter les délais fixés par la loi. Avec plus de 100 000 requêtes introduites en 2021, ce contentieux représente aujourd'hui plus de 40 % de l'activité des tribunaux administratifs.

Signe d'un système qui a perdu de son sens, certaines de ces requêtes sont le résultat non pas d'un litige avec l'administration, mais de l'incapacité de celle-ci à traiter les demandes dont elle est saisie dans des délais raisonnables : outre les référés « mesures utiles » déjà évoqués, on peut citer les recours contre des décisions implicites de rejet, formés lorsque l'administration n'a pas pu examiner une demande de titre dont elle était saisie dans un délai de quatre mois.

Pour juger ces affaires, les juridictions administratives doivent, en outre, mettre en œuvre un droit procédural excessivement complexe, faisant intervenir, selon la nature de la décision attaquée et la situation de l'intéressé, des délais de recours, des délais de jugement et des modalités d'organisation procédurale différents. Ces derniers ne sont, en outre, pas toujours cohérents avec la nécessité de statuer rapidement sur la situation de l'intéressé.

Je me suis rendu au tribunal administratif de Montreuil : la situation y est assez déprimante, pour être honnête. On ne saurait douter de la motivation des magistrats chargés de ces contentieux, mais on sent que c'est très lourd pour eux.

Afin de remédier à cet état de droit et de fait très insatisfaisant, le rapport du Conseil d'État précité, qui a été préparé par un groupe de travail présidé par Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, propose en particulier de ramener à trois – au lieu d'une douzaine à l'heure actuelle – le nombre de procédures applicables en contentieux des étrangers. La mission d'information appuie cette proposition, qui est véritablement de bon sens, qui lui paraît de nature à redonner clarté, lisibilité et cohérence à l'action du juge et qui, à quelques réserves près, a suscité beaucoup d'intérêt chez les personnes auditionnées.

En complément, la mission propose également de revoir les modalités d'organisation de la défense de l'administration devant les juridictions administratives, afin de permettre à ces dernières de disposer de l'ensemble des éléments pertinents pour rendre leurs décisions, et, corrélativement, d'encourager le juge administratif à faire un usage plus systématique des pouvoirs d'injonction et d'astreinte.

Notre troisième axe concerne l’asile. La France est soumise depuis une dizaine d’années à une demande d’asile croissante, avec un niveau inédit de plus de 130 000 demandes en 2019 – cela a baissé un peu depuis. Afin de permettre un examen de ces demandes dans les délais fixés par le législateur, l’État a consenti d’importants efforts budgétaires pour doter l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et la Cour nationale du droit d’asile (CNDA) des effectifs nécessaires. La mission d’information salue ces efforts importants, qui ont permis de maintenir les délais d’examen des demandes d’asile à un niveau raisonnable : environ six mois devant l’Ofpra, un peu plus de sept mois en moyenne devant la CNDA. Cela demeure néanmoins très supérieur à l’objectif d’un délai global de six mois que s’est fixé le Gouvernement à l’horizon 2023.

La mission relève toutefois que les données disponibles ne tiennent pas compte du taux d’échec très élevé des procédures de transfert mises en œuvre au titre du règlement Dublin III. Or l’échec de ces procédures allonge mécaniquement les délais d’examen pour les intéressés, qui représentent près d’un tiers des demandeurs d’asile. Surtout, par les difficultés incommensurables devant lesquelles il place les services de l’État chargés de les faire appliquer, il révèle l’inadaptation du régime d’asile européen commun (RAEC) aux enjeux actuels et la nécessité de le réformer en profondeur.

Comme nos collègues André Reichardt et Jean-Yves Leconte l’ont bien décrit dans un récent rapport de la commission des affaires européennes, les négociations sur le projet de Pacte sur la migration et l’asile proposé en septembre 2020 par la Commission européenne peinent à aboutir. Les divergences entre États membres sur la mise en place d’un mécanisme de répartition équitable pour la prise en charge des demandeurs d’asile sont notamment un facteur bloquant. La mission d’information forme néanmoins le vœu d’une refonte globale de ce régime commun, à la fois ambitieuse et pragmatique, reposant notamment sur deux voies: d’une part, une remise à plat du règlement Dublin III, incluant, le cas échéant, l’abandon du principe de responsabilité du pays de première entrée, qui n’est ni juste ni opérant, compte tenu des difficultés rencontrées par ces pays à traiter les demandes d’asile qui leur « reviennent » en application de ce règlement ; d’autre part, une plus grande convergence des systèmes d’asile nationaux visant, à terme, une reconnaissance mutuelle des décisions de rejet prises en matière d’asile. Il n’est en effet pas normal qu’un demandeur puisse, comme c’est le cas à l’heure actuelle, demander l’asile dans plusieurs pays européens successivement, sans qu’à aucun moment l’on ne tienne compte des décisions prises par nos partenaires, y compris lorsqu’il s’agit de décisions de rejet.

Le dernier axe de nos travaux porte sur la politique de retours, tant forcés qu’aidés.

Le constat de la défaillance de notre politique de retours forcés n’est pas nouveau, tant le taux d’exécution des mesures d’éloignement s’est continuellement détérioré sur la dernière décennie, jusqu’à atteindre des niveaux particulièrement dérisoires. Illustration la plus emblématique, moins de 6 % des obligations de quitter le territoire français (OQTF) ont été exécutées au premier semestre 2021.

De fait, l’exécution des éloignements par l’administration est un parcours semé d’embûches. Certaines difficultés sont structurelles et largement documentées. Les plus saillantes ont trait à l’identification des personnes en situation irrégulière interpellées, à des taux de délivrance des laissez-passer consulaires très inégaux, à la saturation du dispositif de rétention administrative et à la judiciarisation accrue du processus d’éloignement.

À ce tableau se sont ajoutées les difficultés conjoncturelles liées à la crise sanitaire. Elles se concentrent désormais sur le conditionnement de l'accès au territoire des États d'origine à la présentation d'un test PCR négatif, auquel les intéressés refusent systématiquement de se soumettre.

Dans ce contexte, nous avons identifié quatre priorités pour nous donner les moyens d'une politique d'éloignement réellement efficace : intensifier le dialogue entre les services pour faciliter l'identification des étrangers en situation irrégulière interpellés, ce qui est loin d'être évident ; renforcer nos capacités de rétention et cibler encore davantage leur usage vers les étrangers dont les perspectives d'éloignement sont les plus élevées ; mobiliser l'ensemble des moyens juridiques et matériels disponibles, notamment en recourant à l'assistance de Frontex pour la mise en place de retours forcés par vols commerciaux, la police aux frontières n'y ayant actuellement pas recours ; promouvoir une approche européenne pour sortir de l'impasse avec les pays tiers non coopératifs – les restrictions nationales de visas ont une indéniable utilité, mais, compte tenu de la liberté de circulation dans l'espace Schengen, elles ne peuvent être pleinement efficaces qu'à l'échelle européenne.

La mission considère ensuite que les retours aidés peuvent, dans certains cas, être une alternative intéressante aux éloignements forcés. Cette option est forcément prisée par les services de l'État compte tenu de leur plus grande facilité à les mettre en œuvre.

Cette procédure est relativement efficace et structurée, notamment depuis la généralisation des centres de préparation au retour (CPAR), qui offrent à la fois un hébergement et un accompagnement personnalisé aux candidats au retour aidé. Par ailleurs, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) s'appuie depuis l'été 2020 sur une collaboration étroite avec Frontex.

Certaines marges de manœuvre subsistent néanmoins. Nous plaignons par exemple pour accompagner la montée en puissance du dispositif d'aide au retour par un renforcement des moyens humains correspondants. Nous suggérons enfin de moduler le montant des aides au retour en fonction du coût de la vie dans les pays d'origine, afin que le dispositif soit réellement incitatif.

En conclusion, je souhaite préciser que ce rapport ne remet en aucun cas en cause l'action des agents publics intervenant dans la politique migratoire : tous font preuve d'un professionnalisme aigu dans un contexte difficile où ils sont parfois confrontés à des situations proprement kafkaïennes, telles que celles que nous ont décrites les personnes rencontrées à la préfecture du Maine-et-Loire. Bien au contraire, nous entendons, avec le présent rapport, mettre en lumière ces situations à la limite de l'absurde et proposer des solutions pour redonner du sens à l'action de l'État et aux métiers de ses agents.

Mes chers collègues, au terme de nos travaux, 32 recommandations sont formulées. Elles ont été transmises à chacun d'entre vous.

Je vous propose d'engager la discussion générale avec ceux d'entre nous qui voudront s'exprimer, en commençant par les membres de la mission. Puis nous mettrons aux voix les 32 recommandations, selon la nouvelle procédure découlant des propositions du groupe de travail de la présidence du Sénat.

Je vous propose d'intituler le rapport de la mission « Services de l'État et de l'immigration : retrouver sens et efficacité ». Ce titre me semble traduire au mieux notre

sentiment à l'issue des travaux que nous avons menés. La question du sens est réelle ; celle de l'efficacité l'est tout autant. Le système est devenu tellement compliqué que les agents des préfectures peuvent difficilement se satisfaire de leurs conditions de travail : je pense qu'aucun d'entre nous ne pourrait supporter longtemps de travailler dans ces services !

**M. Jean-Yves Leconte.** – Merci pour ce rapport, qui reflète fidèlement les travaux et les auditions que nous avons pu mener.

Toutefois, nous sommes tombés dans le travers que nous déplorons à chaque discussion budgétaire, à savoir que nous n'avons pas accordé beaucoup d'attention aux questions d'intégration.

S'agissant de l'instruction « à 360° » et de la numérisation, comme nous l'avons entendu à Angers, il est compliqué d'examiner l'ensemble des possibilités de titre de séjour d'une personne sur la base d'un simple rendez-vous et de documents envoyés *via* une plateforme internet : il faut un dialogue entre le demandeur et une personne compétente. Je suis donc très réservé sur l'évolution vers une dématérialisation totale. On voit, pour les demandes de visas à l'étranger, que celle-ci engendre une sous-traitance des relations entre les demandeurs et le service public à des opérateurs privés, avec des risques de détournement. J'ai donc quelques doutes sur la capacité à mener une instruction à 360° avec une administration qui serait devenue virtuelle.

Sur la question des OQTF, le tableau qui figure en page 80 du rapport montre, effectivement, que le taux de réalisation, en France, n'est pas bon. Cependant, notre pays émet beaucoup plus de mesures d'éloignement que les autres ! Cela doit être dit, parce que le nombre d'OQTF délivrées n'est absolument pas en phase avec notre capacité à éloigner - d'autres pays, qui n'ont pas moins d'étrangers en situation irrégulière, émettent beaucoup moins d'OQTF, ce qui leur garantit des taux d'exécution bien supérieurs...

Enfin, sur les sujets liés au débat que nous aurons lundi dans le cadre du volet parlementaire de la présidence française de l'Union européenne, vous parlez, Monsieur le président, de recommandations à droit constant. En réalité, plusieurs propositions incitent le débat européen à évoluer.

La proposition n° 22 est un bon cahier des charges pour le Pacte sur la migration et l'asile. La proposition n° 29 porte sur la conditionnalité entre les laissez-passer consulaires et la délivrance de visas. J'ai beaucoup de doutes sur l'utilité réelle et globale de mesures de ce type. Je peux concevoir qu'à un moment donné cela permette de faire pression sur un gouvernement, mais je ne suis pas du tout certain que, sur le long terme, nous soyons gagnants à exercer un tel chantage aux visas. En tout état de cause, cela nécessitera une modification du code Schengen. Aujourd'hui, on ne peut que jouer sur les délais de rendez-vous pour réduire le nombre de visas délivrés...

Nous avons considéré qu'il n'était pas utile de parler de la mise en œuvre de la protection temporaire. La protection temporaire qui est mise en œuvre pour la première fois pour les personnes arrivant d'Ukraine nécessite des coordinations entre pays. Or le règlement Dublin ne s'applique pas. Il n'existe pas d'interdiction absolue de demander la protection temporaire dans un pays, et pas dans un autre. Il y a encore des choses à faire sur ce point, qui mériterait d'être un peu plus suivi par les parlements nationaux et par le Parlement européen. Si la protection temporaire est correctement mise en place en France aujourd'hui pour les

citoyens ukrainiens qui la demandent, elle ne l'est pas pour les ressortissants d'États tiers qui seraient en droit de la demander selon la directive.

Bien entendu, lors du débat que nous aurons lors de la réunion sur la présidence française de l'Union européenne, il faudra beaucoup insister sur tous les aspects liés à l'Europe. Il faudra notamment évoquer le sujet de la surveillance des frontières et du rôle de l'agence Frontex.

Les événements intervenus depuis notre échange à Varsovie avec le directeur général de Frontex montrent aussi les difficultés auxquelles cette agence européenne est aujourd'hui confrontée. Cette crise s'explique notamment par le fait que Frontex n'est qu'un service des États membres : si l'agence Frontex dénonce trop fortement des événements qui auraient eu lieu en dehors du droit – je pense en particulier à la Grèce –, elle ne pourra plus agir correctement. L'agence dépend du bon vouloir des pays européens. C'est pourquoi Frontex n'est pas intervenu à la frontière avec la Biélorussie à l'été dernier, et c'est aussi, je crois, ce qui peut expliquer son silence face à des situations inacceptables qui ont pu être constatées en Grèce, sous la responsabilité d'abord des autorités grecques.

Il y a donc une réflexion à avoir sur les marges de manœuvre réelle d'une agence européenne qui agit sous la responsabilité et sous la supervision des États membres lorsque l'un d'entre eux sort des clous.

**M. André Reichardt.** – Je veux décerner un grand satisfecit à cette mission, dont j'ai fait partie. Je souscris à toutes les recommandations. Ces conclusions me semblent refléter parfaitement le travail qui a été réalisé. Il méritait d'être mené, et l'a été dans d'excellentes conditions.

Toutefois, je veux faire deux observations.

Premièrement, il n'a en aucun cas été question de remettre en cause les grandes orientations de la politique gouvernementale en matière d'immigration. Bien entendu, nous aurions pu nous demander pourquoi tant d'immigrés arrivent chez nous, pourquoi il y a tant de demandes d'asile, pourquoi il y a si peu d'OQTF exécutées – un peu moins de 6 % –, pourquoi ce taux est plus bas que jamais ... Toutefois, analyser les grandes orientations de la politique migratoire en France constituerait une autre mission. Différents travaux ont été menés par le Sénat sur ce sujet. Cette mission vient plutôt anticiper un nouveau travail qui pourrait être mené à l'avenir, si tant est que le prochain gouvernement souhaite s'emparer de ce sujet, qui a été un élément important de la récente campagne électorale.

Deuxièmement, cette mission visait initialement à préparer une réunion des parlements nationaux qui aura lieu ici lundi prochain. Naturellement, il faut faire en sorte que la recommandation essentielle, à savoir la recommandation n° 22, soit présentée aux membres de ces parlements. Je pense notamment à tout ce qui concerne la coordination de l'asile, et même, si possible, à la possibilité de règles en matière d'asile coordonnées avec une mutualisation de nos politiques.

Avec ses 31 autres recommandations, la mission a largement débordé l'objectif qui lui était assigné. Il serait vivement souhaitable que ses différentes propositions soient mises en œuvre – ne serait-ce qu'à droit constant – afin de donner un peu plus d'efficacité à l'action des services des préfectures, qui travaillent souvent dans des conditions très difficiles et finissent par douter de l'utilité de leur travail, compte tenu de leurs maigres résultats.



**M. Alain Richard.** – Je veux saluer le travail réalisé, et exprimer mon assentiment général à l'ensemble des conclusions.

Je me demande si le président n'a pas été un peu audacieux en parlant de réforme « à droit constant ». Probablement voulait-il dire « à droit législatif constant »... De fait, il faudra bien changer le droit réglementaire pour mettre en œuvre les recommandations ! Beaucoup de ces sujets ont une nature réglementaire. Je pense notamment – il faudra le vérifier – à l'ensemble des motifs que l'on doit faire figurer dans une demande de titre de séjour.

Je suis favorable à la généralisation de l'instruction « à 360° », mais je me démarquerais de Jean-Yves Leconte, car, vu la masse de vérifications qu'il impose, ce système ne me paraît viable que s'il est numérisé. Faire l'instruction à 360° « à la main » est la plus sûre façon d'aboutir à une embolie complète. Les droits de l'homme peuvent parfaitement être respectés dans un process numérisé ! C'est ce qui se produit tous les jours dans nos administrations sur d'autres sujets sensibles.

Le sujet assez critique de « l'équivalence » des refus d'asile – comme le disent les universitaires – n'est même pas législatif : il est conventionnel. Il nécessite un complément au dispositif actuel de Schengen. Ce dossier figure sur l'établi. Schengen est en cours de révision. Cela doit, me semble-t-il, constituer une priorité.

Enfin, c'est pour moi paradisiaque que de pouvoir voter, pour la première fois, sur le contenu d'un rapport, et non pas seulement sur le droit de le publier. Depuis le temps que je le demande... J'en voterai toutes les recommandations !

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je suis vraiment en désaccord avec Alain Richard, compte tenu de ce que l'on peut observer sur les demandes de visas actuellement. La relation avec l'administration a été sous-traitée à des structures extérieures. Dans un nombre toujours plus important de pays, on constate que ce n'est même pas l'opérateur qui a été habilité par la France à recevoir les demandes qui traite directement avec les personnes. Dès lors que tout est virtuel, la gestion est déléguée à des officines privées, avec de plus en plus de difficultés et d'erreurs.

Je crois vraiment que la relation directe, quasi physique avec le service public, doit être maintenue, non de manière obligatoire, mais dès que les demandeurs en ont besoin.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Je veux apporter une clarification à ce que j'ai voulu dire par « droit constant » ou presque. Nous n'avons pas travaillé sur le fond de la politique de l'immigration. Nous n'avons pas travaillé, par exemple, sur les conditions d'une immigration régulière, sur les obligations qui incombent à l'étranger arrivant sur le territoire, etc.

Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas besoin de modifications législatives : ne serait-ce que sur l'instruction « à 360° », nous avons besoin d'une base légale pour pouvoir opposer l'irrecevabilité aux demandes ultérieures – elle n'existe pas aujourd'hui.

Les dispositions de l'article 37-1 de la Constitution permettent l'expérimentation de dispositifs pour un objet et une durée limités, comme une éventuelle instruction à 360° qui conduirait à interdire aux étrangers de déposer une nouvelle demande en l'absence d'éléments

nouveaux. Cependant, si cette expérimentation se révélait concluante, il faudrait naturellement légiférer à nouveau pour la généraliser.

Il faudra également un texte de loi pour engager la réforme du contentieux qui est proposée dans le rapport du Conseil d'État.

J'ajoute que l'ANEF ne supprime pas les passages en préfecture : elle les réduit. Il y a un vrai problème d'accessibilité du système numérique pour une partie des demandeurs. Il faut qu'ils puissent bénéficier d'une alternative pratique.

Monsieur Leconte, il est vrai que notre pays émet beaucoup d'obligations de quitter le territoire, probablement plus que les autres États membres. Toujours est-il que, en 2012, on exécutait un peu plus de 22 % des OQTF. Dix ans plus tard, ce taux est de 5,7 % ! Si cela peut s'expliquer, la chute reste néanmoins vertigineuse.

André Reichardt évoquait la question des raisons de ces nombreuses demandes d'asile. Ces raisons, nous les connaissons tous : c'est en grande partie le fait des réseaux, qui incitent les gens à venir sur le territoire et à déposer une demande d'asile pour être autorisés à rester sur le territoire national et percevoir l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). On leur explique que les procédures sont longues et que, s'ils sont déboutés, ils pourront faire une demande à un autre titre, puis à un autre... jusqu'au moment où ils seront installés depuis plus de cinq ans et pourront demander l'application de la circulaire de Manuel Valls pour bénéficier de l'admission exceptionnelle au séjour.

En réalité, le niveau de protection accordé est à peu près constant. Il est passé de 17 000 ou 19 000 dans les années 2010 – je vous parle de mémoire – à environ 25 000 au moment de la crise en Syrie. Il a ensuite augmenté un peu. Il a atteint quelque 33 000 en 2020, mais il y avait eu 130 000 demandes en 2019, et aux alentours de 96 000 en 2020.

Lors de précédents débats législatifs, nous avons proposé qu'une demande d'asile rejetée vaille obligation de quitter le territoire national. Je me souviens que cela avait créé quelque polémique. Néanmoins, Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, avait essayé de trouver une solution procédurale. Aujourd'hui, le Président de la République dit que c'est ce qu'il faut faire, et je pense que l'on ne peut qu'être d'accord. Il faut bien savoir, à un moment, envoyer des messages. Il me semble que la contrepartie de cette rigueur sur le fond est que l'on fiche la paix, si vous me permettez l'expression, à l'étranger qui est régulièrement sur le territoire et qui a respecté les conditions posées.

Cela dit, nous ne sommes pas entrés dans ce débat : ce n'était pas le but de la mission.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Vous remarquerez, sur ce point, que l'Allemagne, qui délivre l'équivalent d'OQTF automatiques, ne les comptabilise même pas pour mesurer l'efficacité de ses mesures d'éloignement.

**M. Alain Richard.** – Tout le monde sait soigner ses statistiques !

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Nous allons passer au vote des 32 recommandations, puis nous statuerons sur la parution du rapport.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Vous aurez compris que certaines m'inspirent des réserves !

*La commission adopte les recommandations du rapporteur et autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Le rapport n'aura un caractère public qu'en fin de semaine.

Je remercie les collègues qui ont participé activement à la mission.

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

## **La reconnaissance faciale et ses risques au regard de la protection des libertés individuelles - Examen du rapport d'information**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous allons maintenant examiner le rapport d'information sur la reconnaissance faciale et ses risques au regard de la protection des libertés individuelles.

Je cède la parole aux rapporteurs.

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Monsieur le président, mes chers collègues, avec clairvoyance et sagesse, notre commission a décidé, en octobre 2020, de lancer une mission d'information sur la reconnaissance faciale. Cette décision reposait sur trois constats.

Le premier est le développement rapide des technologies de reconnaissance biométrique, désormais considérées comme matures par les industriels. Il semblait impératif que le législateur s'en saisisse, afin de ne pas être dépassé par les déploiements réalisés par des acteurs privés.

Le deuxième est la proposition de règlement européen sur l'intelligence artificielle à venir qui, basé sur une approche par les risques, propose une réglementation spécifique pour ces technologies, qui sont aujourd'hui régies exclusivement par le droit des données personnelles.

Le troisième est l'extrême polarisation du débat, entre les tenants d'un moratoire et ceux qui plaident en faveur de l'efficacité opérationnelle de ces technologies, avec toujours d'excellents arguments.

Parmi les techniques biométriques, qui regroupent l'ensemble des procédés automatisés permettant de reconnaître un individu à partir de la quantification de ses caractéristiques physiques, physiologiques ou comportementales, la reconnaissance faciale vise à reconnaître une personne sur la base des données caractéristiques de son visage.

Elle s'effectue en deux étapes : le visage de la personne est d'abord capté et transformé en un modèle informatique dénommé « gabarit », lequel est ensuite comparé avec un ou plusieurs autres, afin de vérifier qu'il s'agit bien d'une seule et même personne ou de lui attribuer une identité. On parle, dans le premier cas, d'« authentification » et, dans le second, d'« identification ».

Les cas d'usage de cette technologie sont potentiellement illimités. Ainsi, sans que cette liste soit exhaustive, la reconnaissance faciale peut permettre de contrôler l'accès et le

parcours des personnes pour les événements ou locaux sensibles, d'assurer la sécurité et le bon déroulement d'événements à forte affluence ou d'aider à la gestion des flux dans les lieux et environnements nécessitant une forte sécurisation.

En France, les usages pérennes dans les espaces accessibles au public sont aujourd'hui extrêmement limités. Il s'agit pour l'essentiel du dispositif de rapprochement par photographie opéré dans le traitement d'antécédents judiciaires (TAJ) et du système Parafe, qui permet une authentification sur la base des données contenues dans le passeport lors des passages aux frontières extérieures. Plusieurs expérimentations ont par ailleurs été menées, par la Ville de Nice ou Aéroport de Paris notamment, mais aucune d'entre elles n'a pour l'instant été pérennisée.

Les questions que pose le déploiement de la reconnaissance faciale sont très nombreuses. Elles ont trait tant aux libertés publiques qu'à notre souveraineté technologique, les deux thématiques étant bien entendu interdépendantes.

Dans ce contexte, il est surprenant que la reconnaissance faciale, et plus largement les techniques de reconnaissance biométrique, ne fassent pas l'objet d'un encadrement spécifique. Elles sont actuellement exclusivement régies par le droit des données personnelles.

Étant des données « sensibles » au sens du règlement général sur la protection des données (RGPD), les données biométriques font l'objet d'une interdiction de traitement. Sur le fondement du RGPD, ces traitements ne peuvent être mis en œuvre que par exception dans certains cas particuliers : avec le consentement exprès des personnes, pour protéger des intérêts vitaux ou sur la base d'un intérêt public important. Sur le fondement de la directive « Police-Justice », ces traitements ne peuvent être réalisés par les autorités publiques compétentes qu'en cas de nécessité absolue et sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Ces constats étant posés, nous allons maintenant vous présenter les pistes que nous préconisons au terme de nos travaux, après avoir rencontré près de 120 personnes et procédé à quatre déplacements, notamment à Nice et à Londres. Je pense que les très nombreux entretiens que nous avons conduits, auprès de juristes, d'industriels ou de développeurs, de représentants des forces de sécurité intérieure ou d'associations de défense des droits sur internet, nous ont permis d'avoir une vision des choses globale et équilibrée.

Dans un premier temps, il nous semble indispensable de définir collectivement un cadre qui comprenne à la fois des lignes rouges, des interdits écartant le risque d'une société de surveillance – à cet égard, le titre de notre rapport est clair –, une méthodologie et un régime de contrôle. C'est bien d'ailleurs ce que nous ont demandé de faire la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et plusieurs acteurs que nous avons auditionnés.

Nous pensons que nous disposons d'une « fenêtre de tir » avant que le règlement européen sur l'intelligence artificielle actuellement en discussion n'entre en vigueur – les arbitrages sur certains points restent encore un peu flous –, pour dessiner les contours d'une reconnaissance biométrique « à la française » et essayer d'influer sur le législateur européen.

Dans la mesure où nous avons affaire à des techniques susceptibles d'apporter des changements profonds à la société – c'est un sujet éminemment politique –, il nous semble

indispensable de faire comme en matière de bioéthique et de fixer dans la loi de grands interdits, qui seraient applicables à tous, acteurs publics comme privés, ce qui n'est pas la démarche actuelle de la réglementation européenne.

Pour être clairs, nous préconisons d'interdire le recours aux technologies de reconnaissance biométrique dans quatre cas.

Le premier est la notation sociale. La proposition de règlement sur l'intelligence artificielle nous semble assez frileuse de ce point de vue, puisqu'elle ne s'intéresse qu'aux acteurs publics. Il nous semble nécessaire de protéger les consommateurs de méthodes intrusives et d'empêcher le recours à la notation sociale par surveillance de leurs comportements, notamment dans les espaces de vente, de restauration ou les centres de loisirs.

Le deuxième est la catégorisation d'individus en fonction de l'origine ethnique, du sexe ou de l'orientation sexuelle – c'est une position constante de notre commission –, sauf dans le cadre de la recherche scientifique, de manière très encadrée et sous réserve de garanties appropriées.

La troisième interdiction est l'analyse d'émotions, qui se pratique déjà, par exemple dans certains cabinets de recrutement, sauf à des fins de santé ou de recherche scientifique et, une fois encore, sous réserve d'un cadre et de garanties appropriés.

La quatrième et dernière ligne rouge concerne l'utilisation de la surveillance biométrique à distance en temps réel dans l'espace public, sauf exceptions très limitées au profit des forces de sécurité. En particulier, nous pensons qu'il faut interdire clairement cette surveillance biométrique lors de manifestations sur la voie publique et aux abords des lieux de culte, mais nous pouvons envisager de l'accorder dans un certain nombre de cas où il peut y avoir péril – on pense aux jeux Olympiques, par exemple.

Nous préconisons également de poser quelques principes : le principe de subsidiarité, pour que la reconnaissance biométrique ne soit utilisée que lorsqu'elle est vraiment nécessaire ; le principe d'un contrôle humain systématique, afin qu'il ne s'agisse que d'une aide à la décision humaine ; et le principe de transparence, pour que l'usage des technologies de reconnaissance biométrique ne se fasse pas à l'insu des personnes.

Une fois ces lignes rouges posées, nous sommes favorables à l'adoption d'une loi d'expérimentation sur le modèle de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT), soumise à une évaluation annuelle.

L'expérimentation pourrait être autorisée pour trois ans, le Gouvernement et le Parlement devant réévaluer le besoin et recadrer éventuellement le dispositif en fonction des résultats obtenus. Philippe Bas, alors président de notre commission, avait qualifié ce type de dispositif de « clause d'autodestruction »...

Pour que cette phase d'expérimentation soit utile, serait mise en place une évaluation publique et indépendante afin de connaître l'efficacité de la technologie dans le cas d'usage testé. Cette évaluation serait conduite par un comité composé de scientifiques et de spécialistes des questions éthiques qui pourrait fonctionner comme le comité qui rend chaque année un rapport sur l'algorithme Parcoursup. Cela n'empêchera en rien notre président de commission de créer une mission de contrôle tout au long de cette expérimentation.

Enfin, pour que les Français s’emparent du sujet – c’est loin d’être une question seulement technique, malgré sa grande technicité –, nous préconisons de rendre accessible une information claire sur les techniques de reconnaissance biométrique, les bénéfices qui en sont attendus et les risques encourus.

Le troisième volet de nos recommandations sur la création d’un cadre *ad hoc* porte sur l’indispensable contrôle du respect des règles.

Chaque usage devrait être autorisé *a priori*. L’utilisation par les forces de sécurité intérieure serait autorisée soit par un magistrat, soit par le préfet, selon que l’on s’insère dans un cadre de police judiciaire ou administrative. Pour une utilisation par un acteur privé dans un lieu accessible au public, la CNIL – pour éviter de multiplier les acteurs – serait chargée de l’autorisation.

La CNIL serait ainsi systématiquement consultée : pour les usages publics, parce que les analyses d’impact doivent impérativement lui être transmises pour avis, et pour les usages privés, parce qu’elle aurait à délivrer l’autorisation préalable.

Ces différentes autorisations feraient l’objet d’un recensement national pour garder une vision globale.

Enfin, nous souhaitons que la CNIL exerce un rôle de gendarme de la reconnaissance biométrique, qu’elle mène des contrôles *a posteriori* du bon usage des dispositifs et des éventuels détournements de finalité en dehors de l’autorisation.

**M. Jérôme Durain, rapporteur.** – La méthodologie et le cadre général ayant été présentés par Arnaud de Belenet et Marc-Philippe Daubresse, un raisonnement cas d’usage par cas d’usage s’impose. Nous avons en effet considéré que les déploiements potentiels devaient être distingués en fonction des risques pour les libertés qu’ils impliquent.

Une première distinction doit être réalisée entre vidéosurveillance intelligente, sans utilisation de données biométriques, et reconnaissance biométrique. Les traitements des images issues de la voie publique par des logiciels d’intelligence artificielle ne disposent pas aujourd’hui d’un cadre juridique propre ; plusieurs opérateurs de transport, notamment, s’en sont plaints. Certaines communes ont d’ores et déjà mis en place des systèmes de détection automatique des dépôts sauvages d’ordures, par exemple, mais il existe un débat juridique sur la possibilité de les déployer.

L’application de l’intelligence artificielle aux images issues de la vidéosurveillance nous semble constituer un changement d’échelle susceptible de porter atteinte aux libertés individuelles, ce qui nécessite une base législative explicite – le Conseil d’État semble aussi de cet avis. Cette base est d’autant plus urgente que le déploiement de systèmes de détection de colis abandonnés ou de mouvements suspects dans une foule sera nécessaire pour assurer la sécurité au moment des Jeux Olympiques.

Nous vous proposons donc d’établir, à titre expérimental, une base législative qui permettrait aux opérateurs des systèmes de vidéosurveillance dans les espaces accessibles au public de mettre en œuvre des traitements d’images par intelligence artificielle, sans traitement de données biométriques. Ces traitements devraient s’inscrire dans les missions des personnes publiques et privées concernées et, surtout, dans les finalités attribuées au dispositif de vidéosurveillance déployé.

S'agissant maintenant des techniques de reconnaissance biométrique, les dispositifs d'authentification, qui permettent un contrôle sécurisé et fluidifié des accès, nous semblent devoir être autorisés lorsqu'ils sont basés sur le consentement des personnes. Dans certains cas très particuliers et à titre expérimental, ils pourraient également être rendus obligatoires pour accéder à des zones nécessitant une sécurisation exceptionnelle.

Les opérations d'identification, quant à elles, doivent faire l'objet d'un encadrement extrêmement strict au regard des risques encourus. Il convient là encore d'opérer une distinction entre l'exploitation en temps réel, c'est-à-dire permettant un usage immédiat des résultats pour procéder à un contrôle de la personne concernée, et l'utilisation *a posteriori*, par exemple dans le cadre d'une enquête. Dans ce second cas, les recherches se font généralement sur des enregistrements.

S'agissant tout d'abord de l'identification *a posteriori*, nous proposons, en premier lieu, d'autoriser l'utilisation de la biométrie dans les fichiers de police dans le cadre d'enquêtes judiciaires ou d'opérations de renseignement – il s'agit d'un moyen de fiabilisation et d'opérationnalisation des fichiers, dont le mouvement est déjà enclenché au niveau européen ; en deuxième lieu, d'autoriser à titre expérimental et de manière subsidiaire, uniquement pour la recherche d'auteurs ou de victimes potentielles des infractions les plus graves, l'exploitation *a posteriori* d'images sous le contrôle du magistrat en charge de l'enquête ou de l'instruction ; en troisième lieu, de créer une technique de renseignement donnant aux services la possibilité d'utiliser des systèmes de reconnaissance faciale afin d'identifier une personne recherchée ou de reconstituer son parcours *a posteriori*. Un tel usage se révélerait en particulier pertinent dans le cadre de la mission de prévention de toute forme d'ingérence étrangère, aux fins de détecter la présence sur le sol national d'agents de services étrangers qui entrent en France sous une fausse identité.

Il convient maintenant d'aborder la question la plus sensible, celle de l'identification biométrique à distance en temps réel. Marc-Philippe Daubresse vous l'a dit : nous ne souhaitons pas voir son usage se généraliser, afin d'écartier tout risque d'avènement d'une société de surveillance. Nous avons donc envisagé son déploiement par exception, dans trois cas circonscrits.

Premier cas : dans le cadre d'une enquête judiciaire, en vue de faciliter l'interpellation d'une personne venant de commettre une infraction grave ou de permettre la recherche, dans un périmètre géographique et temporel limité, des auteurs d'infractions graves recherchés par la justice ou des personnes victimes d'une disparition inquiétante. Les infractions concernées pourraient être par exemple limitées aux crimes menaçant ou portant atteinte à l'intégrité physique des personnes.

Deuxième cas : dans un cadre administratif, en vue de sécuriser de grands événements présentant une sensibilité particulière ou les sites particulièrement sensibles face à une éventuelle menace terroriste. La détection ne pourrait se faire que sur un périmètre géographique limité et pour une période précisément déterminée.

Troisième cas : le renseignement, en cas de menace imminente pour la sécurité nationale.

Nous proposons d'entourer ces éventuels déploiements de solides garanties, que nous développons en détail dans le rapport. Nous pensons particulièrement à la nécessité d'une autorisation et d'un contrôle par une autorité distincte en fonction des usages –

magistrat, préfet ou Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) –, au caractère strictement subsidiaire de ces usages, à leur traçabilité, à une supervision humaine systématique de technologies qui doivent se cantonner à un rôle d'aide à la décision, ou, enfin, à une information du public adaptée aux spécificités du déploiement.

Enfin, l'usage des technologies de reconnaissance biométrique par les acteurs privés doit être extrêmement limité et se fonder, de manière générale, sur le consentement des personnes. En particulier, nous recommandons d'interdire toute identification sur la base de données biométriques en temps réel ou en temps différé par des acteurs privés, hors cas de contrôle d'accès aux lieux ou aux outils de travail de personnes spécialement habilitées par l'inscription sur une *white list*.

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Le dernier axe de nos travaux se concentre sur la question de la protection de la souveraineté technologique française et européenne, qui va de pair avec la sauvegarde des libertés publiques. L'usage d'algorithmes développés en Europe à partir de données traçables et hébergées sur notre sol est, de notre point de vue, infiniment préférable au recours à des algorithmes étrangers dont on ne sait le plus souvent rien des conditions de création et d'entraînement.

La France dispose d'un écosystème de recherche et de développement très performant dans le champ de la reconnaissance biométrique, avec des entreprises de rang mondial. Pourtant, ces dernières évoluent dans un cadre juridique et matériel peu propice à la recherche et au développement et qui entrave leur capacité d'innovation.

Le premier obstacle réside dans un cadre juridique applicable particulièrement touffu, si bien que les entreprises n'arrivent pas toujours à distinguer ce qui est autorisé de ce qui ne l'est pas. Le règlement européen sur l'intelligence artificielle permettra de clarifier les choses, mais, dans l'attente, il est plutôt un facteur d'incertitude supplémentaire. Le second obstacle est celui de la constitution des jeux de données qui servent à l'apprentissage des algorithmes. L'obligation de recueillir le consentement de chaque personne figurant dans la base pour chaque projet de recherche rend très difficile la création de ce matériel pourtant essentiel au développement de l'algorithme. Cela est même quasiment impossible pour des laboratoires de recherche publique aux moyens parfois limités.

Pour lever ces obstacles, nous proposons tout d'abord de confier à une autorité européenne la mission d'évaluer la fiabilité des algorithmes de reconnaissance biométrique et de certifier leur absence de biais, sur le modèle de ce qui existe déjà aux États-Unis. Il s'agit de réduire notre dépendance à l'extérieur sur cette mission d'apparence technique, mais en réalité cruciale en termes de protection des libertés. L'utilisation d'un algorithme inefficace ou biaisé démultiplie, en effet, les risques de discrimination en particulier et d'atteinte aux libertés publiques en général. Pour donner à cette autorité les moyens de son action, il nous paraît essentiel de créer une base d'images à l'échelle européenne qui lui permettra de procéder aux évaluations. Sous réserve de garanties appropriées, celle-ci pourrait être alimentée par la réutilisation de données détenues par les administrations des États membres ou par des contributions altruistes.

Pour lever les obstacles à la recherche et au développement, nous plaçons enfin pour un cadre juridique spécifique et adapté à cette activité. Cela se traduirait, par exemple, par des mécanismes sécurisés de mise à disposition de données biométriques détenues par l'État aux laboratoires de recherche publique. Bien évidemment, ce cadre juridique



dérogatoire devrait s'accompagner de fortes garanties ; nous proposons par exemple de subordonner cette réutilisation de données publiques à un avis favorable de la CNIL.

Nous proposons, enfin, d'intituler ce rapport : « La reconnaissance biométrique dans l'espace public : trente propositions pour écarter le risque d'une société de surveillance. »

Avec Marc-Philippe Daubresse et Jérôme Durain, nous avons su conjuguer nos cultures politiques différentes sans débats houleux et de manière, pour tout dire, naturelle.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Si nous voulons encadrer efficacement une technologie, il nous faut d'abord la maîtriser.

Il y a dix ans, la reconnaissance faciale consistait à vérifier la concordance entre le visage d'une personne et une photo d'identité sans avoir besoin de l'identifier.

Mais, aujourd'hui, avec l'intelligence artificielle et les réseaux sociaux, cette identification peut se faire sans aucun contrôle. Par ailleurs, l'intelligence artificielle a besoin de toutes les données possibles pour apprendre. Même en Europe, si nous voulons la développer, nous aurons besoin des données extérieures.

À Kiev, où je me suis rendu voilà deux semaines avec quelques collègues, on nous a dit que l'intelligence artificielle était d'ores et déjà utilisée pour repérer les doubles passeports. C'est un outil de défense qui existe.

Le RGPD est une bonne chose, mais l'Europe doit veiller à ne pas être dépassée. Je le confirme : certaines entreprises développent par exemple des robots de défense en passant par des entreprises extérieures à l'Union européenne.

**M. François-Noël Buffet, président.** – A été évoquée la mise en place un suivi formel par la commission des lois : s'agissant d'un domaine relevant de la souveraineté et des libertés individuelles, nous n'y manquerons pas.

Je mets désormais les 30 propositions aux voix.

*La commission, à l'unanimité, adopte les 30 propositions et autorise la publication du rapport d'information.*

## **Bilan annuel de l'application des lois – Communication**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Comme chaque année à cette période, nous nous penchons sur les principales caractéristiques de l'application des lois que nous avons examinées au fond au cours de l'année parlementaire 2020-2021.

Cet exercice traditionnel vise à opérer une vérification approfondie de l'adéquation entre les mesures législatives et les mesures d'application que le Gouvernement a l'obligation de prendre. C'est aussi l'occasion de prendre un peu de recul sur les conditions souvent difficiles dans lesquelles le Parlement, et particulièrement notre commission, examine les textes. Cet exercice s'achèvera au début du mois de juillet par le débat sur l'application des lois, en présence du ministre chargé des relations avec le Parlement.

Au cours de l'année parlementaire 2020-2021, 24 des 51 lois promulguées ont été examinées au fond par la commission des lois, soit 47 % de l'ensemble des lois promulguées, hors traités et conventions internationales : c'est, cette année encore, le niveau le plus élevé de l'ensemble des commissions permanentes.

Ces 24 lois se répartissent en 17 projets de loi et 7 propositions de loi, dont seulement deux d'origine sénatoriale : la loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention et la loi visant à protéger les jeunes mineurs des crimes sexuels.

Parmi elles, 22 ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée, soit 91,7 % des textes. C'est la plus forte proportion de ces dix dernières années. Ces 22 projets et propositions de loi ont été examinés en 119 jours en moyenne, soit moins de quatre mois. Parmi eux, 7 textes ont été examinés en moins de trente jours, dont deux relatifs à la situation sanitaire, en six et huit jours.

Ce recours à la procédure accélérée, pourtant prévu dans la Constitution comme une exception au principe de la double lecture, nous impose des délais d'examen contraints et une lecture unique dans chaque chambre qui ne favorisent pas le travail approfondi. L'exception devient la règle.

Pour l'année parlementaire 2020-2021, on dénombre également pour la commission des lois trois lois conférant au Gouvernement dix habilitations à légiférer par voie d'ordonnances. Six habilitations ont été utilisées et ont donné lieu à la publication de vingt-sept ordonnances. C'est moins qu'en 2019-2020, année marquée, dans un contexte de crise sanitaire, par un recours massif aux ordonnances.

Mais, conformément à sa position traditionnelle, la commission des lois s'efforce soit de substituer aux habilitations demandées par le Gouvernement des modifications directes des dispositions législatives soit, à tout le moins, de les encadrer le plus strictement.

Au 31 mars 2022, sur ces 24 lois promulguées en 2020-2021, 17 étaient entièrement applicables – 8 d'application directe et 9 devenues pleinement applicables ; 7 lois appellent donc encore des mesures d'application.

Ce sont 46 des 136 mesures d'application prévues par ces 24 lois qui n'avaient pas été prises au 31 mars 2022, soit 34 %, alors même que, pour 22 de ces lois, le Gouvernement avait estimé nécessaire d'engager la procédure accélérée.

Outre ce taux de mise en application des lois de 66 % pour 2020-2021, nous pouvons retenir que l'inflation législative perdure, avec un taux multiplicateur de 2,2 puisque les 24 lois promulguées comportaient 445 articles, contre 202 articles au stade de leur dépôt.

Les demandes de rapport au Parlement restent peu suivies d'effet par le Gouvernement puisque seuls 9 des 18 rapports demandés ont été publiés dans les délais.

L'activité législative de notre commission s'est intensifiée : pour cette même période de référence, nous avons examiné 23 autres projets et propositions de loi qui, pour la plupart, ont été soit adoptés définitivement après le 30 septembre 2021 soit rejetés en séance publique, ou bien encore sont en instance d'examen à l'Assemblée nationale.

Conséquence de cette activité très soutenue, notre commission n'a pas été en mesure de se consacrer autant que pendant les périodes précédentes à ses travaux de contrôle.

Seuls 6 rapports d'information ont été publiés par la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2020-2021, contre 11 en 2019-2020.

Je terminerai par quelques mots sur la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique. Notre collègue Muriel Jourda était l'un des quatre rapporteurs de ce projet de loi, qui a été examiné par une commission spéciale. Plusieurs dispositions de cette loi relèvent de la compétence de notre commission et portent notamment sur l'élargissement de l'assistance médicale à la procréation, le don d'organes ou l'accès à ses origines d'une personne conçue dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation par recours à un tiers donneur. On retiendra que de nombreux dispositifs votés dans cette loi ne sont pas applicables au 31 mars 2022.

Je vous propose que Françoise Gatel et Philippe Bonnacarrère fassent un point plus détaillé de l'application de deux projets de loi dont ils étaient rapporteurs.

**Mme Françoise Gatel, rapporteure de la loi ratifiant les ordonnances des 20 et 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux.** – La loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite « Engagement et proximité », comportait une habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances visant à renforcer le droit à la formation des élus locaux, que je sais cher au cœur de Jean-Pierre Sueur et de Jacqueline Gourault. Pour mémoire, chers collègues, le système de formation des élus locaux s'articule autour de deux dispositifs : l'obligation faite à toutes les collectivités de faire figurer à leur budget une dépense de formation d'un montant de 2 à 20 % des indemnités des élus ; le droit individuel à la formation des élus (DIFE), droit ouvert aux 510 000 élus locaux, financé par une cotisation obligatoire prélevée sur les indemnités elles-mêmes – que la grande majorité d'entre eux ne perçoivent pas.

L'examen du projet de loi de ratification de ces ordonnances par le Sénat a permis d'enrichir considérablement le dispositif, que l'Assemblée nationale a voté conforme. S'il est en grande partie applicable, trois mesures d'application restent à prendre. En premier lieu, le décret en Conseil d'État fixant les modalités d'adoption des mesures prises par le ministre chargé des collectivités territoriales nécessaires au rétablissement de l'équilibre financier du fonds DIFE, prévu à l'article 8 de la loi, n'a toujours pas été pris. Ce point avait constitué un point d'attention particulier pour notre commission et notre assemblée, qui souhaitaient, par l'association du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) à cette procédure, s'assurer qu'en cas de déséquilibre du fonds DIFE, le retour à l'équilibre financier ne s'opérerait pas au détriment des droits des élus locaux. Le déficit a en effet atteint 12 millions d'euros en 2019, avant de s'élever à 25 millions d'euros en 2020, mais le Gouvernement a annoncé un retour à l'équilibre en 2025.

Autre mesure manquante, le décret relatif à l'information annuelle des élus locaux sur l'existence de leur compte DIFE, prévu à l'article 9 de la loi. Plus précisément, une disposition réglementaire a certes été prévue, mais elle ne consiste qu'à renvoyer les modalités concrètes de cette information à la convention triennale d'objectifs et de performance entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations, laquelle gère le DIFE. Or le marché de la formation peut s'avérer prédateur et il importe que les élus locaux bénéficient dans ce cadre de la meilleure information possible.

En dernier lieu, je note que le décret définissant le contenu et les modalités d'inscription à des modules de formations élémentaires, proposées aux élus en début de mandat et particulièrement nécessaires à l'exercice de celui-ci, n'a pas été publié. Je le

déplore, ce point ayant également constitué l'un des sujets que j'avais particulièrement portés. Sur 510 000 élus locaux éligibles, seuls 8 000 en 2019 et 13 000 en 2020, soit moins de 3 % avaient suivi des formations mais les tarifs peuvent être très élevés, certaines formations ayant affiché par le passé un prix de journée dépassant le millier d'euros. Nous sommes en 2022 : les « nouveaux » élus ne le sont plus et ont dû se débrouiller sans ce kit de survie... Mais il ne faudrait pas pour autant attendre 2026 pour le publier.

Enfin, dans un monde de la formation manquant de transparence, nous avons voulu être particulièrement vigilants sur la question de la sous-traitance. Nous avons donc prêté une attention particulière aux dispositions en la matière, afin d'éviter un contournement par la sous-traitance des nouvelles obligations imposées aux organismes de formation, caractéristique du cadre législatif et réglementaire antérieur, qui permettait à de grosses structures dites « porte-avions » de sous-traiter parfois en deuxième ou troisième rang des prestations à des acteurs dont les qualifications n'avaient pas été vérifiées. Cela méritait un encadrement plus serré. Nous avons donc interdit la sous-traitance de second rang et plafonné le recours à la sous-traitance pour une prestation à un montant de 20 % des frais pédagogiques associés à cette formation.

Toutefois, un nouvel arrêté pris le 24 février 2022 rehausse ce plafond à 45 % des frais pédagogiques. C'est que les associations départementales de maires, habilitées en tant qu'organismes de formation, ont régulièrement besoin de recourir à d'autres organismes de formation. Si cette évolution est donc compréhensible, nous souhaitons attirer votre attention sur ce pourcentage important, qui doit être surveillé : un rehaussement excessif de ce plafond dévitaliserait le dispositif et pourrait s'avérer contraire à l'intention du législateur. Nous avons donc besoin d'une évaluation régulière – tant quantitative que qualitative – des effets de cette loi si importante pour les droits des élus, dans l'ensemble de ces aspects, par le Gouvernement.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur de la loi relative au Parquet européen.** – Monsieur le président, vous m'avez demandé de dresser le bilan de l'application de la loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, dont j'avais été le rapporteur.

Ce texte comportait trois parties : la principale consistait en la mise en œuvre du Parquet européen à l'intérieur de notre système judiciaire ; une autre partie était en quelque sorte la réponse de Mme Belloubet à la volonté du Président de la République, après la catastrophe de Lubrizol, de renforcer le droit de l'environnement en créant des pôles spécialisés en cette matière ; enfin, il comportait des mesures diverses.

Le Parquet européen fonctionne depuis le 20 novembre 2021 pour 22 États membres sur 27, avec à sa tête Mme Laura Codruța Kövesi, et en son sein un parquetier français, M. Frédéric Baab.

Cinq magistrats et quatre greffiers ont été recrutés. On peut parler d'un démarrage très doux, serein, puisque, à la fin de 2021, cinq dossiers seulement avaient été repris par le pôle parisien du Parquet européen. On est loin des 60 à 100 dossiers évoqués dans l'étude d'impact du projet de loi !

Sur cette partie, les dispositions d'application procédurale ont été prises et la loi est bien appliquée.

S'agissant des pôles environnementaux – dont la création était justifiée par le soupçon que les juridictions, qui traitent très peu de dossiers en cette matière, ne les appréhendaient pas avec toute l'attention attendue par la société –, les dispositions d'application sont intervenues pour désigner les juridictions compétentes. Il manque en revanche les deux décrets en Conseil d'État prévus, l'un sur la commission devant apprécier quels sont les inspecteurs de l'Office français de la biodiversité (OFB) qui pourraient se voir confier la qualité d'officier de police judiciaire, et l'autre précisant à quelles conditions ces inspecteurs pourraient être habilités à exercer des missions de police judiciaire.

C'est un sujet à suivre dans les mois qui viennent. Les décret doivent être rédigés conjointement par les ministères de la justice et de l'environnement – avec les joies bien connues des relations entre ministères... Ce n'est pas un hasard si les textes tardent à venir : les inspecteurs qui seront habilités officiers de police judiciaire et qui pourront mener, par exemple, des perquisitions sont des fonctionnaires très éloignés de l'univers des enquêtes judiciaires. Notre commission ne manquera pas d'être attentive à ce dossier.

S'agissant des dispositions diverses, il manque un ou deux textes d'application, mais ils devraient être rédigés rapidement.

Monsieur le président, votre groupe était très opposé à une disposition de la loi Macron qui confiait la gestion de la caisse de compensation par laquelle les grandes études notariales urbaines aident les petites études rurales non plus à la profession, mais à une société de financement mixte, en vertu de règles fixées par l'Autorité de la concurrence. La loi de 2020 a complètement détricoté ces dispositions, et la profession a repris le contrôle de cette caisse.

Il ne reste qu'une disposition manquante concernant les commissaires de justice, dont nous savons que la mise en place est un peu laborieuse.

**Mme Catherine Di Folco.** – Monsieur le président, vous nous avez indiqué que le Gouvernement avait pris 27 ordonnances ; combien d'entre elles ont-elles été ratifiées ? Il serait utile de le savoir avant la séance avec le ministre...

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous regarderons ce point d'ici là.

*La réunion est close à 17 h 15.*



# MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

**Mardi 10 mai 2022**

- Présidence de M. René-Paul Savary, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 15.*

## **Lutte contre la fraude sociale - Audition de M. Thomas Fatôme, directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie**

**M. René-Paul Savary, président.** – Nous entendons aujourd'hui M. Thomas Fatôme, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), dans le cadre du contrôle que la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) a confié à notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe sur la mise en place d'outils de mesure de la fraude sociale au sein des différentes caisses.

Nous connaissons à la fois la difficulté et l'importance de la mise en place de tels outils. Les chiffres publiés actuellement par les caisses se fondent sur les seules fraudes détectées. Cette vision très partielle du phénomène ne permet pas d'appréhender les enjeux financiers réels liés à la fraude, ce qui peut d'ailleurs donner cours à tous les fantasmes en la matière. Elle ne permet pas davantage de disposer d'une vision correcte des risques associés aux différents types de fraudes.

La nécessité de disposer au plus vite d'estimations crédibles de la fraude globale par chacune des caisses de sécurité sociale a ainsi été soulignée par la commission des affaires sociales depuis plusieurs années, ainsi que par la Cour des comptes dans un rapport qu'elle a remis à notre commission en septembre 2020. Depuis lors, la mise en place de tels outils a trouvé sa place dans le plan de lutte contre la fraude sociale lancé par Olivier Dussopt début 2021.

Au vu de la convergence de ces analyses, et sachant que le plus important est la mise en œuvre concrète de ces outils, il a semblé temps à la Mecss de faire un point sur ce dossier sensible.

Monsieur Fatôme, je vous propose de commencer cette audition par un propos liminaire d'environ dix à quinze minutes, dans lequel vous pourriez nous présenter la manière dont la Cnam met en place des outils de mesure de la fraude sociale en son sein et, si possible, les premiers résultats auxquels vous aboutissez. Si vous en avez le temps, vous pourriez élargir votre propos aux autres aspects du plan anti-fraude de M. Dussopt qui concernent la Cnam.

Les sénateurs présents pourront ensuite vous interroger, en premier lieu notre rapporteur, Jean-Marie Vanlerenberghe, et notre rapporteure générale, Élisabeth Doineau.

**M. Thomas Fatôme, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie.** – L'évaluation de la fraude est au cœur de l'une des missions prioritaires de l'assurance maladie, la lutte contre la fraude, qui mobilise des effectifs importants et dont les quatre piliers sont : évaluer, prévenir, contrôler et sanctionner.

En lien avec le plan ministériel piloté par les ministres Olivier Dussopt et Olivier Véran, nous avons engagé en 2020 et 2021 des travaux d'évaluation des différentes fraudes à l'assurance maladie, lesquels ne visent pas seulement à donner des chiffres mais à travailler secteur par secteur. Nous avons également établi des comparaisons aux niveaux national et européen, en vue d'identifier les bonnes pratiques. À cet égard, nous n'avons pas trouvé de pays européens très en avance par rapport au nôtre sur ce plan.

Le présent point d'étape portera tout d'abord sur la complémentaire santé solidaire (CSS), notamment sur la fraude à la déclaration de ressources, laquelle permet de bénéficier de la CSS alors même que les revenus sont supérieurs aux revenus déclarés. J'aborderai ensuite les fraudes commises par les infirmiers libéraux.

Nos travaux d'évaluation portant sur les arrêts de travail et sur les transporteurs sanitaires seront achevés à la fin du premier semestre 2022. Nous les compléterons au second semestre par ceux portant sur les médecins généralistes, les pharmaciens et l'hospitalisation à domicile (HAD), puis au début 2023 par les « briques » manquantes.

Sur le plan de la méthode, nous avons opéré des tirages aléatoires et recouru à la post-stratification et à l'économétrie.

Premier point, la CSS : près de 7 millions d'assurés en bénéficiant – 5,5 millions de personnes de la CSS sans participation financière et 1,5 million de la CSS avec participation financière. L'ouverture de ce droit est subordonnée à l'établissement d'une déclaration portant sur les différents éléments du foyer et des ressources. La base ressources de cette complémentaire santé est l'une des plus larges, le législateur ayant souhaité intégrer l'ensemble des revenus – du travail, de remplacement, du capital, etc. – sur les douze derniers mois glissants.

En nous basant sur le tirage aléatoire de plus de 10 000 dossiers, nous avons identifié deux niveaux de fraude. Les contrôles nécessitent d'enclencher un droit de communication bancaire, pour confronter la réalité des ressources aux déclarations établies.

**M. René-Paul Savary, président.** – Avez-vous recours au fichier des comptes bancaires (Ficoba) ?

**M. Thomas Fatôme.** – Ficoba permet de relier un individu à des coordonnées bancaires. Or, en l'occurrence, il s'agit d'accéder au compte : la Cnam demande à la banque les relevés des douze derniers mois, par exemple. Les process de contrôle sont lourds puisqu'il faut vérifier ligne à ligne la présence de ressources qui n'auraient pas été déclarées.

Pour qu'une intention de fraude soit caractérisée, les revenus doivent être supérieurs à trois fois le plafond permettant d'ouvrir droit à la CSS, ce plafond étant de 9 300 euros de revenu annuel. Cela représente 1,2 % des cas de fraude, soit un préjudice financier de 25 millions d'euros. Dans 8,7 % des cas, les ressources sont simplement supérieures au plafond permettant de bénéficier de la CSS, y compris celle avec participation financière, soit un préjudice financier de 175 millions d'euros.

L'appréciation de la réalité de la fraude en fonction du niveau de dépassement des seuils de ressources est délicate du fait du nombre important de personnes ayant ce niveau de revenus et de la base ressources de la CSS, qui est large. Or il se peut qu'une personne oublie de déclarer un don ou fasse une erreur... Un débat est ouvert sur l'opportunité d'abaisser le



seuil correspondant à trois fois le plafond. Nous pourrions faire évoluer les seuils de déclenchement des pénalités.

**M. René-Paul Savary, président.** – Trois fois le plafond, cela paraît élevé...

**M. Thomas Fatôme.** – D’où l’ouverture d’un débat à cet égard.

**M. René-Paul Savary, président.** – Vous pourriez faire bouger le curseur, en fonction des volumes de fraude.

**M. Thomas Fatôme.** – En effet.

Pour ce qui est des effectifs, environ 1 700 personnels sont dédiés à l’ouverture des droits à la CSS. L’examen des 10 000 dossiers faisant l’objet d’un tirage aléatoire nécessite sur un an environ 30 équivalents temps plein (ETP).

**M. René-Paul Savary, président.** – Quel est le montant global de la CSS ?

**M. Thomas Fatôme.** – Il s’élève à 2,5 milliards d’euros.

Outre l’évaluation, nous avons engagé plusieurs actions.

Premier axe : la prévention et la fiabilisation des données déclaratives permettant l’ouverture des droits, en suivant une logique de récupération des informations à la source. Le dispositif de ressources mensuelles (DRM), alimenté par les données de la déclaration sociale nominative (DSN), permet de s’assurer que les revenus déclarés sont les bons et de simplifier les procédures.

Depuis janvier 2022, le DRM est utilisé de manière systématique pour le téléservice de déclaration à la CSS – dès juin, il sera opérationnel aussi pour les déclarations papier –, ce qui est de nature à réduire le nombre d’erreurs et de fraudes. Le DRM ne couvre cependant pas les pensions alimentaires ou les revenus des capitaux ; nous travaillons avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour récupérer les données y afférentes dans les déclarations fiscales.

Deuxième axe : accentuer nos efforts en matière de contrôle *a posteriori* et ciblé.

Depuis 2019, nous utilisons l’exploration des données, ou *data mining*, afin de cibler les types de fraude, en choisissant les dossiers que nous souhaitons contrôler. En 2021, nous avons identifié ainsi 17 000 dossiers, présentant des taux de fraude de l’ordre de 21 %, bien supérieurs à ceux précédemment évoqués. Notre objectif est double : d’une part, tirer tous les enseignements du *data mining* – il y a par exemple une forte corrélation entre les montants de fraude et le nombre de comptes bancaires – en améliorant le dispositif de ciblage ; d’autre part, multiplier par trois le nombre de contrôles.

**M. René-Paul Savary, président.** – Prévenez-vous d’autres organismes, par exemple les caisses de retraite complémentaire, lorsque vous constatez des fraudes ?

**M. Marc Scholler, directeur délégué de l’audit, des finances et de la lutte contre la fraude.** – Les référents fraude et contrôle des différents organismes échangent des informations, mais les échanges de fichiers nominatifs sont eux-mêmes très contrôlés. Concernant les ressources, nous recevons des informations en provenance d’autres branches

de la sécurité sociale, notamment la branche famille. Il y a une volonté de communiquer davantage au sein de la sphère sociale.

**M. Thomas Fatôme.** – J'en viens au deuxième point, les infirmiers libéraux conventionnés, qui sont au nombre de 99 000, pour un montant de dépenses globales de 10 milliards d'euros, et un montant de dépenses remboursées par l'assurance maladie de l'ordre de 7,5 milliards d'euros, soit 75 % de ces dépenses.

Pour mener à bien le travail d'évaluation de la fraude dans ce secteur, nous sommes partis des contrôles annuels que nous réalisons, de façon non aléatoire mais ciblée, sur les dossiers d'environ 3 500 infirmiers libéraux : des fraudes et un préjudice financier sont constatés dans un tiers des cas ; il n'y a donc pas de préjudice financier pour les deux tiers de ces dossiers. Sur cette base, nous avons recours à des méthodes statistiques : d'une part, la post-stratification, qui passe par l'identification de l'échantillon contrôlé et de l'ensemble des infirmiers *via* un découpage en strates ; d'autre part, la méthode économétrique, qui fait appel à des variables d'intérêt et permet d'extrapoler en évitant les biais de sélection.

La fraude dans le secteur des infirmiers libéraux est évaluée à 5 % selon la méthode de post-stratification et à 6,9 % selon la méthode économétrique, ce qui correspond à des montants significatifs situés entre 286 et 393 millions d'euros. Rappelons que l'assurance maladie finance en 2021 près de 240 milliards d'euros de dépenses.

**M. René-Paul Savary, président.** – Quel est le nombre d'infirmiers libéraux concernés ?

**M. Thomas Fatôme.** – Je ne pourrai pas répondre à cette question de façon scientifique. Nous sommes en mesure d'évaluer un montant de préjudice financier mais non pas de dire comment ledit montant est réparti entre les professionnels. Nous souhaitons travailler sur ce point.

**M. René-Paul Savary, président.** – Vous devez connaître le nombre d'infirmiers concernés lorsque vous réclamez les sommes indues...

**M. Thomas Fatôme.** – Nous réclamons les seules sommes indues que nous identifions ; cela ne concerne pas l'ensemble des infirmiers libéraux.

Ces fraudes ont pour origine des actes fictifs – actes que l'assurance maladie rembourse mais qui n'ont pas été réalisés –, des actes majorés – par exemple, un pansement léger facturé au prix d'un pansement lourd –, ainsi que des manquements répétés et volontaires à la nomenclature des actes infirmiers.

Je souhaite insister sur deux actions.

Dans une logique de prévention, nous avons engagé depuis l'automne 2021 un mécanisme d'accompagnement et de formation systématique des infirmiers libéraux qui s'installent et conventionnent avec l'assurance maladie. Les caisses leur rappellent les règles de la facturation. Cet accompagnement s'effectue dans la durée, avec deux points d'étape : quatre mois après l'installation, un bilan est fait avec l'infirmier de son activité et de sa facturation, de façon pédagogique et « à blanc » ; douze mois après l'installation, un contrôle réel est effectué et des pénalités financières sont prononcées en cas de manquement identifié.

Par ailleurs, nous avons investi dans un outil de ciblage pour identifier dans sa globalité l'activité des infirmiers. Lorsque certaines activités journalières d'infirmiers ou l'intensité de certaines dépenses de soins sont difficiles à comprendre, on peut identifier des zones de risque en croisant différents ciblage. Des caisses ayant testé cet outil ont obtenu des résultats importants. Nous le déploierons donc à compter du deuxième semestre 2022 dans l'ensemble des caisses d'assurance maladie. Nous augmenterons ainsi le nombre d'infirmiers contrôlés, dans l'optique d'un ciblage plus efficace et d'une meilleure communication. Ce dispositif prévoit une mobilisation plus intensive et plus rapide des pénalités financières.

Nous souhaitons faire évoluer, en 2023 et 2024, nos systèmes d'information afin de réaliser des contrôles « embarqués » et de bloquer des facturations problématiques.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Quel est le calendrier d'évaluation de la fraude pour les autres professions de santé concernées ?

**M. Thomas Fatôme.** – D'ici à la fin du premier semestre 2022, nous aurons achevé l'évaluation relative aux indemnités journalières et sur les transporteurs sanitaires. À la fin 2022, nous finaliserons nos travaux concernant les médecins généralistes, les masseurs-kinésithérapeutes, les pharmaciens et l'hospitalisation à domicile. Au début 2023, nous nous consacrerons aux spécialistes, aux chirurgiens-dentistes et aux biologistes.

Pour ce qui concerne l'hôpital, les contrôles de tarification à l'activité (T2A) sont suspendus. L'évaluation de la fraude dans ce secteur est donc reportée à une période ultérieure.

Nous sommes un peu en retard par rapport au calendrier prévu, car nous avons été sollicités dans la crise épidémique de covid-19 pour la recherche des contacts et la vaccination.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Pour ces catégories, quels sont les montants ?

**M. Thomas Fatôme.** – Nous avons évalué environ 15 milliards d'euros à la fin du premier semestre 2022...

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Il y a encore beaucoup de travail... Nous nous intéressons aux mesures préventives que vous prenez pour éviter la fraude et à la récupération des sommes indues. Il est important que nous disposions de données fiables au moment de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

S'agissant de la T2A, la fraude existe. Il est donc nécessaire de simplifier la codification et de contrôler.

**M. Thomas Fatôme.** – Comme je le disais, nous n'avons pas encore évalué la fraude à la T2A.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – La Cnam dispose-t-elle de moyens de contrôle suffisants en matière de lutte contre la fraude sociale ?

**M. Thomas Fatôme.** – Au sein du réseau de l'assurance maladie, qui emploie 65 000 personnes, les équipes dédiées à la lutte contre la fraude comprennent environ 1 600 ETP, des effectifs qui ont été protégés depuis une quinzaine d'années. L'enjeu est de

redéployer des moyens de production, en cours de numérisation, et de dégager davantage d'effectifs pour lutter contre la fraude et augmenter le « rendement » du contrôle. Les opérations menées sur la CSS sont chronophages ; vérifier des comptes bancaires ligne à ligne nécessite des troupes.

Nous avons construit des groupes de travail thématiques qui associent les expertises du réseau de l'assurance maladie et de la Cnam. Nous travaillons ainsi sur le contrôle des centres dentaires et des centres ophtalmologiques. Pour augmenter l'efficacité du contrôle, le rendement marginal d'un effectif supplémentaire est très significatif ; dans le même temps, nous devons continuer à investir dans nos méthodes et nos systèmes d'information.

**M. René-Paul Savary, président.** – La volonté de poursuivre dans cette voie est visiblement affichée.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Il y aurait un surnombre de cartes Vitale. Pour quelles raisons et quels sont les coûts y afférents ?

Pouvez-vous détailler les procédures d'accueil et d'accompagnement des réfugiés ukrainiens ? Comment éviter que des personnes ne se présentent comme ukrainiennes et ne profitent de cet appel d'air pour bénéficier de prestations ?

**M. Thomas Fatôme.** – Pour ce qui est du régime général des travailleurs salariés et des indépendants, il n'y a pas de cartes Vitale surnuméraires.

Dans certains régimes spéciaux, il en existe un très faible reliquat, à hauteur de 34 295 en 2021, puis de 2 483 en 2022. Il s'agit notamment de cartes de veuves de mineurs qui n'ont pas été récupérées au moment de la création de la protection universelle maladie (PUMA) ; ces cas sont donc très spécifiques.

Par ailleurs, nous vérifions le motif du bénéfice des droits à l'assurance maladie, bénéfice qui s'applique à toute personne résidant en France. Chaque année, nous pratiquons plus d'un million de contrôles à cet égard.

S'agissant des réfugiés ukrainiens, nous avons ouvert les droits dès l'émission par les préfectures des autorisations provisoires de séjour (APS). Il y a une quinzaine de jours, les ouvertures de droits s'élevaient à 25 000 à ce titre, au terme d'un processus administratif intégré.

**Mme Pascale Gruny.** – Le croisement des fichiers est limité pour des raisons liées à la protection des données. Avec quels fichiers souhaiteriez-vous croiser vos informations pour analyser plus finement les résultats du contrôle ? Échangez-vous avec l'administration fiscale ?

Lorsque vous vérifiez les comptes bancaires, vous contrôlez les ressources ; exercez-vous également un contrôle sur les dépenses d'un foyer, c'est-à-dire de son train de vie ?

Quels effectifs de personnels sont-ils consacrés aux statistiques ? Ne pourrait-on les alléger pour renforcer le travail de contrôle et en faire la publicité ?

Communiquez-vous sur l'accompagnement des infirmiers libéraux ? Cette action permet-elle de diminuer les chiffres de la fraude ?

**M. Alain Milon.** – Vous avez longuement parlé de la fraude à la CSS, un peu trop mon goût. On parle de personnes qui ne touchent qu'environ 9 000 euros par an... Contrôlez-vous également la fraude aux cotisations ?

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Vous faites des enquêtes sur les allocataires, notamment de la CSS. Pourquoi avoir choisi cette catégorie plutôt que les professionnels de santé et les établissements médico-sociaux, qui concentrent une part prépondérante de la fraude ?

**M. Thomas Fatôme.** – Nous souhaitons renforcer les échanges de données, mais il nous manque de la bande passante. Avec la DGFIP nous aimerions aller plus loin.

Pour répondre à Mme Gruny sur l'examen du train de vie, il est vrai que la vérification des comptes bancaires peut faire apparaître, de façon ponctuelle, des incohérences ; le cas échéant, nous faisons un signalement à l'administration fiscale ou aux caisses d'allocations familiales. Mais nous préférons nous concentrer sur le décalage entre les ressources qui apparaissent sur les comptes et les déclarations.

Par ailleurs, nous tenons compte du droit à l'erreur depuis la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

Nous souhaitons partager nos statistiques de manière transparente et en *open data*.

Monsieur Milon, nous souhaitons évaluer, contrôler et lutter contre la fraude sur tous les volets de l'assurance maladie, qu'elle concerne les assurés ou les professionnels de santé ; nous ne privilégions pas le contrôle de la fraude commise par les assurés. Nous ne souhaitons pas nous focaliser sur telle profession ou telle catégorie d'assurés. En revanche, nous ne nous occupons pas de la fraude aux cotisations sociales, qui relève de l'Urssaf, laquelle s'y emploie vigoureusement – ses résultats annuels sont de l'ordre de 600 à 700 millions d'euros.

J'ajoute que ce n'est actuellement pas la meilleure période pour parler de fraude à l'hôpital et dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad)... J'y insiste, les opérations de contrôle sur la T2A ont été suspendues lors des deux dernières années.

**M. René-Paul Savary, président.** – Nous recevrons les représentants de l'Urssaf lorsque nous aborderons le sujet des cotisations sociales.

Nous vous remercions, Messieurs, pour ces précisions et vous enjoignons à poursuivre votre action, la rigueur allant de pair avec le bien-être des assurés.

*La réunion est close à 16 h 15.*



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

**Mercredi 2 février 2022**

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Audition de MM. Francis Vallat, président d'honneur et Alexandre Luczkiewicz, responsable des relations et des actions Outre-mer, Cluster maritime français**

**M. Michel Canévet, président.** – Je remercie le président Francis Vallat d'être présent aujourd'hui devant la mission d'information du Sénat sur les grands fonds marins.

Vous êtes, M. Vallat, président d'honneur du Cluster maritime français (CMF), dont vous présidez le groupe de travail sur les grands fonds marins depuis une douzaine d'années. Le Cluster maritime français rassemble tous les protagonistes de l'écosystème maritime. C'est une entité importante pour la concertation entre les différents acteurs.

Comme vous le savez, le gouvernement a décidé de relancer sa stratégie sur les grands fonds marins qui constitue l'une des priorités du plan France 2030. Cette stratégie requiert des moyens financiers importants. Les entreprises ont besoin de visibilité. L'environnement actuel vous paraît-il favorable à l'investissement ? Les grands fonds marins demeurent très mal connus. Or ils recèlent un certain nombre de matières premières qui pourraient se révéler stratégiques pour accélérer la transition énergétique. Il serait intéressant également que vous évoquiez les coopérations internationales susceptibles de se mettre en place dans ce domaine.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – L'océan est une cause que nous défendons communément avec passion. La stratégie nationale d'exploration et d'exploitation minières des fonds marins a mobilisé beaucoup d'acteurs. Le président de la République a annoncé le plan d'investissement France 2030, dont le dixième objectif comprend 300 millions d'euros d'investissement pour les grands fonds marins. Je sais que vous avez participé activement à la mise en place de cette stratégie nationale au travers des groupes de travail animés par le Secrétariat général de la mer. Quel bilan en tirez-vous ? Comment vous projetez-vous à l'horizon de 2030 ? Quelles sont les lacunes éventuelles de cette stratégie ? Suivez-vous par ailleurs le sujet du « démonstrateur » et que pouvez-vous nous en dire ?

Le Cluster maritime français a mis en place un échéancier en dix phases pour passer d'une exploration à une éventuelle exploitation. Où en êtes-vous ? Quels constats en tirez-vous à ce stade ? Quelles sont les synergies entre ce programme de travail et la stratégie nationale lancée par l'État ?

L'exploration des grands fonds marins est assurée, pour ce qui concerne les espaces maritimes français et les permis d'exploitation confiés par la France à l'AIFM, par des instituts de recherche publics, à titre principal l'Ifremer. Quel rôle peut jouer le secteur

privé français ? L'intérêt du Cluster maritime français est, me semble-t-il, de faire travailler ensemble les acteurs publics et privés.

Vous avez mentionné à plusieurs reprises, lors de vos interventions publiques, les campagnes d'exploration minière dans les eaux de Wallis et Futuna, qui se sont tenues dans les années 2010. Ces campagnes furent d'un aveu commun, notamment celui du Secrétariat général de la mer, que la mission a auditionné mi-janvier, un échec, sous l'angle de la communication, de la concertation et de la mobilisation des populations locales. Partagez-vous ce constat et quelles raisons voyez-vous à cet échec ? Quelles leçons peuvent en être tirées afin de procéder différemment dans ce Grand Pacifique qui me tient à cœur ?

Certains permis d'exploration ont été accordés par l'AIFM à des entreprises, sous le patronage d'États tels que la Chine, Tonga, le Royaume-Uni ou le Japon. Dans l'hypothèse où la France ferait le choix d'associer le secteur privé à l'exploration, disposerait-elle d'entreprises au savoir-faire suffisant ? Quelles sont les coopérations envisageables au plan international ?

Une dernière thématique, à laquelle je sais que vous êtes particulièrement sensible, est celle de la pollution des grands fonds marins. Votre engagement contre la pollution marine, en particulier celle liée aux « navires poubelles » et aux dégazages en mer, est connu de longue date. Que connaissons-nous aujourd'hui de la pollution des grands fonds marins ?

**M. Francis Vallat, président d'honneur du Cluster maritime français.** – Merci de cette invitation et de vos questions. Quand j'ai créé le Cluster maritime français en 2005-2006, mon ambition était de rassembler les acteurs du monde maritime, nombreux, à qui il était temps de donner une voix. Deux axes ont guidé cette action : servir l'intérêt général et s'engager pour le Développement Durable. Si les océans meurent, en effet, la Terre et l'humanité suivront. Mais il faut aussi assurer une vie décente à une population mondiale en croissance. C'est ce qui fait du Développement Durable une nécessité absolue. Ce que je vais vous dire correspond à des engagements concrets. Il ne s'agit pas de communication.

Nous avons alors réalisé, avec Alexandre Luczkiewicz, qu'un certain nombre de pays s'intéressaient de près aux permis en haute mer, prévus par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) de Montego Bay en décembre 1982. Nous avons donc incité le gouvernement de l'époque à se rapprocher de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) et à réserver deux zones sur la dorsale atlantique.

Au fil des années, nous avons travaillé avec une centaine d'acteurs de toute taille. Nous rassemblons autour de la même table aussi bien des entreprises que des organismes publics ou de recherche tels que l'Ifremer, ou des ONG ou des administrations. Nos groupes de travail sont donc très représentatifs.

Au terme de quelques années de travail, en 2015, une première stratégie de la France pour les grands fonds marins a été élaborée par le Secrétariat général de la mer, en lien avec nous. On peut même parler de co-écriture au sens littéral. Ce travail commun a suscité un gros espoir. Malheureusement, cela n'a donné lieu à aucun contenu, aucun suivi matériel. Les cabinets des différents ministères s'en sont désintéressés. Cela traduit un manque de prise de conscience de notre pays quant à l'importance des enjeux.



Malgré tout, nous avons avancé avec des initiatives communes, comme le partenariat public-privé pour une campagne d'exploration à Wallis et Futuna, qui a donné lieu, en collaboration avec l'Ifremer, le BRGM, l'Agence des Aires Marines Protégées, Technip ou Eramet, à des investissements privés de l'ordre de 10 millions d'euros. Ces investigations liminaires ont abouti à des indices forts de présence sur site de mélanges sulfurés.

L'échec majeur subi à Wallis et Futuna est avant tout la conséquence d'une remarquable impréparation. Il faut admettre que l'approche des personnalités locales par l'administration hexagonale a été des plus maladroites, légitimant les pires soupçons. La délégation venue de métropole a été accueillie avec des pancartes de protestation et a quasiment dû rebrousser chemin sans pouvoir dialoguer. De cette maladresse, il conviendra de tirer des leçons.

En 2019, Jean-Louis Levet a été nommé au Secrétariat général de la mer comme conseiller spécial pour la stratégie nationale des grands fonds marins, pour donner enfin du contenu à la stratégie.

Entre temps, nous avons été contactés par des États et des opérateurs étrangers. Nous avons identifié dix phases de travaux très complexes pour passer de l'exploration à la production en respectant l'environnement. Nous étions alors le seul pays au monde à disposer de leaders mondiaux sur ces dix phases ! La motivation du Cluster était double : premièrement, donner à la France des chances de figurer en bonne place dans la connaissance du milieu marin et des ressources ; deuxièmement, lui permettre de vendre des services à forte valeur ajoutée et créateurs d'emplois aux nombreux pays intéressés par ces sujets. Nous avons été contactés par des Japonais et par des Allemands (au plus haut niveau : réception au Cluster, à Paris, d'une délégation menée par le ministre fédéral en charge accompagné de professionnels industriels et autres), qui nous ont invités à travailler en commun pour mutualiser les coûts et les risques. Nous avons donc signé un accord avec le cluster allemand *DeepSea Mining Alliance* (DSMA). Depuis cette date, chaque fois que se produit un changement de gouvernement en Allemagne, le ministre en charge du *deep sea mining* nous contacte et vient à Paris. Cela montre l'importance que les Allemands prêtent aux fonds marins,

Le travail de M. Jean-Louis Levet et du SG Mer doit être salué. Le groupe de travail est parvenu à faire travailler ensemble les sept administrations des ministères concernés, tous les instituts et nous-mêmes, y compris lors des périodes de confinement, durant lesquelles de nombreuses réunions de travail se sont déroulées. Ce travail a débouché sur le rapport présentant la « nouvelle » stratégie française des grands fonds, que nous avons tous approuvé après des débats substantiels. Cette stratégie a été validée par un Comité interministériel de la mer (CIMer) en janvier 2021, au cours duquel les priorités ont été arbitrées, dans le cadre d'un plan sur dix ans, comprenant les différentes étapes, le calendrier et les crédits correspondants. Cela ne pouvait que nous satisfaire.

Mais alors que toutes les administrations avaient contribué au rapport (faisant finalement consensus) et que chacun des ministres concernés avaient reçu des instructions formelles, rien n'a été entrepris. Jean-Louis Levet n'a même pas pu disposer de l'équipe nécessaire qui était pourtant certaine. Et cela malgré les lettres de relance du Premier ministre aux différents ministères, leur demandant de s'engager sur une période de trois ans.

Pour nous, il était important que cette stratégie aboutisse. Les engagements représentaient de 310 à 360 millions d'euros sur dix ans. La déception et l'inquiétude ont fini par l'emporter. Je suis fier de représenter tous ces acteurs qui ont énormément travaillé, et qui sont tous sollicités par des entreprises étrangères. Ils sont attachés à la France dont en particulier à l'Outre-mer. Nous avons d'ailleurs fait le nécessaire pour que soient créés des clusters maritimes dans chacun des territoires d'Outre-mer. Nous étions donc extrêmement déçus pour toutes ces entreprises, que nous avons réussi à convaincre qu'il restait encore une chance de faire aboutir ce qui avait été décidé en France, avec la nomination de M. Levet puis avec la publication de la stratégie assortie d'instructions du chef du gouvernement. Désormais, il y a le plan France 2030. Mais ce plan n'est en réalité pas du tout couplé avec la stratégie. Celle-ci n'a donc pas reçu d'application globale à ce stade.

Sur l'aspect budgétaire, alors qu'il devait y avoir confirmation des engagements budgétaires ministère par ministère, il nous a finalement été demandé de passer par le quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA4), c'est-à-dire de candidater par concours, avec les aléas que cela comporte, et avec 30 % (au mieux) de financements apportés par l'État. Jamais la filière nucléaire ou les énergies marines renouvelables n'auraient pu exister de cette façon...

C'était un contre-message : alors que le secteur privé avait déjà investi des fonds – notamment dans l'aventure de Wallis et Futuna – l'État employait une méthode qui était finalement l'inverse de l'affichage d'une stratégie.

Notre engagement insistant pour que quelque chose soit fait, a ensuite abouti à ce que les grands fonds marins soient pris en compte dans France 2030. Mais, entre la stratégie et le plan d'investissement, qui nous redonne une chance, il n'y a aucun couplage.

Ce plan d'investissement comporte des points positifs et des éléments inquiétants.

Parmi les points positifs, il faut citer en premier lieu la volonté exprimée par le président de la République de faire émerger des acteurs français industriels dans le domaine de l'exploration des grands fonds, pour que la France soit capable de produire des outils de rupture. Aujourd'hui, nous ne disposons pas des outils pour aller dans les grands fonds. Mais nous disposons de toutes les technologies indispensables pour construire ces outils, quels que soient les défis qu'identifiera la recherche, pour aller à 6 000 mètres. C'est un objectif que partage d'ailleurs la marine, en raison de la présence de câbles sous-marins à cette profondeur.

L'autre point positif, c'est que l'État s'engage financièrement. Nous avons besoin de commande publique. La commande publique nous donne de la lisibilité, contrairement au PIA4. La réalité, c'est qu'aucun industriel ni aucun institut n'investira dans une activité aussi aléatoire et aussi prometteuse si l'État ne garantit que 20 ou 30% des risques.

Mais de nombreuses inconnues entourent encore France 2030. Incompréhensiblement le mot de « démonstrateur pilote » ne peut plus être prononcé sans déclencher des protestations, alors qu'initialement il s'agissait d'une demande des défenseurs « officiels » de l'environnement. Nous n'en sommes pas du tout au stade d'une éventuelle exploitation. Nous avons pris l'engagement que rien ne serait entrepris dans les grands fonds marins tant que la connaissance et la recherche ne permettraient pas de définir à coup sûr une méthode adaptée et des modes de contrôle permettant de protéger les écosystèmes. La génération des dirigeants d'aujourd'hui a bien conscience des enjeux environnementaux. Elle

est prête à se soumettre à tous les contrôles nationaux ou internationaux jugés indispensables. En outre, ces dirigeants ne prendront pas le risque de s'engager dans des investissements conséquents sans garanties sur la durabilité des opérations.

Le fait de ne pas pouvoir parler du démonstrateur est donc très étonnant. Ce démonstrateur a été discuté au sein du groupe de travail conduit par M. Levet, notamment – je le répète – à la demande des représentants environnementaux, pour mesurer les impacts d'éventuelles activités dans les grands fonds marins. Le démonstrateur a donc été conçu pour comprendre les interactions avec les écosystèmes sous-marins, analyser les impacts possibles, et *in fine* protéger les grands fonds. Tout ceci avec l'implication active du ministère de la transition écologique.

Par ailleurs, autre sujet avec France 2030, comment garantir que les outils seront français ? Nous sommes en Europe. Il faudra être très attentif aux procédures sur ce point car de nombreux acteurs sont sur les rangs dans un monde concurrentiel.

Enfin, le plan France 2030 est moins bien doté financièrement que la stratégie « grands fonds marins ». Le montant est le même : 300 millions d'euros, mais sur une durée de huit ans. Et il existe une concurrence peu compréhensible et des querelles de pouvoir ou de pré-carré entre ministères. Normalement, France 2030 n'est pas conçu pour financer les plans de recherche ni pour abonder le capacitaire des armées (sauf éventuellement dans des cas très précis d'outils duaux). C'est un plan pour l'industrie, pour des outils. Nous sommes donc dans une compétition qui ne correspond plus au cadre de la stratégie définie par le CIMer début 2021.

Pardon d'y revenir mais même si nous ne souhaitons pas bloquer le processus en insistant sur le démonstrateur, la frustration est grande. C'est une erreur d'y renoncer alors que ce démonstrateur pourrait être une référence mondiale, une « première », et la France s'en prive.

Sur les dix phases de travaux techniques éventuels répertoriés dans notre matrice, évoquée en introduction, nous sommes à la phase zéro. Cette matrice est confidentielle. Elle fait état de notre savoir-faire national et des possibilités de coopération internationale. Dix phases sont identifiées, de l'exploration à la production, avec des paliers de validation, selon un système de « cliquets » permettant de ne pas s'engager, jamais, dans un processus irréversible. Cette matrice n'est donc pas un échéancier mais à la fois une méthode de travail et un support d'identification des acteurs concernés. Nous avons d'ailleurs identifié une cinquantaine d'entités de toutes tailles, prêtes à s'investir. L'État doit désormais prendre ses responsabilités.

Comme nous l'avons vu, le rôle du secteur privé a été très moteur. Je ne sais pas à quel moment l'État se serait impliqué si nous n'étions pas intervenus. A bien des égards, nous (certaines entreprises) jouons ou pouvons jouer un rôle de sous-traitants des instituts tels que l'Ifremer. Nous avons intérêt à nous répartir le travail, en développant la complémentarité des moyens et des compétences. C'est évident entre la société Abyssa et l'Ifremer par exemple. Un consortium important d'acteurs privés est d'ailleurs en train de se créer. Nous travaillons ainsi en complète confiance avec l'Ifremer. Mais nos entreprises travaillent aussi avec des pays comme la Norvège, le Portugal, la Pologne. Cela doit permettre, du moins peut-on l'espérer, de créer enfin la filière sous leadership français que nous appelons de nos vœux et qui bénéficiera de toutes les complémentarités mises en place entre instituts et entreprises privées.

La première campagne de Wallis et Futuna avait été en elle-même un succès. Elle a été réalisée sans préparation particulière. Sur place, les membres du consortium de l'époque (donc Eramet, Technip, Ifremer, BRGM et l'Agence des Aires Marines Protégées) étaient présents sur le bateau de l'Ifremer. Les responsables wallisiens ont été reçus à bord et, de façon informelle, tout s'est bien passé. Puis, comme vous le savez, il y a eu l'échec de la deuxième mission, menée par l'Institut de recherche pour le développement (IRD), pas de leur fait à eux bien sûr. Le ministère des outre-mer a commis des erreurs. Il aurait fallu expliquer pourquoi l'État n'évoquait pas encore la répartition des éventuelles richesses ; expliquer pourquoi et comment l'État veillerait à ce que l'environnement ne soit pas abîmé. Pour les habitants de Wallis et Futuna, une partie des mers est sacrée « religieusement ». Il aurait fallu mieux prendre en compte cette dimension culturelle et coutumière, expliquer qu'avant de poser la question de la répartition des richesses, il convenait déjà de savoir si des ressources étaient présentes et exploitables de façon respectueuse sur le plan environnemental etc...etc.

La leçon que nous en avons retirée c'est qu'il faut prendre du temps, expliquer, et surtout tenir un langage de vérité. Car le résultat de cette campagne, c'est que Wallis et Futuna a demandé un moratoire de cinquante ans sur l'exploration et l'exploitation.

Pour répondre à une autre de vos questions, Monsieur le Rapporteur, il faut bien entendu que les entreprises privées soient associées aux travaux d'exploration. Comme je le disais tout à l'heure, il faut développer des complémentarités et bâtir une vraie équipe de France. Concernant la pollution, il faut admettre que nous ne savons rien ou trop peu. C'est pourquoi nous avons besoin d'exploration et de connaissance. Le chef de l'État a affirmé de manière très claire qu'un moratoire sur la connaissance relèverait de l'obscurantisme, au nom même de la défense des océans. Comment prétendre défendre les océans sans les connaître ? Qui dit exploration ne dit pas nécessairement exploitation. Il suffit de mettre des garde-fous, d'avoir des acteurs qui prennent des engagements, et de veiller à ce que l'État et les régulateurs jouent leur rôle. On ne connaît que 5 % des fonds au maximum. Il y a 20 ou 30 ans, on pensait qu'il n'y avait pas de vie dans les abysses, alors qu'elle y est foisonnante sous de multiples formes. On observe que le plastique peut descendre à des profondeurs abyssales mais on ne sait pas quelle est la qualité de l'eau en profondeur. Les courants se modifient probablement, à l'instar du Gulf Stream, mais on ignore si c'est la cause ou la conséquence du dérèglement climatique. Toutes ces inconnues rendent l'exploration nécessaire.

**M. Alexandre Luczkiewicz, responsable des relations et des actions Outre-mer, Cluster maritime français.** – Les permis qui sont délivrés par l'AIFM le sont à des États membres qui peuvent décider de transférer ces contrats à des sous-traitants. Je crois que vous allez bientôt auditionner Olivier Guyonvarc'h, ambassadeur de France à la Jamaïque et représentant de la France à l'AIFM. Il ne manquera pas de vous éclairer sur le sujet.

La France dispose aujourd'hui de deux permis : l'un dans la zone Clarion-Clipperton sur les nodules et un autre sur la dorsale médio-atlantique concernant les sulfures. Les pays peuvent sous-traiter ces permis d'exploration à des organismes de recherche océanographiques ou à des sous-traitants privés, comme c'est le cas pour la Chine, Tonga, le Royaume-Uni, le Japon, la Russie ou la Corée du sud, ainsi que la Pologne, l'Allemagne ou les îles Cook. Il est intéressant d'identifier les différents modèles mis en place. Beaucoup d'États décident de sous-traiter à des entreprises du secteur privé en complément de leurs organismes de recherche.

S'agissant de la coopération entre les entreprises françaises ou étrangères, et comme l'a dit Francis Vallat, la France a établi des liens avec les Japonais, avec la *DeepSea Mining Alliance* allemande ou avec la Norvège. Des coopérations avec d'autres pays sur les permis internationaux sont tout à fait envisageables.

**M. Francis Vallat, président d'honneur du Cluster maritime français.** – Des scénarios de coopération sur les permis internationaux ont en effet été travaillés.

Il est possible de renverser la situation. Les grands fonds marins inquiètent et c'est normal : personne ne veut abîmer des océans déjà fragiles qui représentent 60 % de la machine climatique. Les océans sont une immensité qui représente 71 % de la surface terrestre. En même temps, c'est un univers limité et fragile. Nous pourrions faire du dossier des fonds marins un dossier exemplaire de ce que peut être le développement durable, en travaillant en transparence, en introduisant ce que j'appellerais un moratoire conditionnel. Si l'on prend les précautions indispensables. On pressent, avec les connaissances disponibles, que les minerais sulfurés peuvent, par exemple, posséder des densités représentant jusqu'à cinquante fois celles des minerais terrestres. Tout ce qui apparaissait comme de la science-fiction il y a 15 ans apparaît aujourd'hui comme possible. Ce serait irresponsable de le négliger mais ça ne veut pas dire qu'il faut le faire à tout prix ou de manière irresponsable.

Il faut aussi évoquer la question des minerais stratégiques qui, à l'instar des terres rares, revêt une importance cruciale. Nous dépendons par exemple de la Chine pour les terres rares ; de la République démocratique du Congo pour le cobalt. La croissance démographique exigera de trouver des métaux dont on sait qu'ils sont présents au fond des océans. Il faudra aller étudier s'il est possible d'aller les chercher en respectant l'environnement.

On peut d'autant plus poser cette question que le monde a changé. Les générations nouvelles ont parfaitement compris ce que les Pères fondateurs de la convention de Montego Bay ont mis en place, à savoir que la haute mer est un bien commun de l'humanité. Un reversement aux pays en voie de développement est donc prévu. C'est un mécanisme unique dans l'histoire de l'humanité. De la pédagogie et du courage seront nécessaires. Mais je pense possible d'avancer ainsi de manière exemplaire dans l'esprit des Pères fondateurs.

**M. Michel Canévet, président.** – Je vous remercie. Votre exposé nous a permis de mieux comprendre l'histoire du Cluster maritime français et de mieux appréhender les difficultés de mise en œuvre de la stratégie française en matière de grands fonds marins. La volonté affichée doit se traduire concrètement par des actes. Il convient donc de définir les orientations souhaitables pour concrétiser nos ambitions légitimes en la matière.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Merci pour ces éclairages passionnants. Vous avez évoqué le partage des richesses avec les pays en développement. Cela m'amène à poser la question de l'économie des territoires et des collectivités d'outre-mer. La crise sanitaire a montré la nécessité de diversifier ces économies fortement dépendantes du tourisme. La crise économique a été d'autant plus aiguë dans ces mono-économies qu'elles dépendent fortement, non seulement du tourisme, mais aussi des transferts financiers publics.

Ces territoires ultra-marins font face à un paradoxe : d'un côté, un rapport particulier au sacré, à la nature, à l'environnement ; et de l'autre, la nécessité de diversifier les économies locales. À mon sens, ces deux aspects ne sont pas contradictoires. La course internationale en haute mer afin de décrocher des permis et de se positionner sur des zones qui ne sont pas localisées dans la ZEE française pourrait faire craindre une mise à l'écart, au

moins dans une première phase, de nos collectivités d'outre-mer. Nous aurions l'impression de voir passer une comète. En d'autres termes, tout espoir de retour sur le plan économique serait-il vain ? Les territoires ultramarins pourront-ils être associés à la stratégie en servant par exemple de base de mise en œuvre pour des technologies et solutions ?

**M. Francis Vallat, président d'honneur du Cluster maritime français.** – Votre préoccupation est parfaitement légitime. Nous avons déjà évoqué le sujet au sein du Cluster pour voir ce qui pouvait être envisagé. Premièrement, il y a la question des encroûtements cobaltifères au large de la Polynésie. S'il s'avère, à la suite de l'exploration, qu'ils peuvent représenter une réelle opportunité pour le territoire polynésien, la question du partage des richesses se posera. Il faut espérer que les leçons de Wallis et Futuna auront été retenues. La protection des fonds, des eaux, le respect de ce que sont les Polynésiens, ainsi que le partage des richesses éventuelles seront les questions majeures qui se poseront.

Concernant les perspectives de développement industriel *in situ* : je pense qu'il n'y aura jamais dans un territoire d'outre-mer - à cause de leur situation géographique - de site industriel énorme pour, par exemple, développer et fabriquer des outils lourds et de pointe, car cela exige l'existence de tout un tissu industriel.

En revanche, s'agissant de la Polynésie, le port de Tahiti, par exemple, est bien placé pour constituer une base maritime dans le Pacifique, non seulement pour les activités des entreprises française, mais aussi pour celles des États environnants, notamment les îles Cook. Nouméa est, de la même façon, remarquablement placée dans le Pacifique ouest, avec la proximité de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie.

Globalement, si l'exploitation se révélait possible dans le respect de l'environnement, les industriels misent sur la création de centaines de milliers d'emplois de toutes catégories dans le monde. Il s'agirait d'une véritable révolution industrielle. D'où la nécessité absolue de la corrélérer au souci de l'environnement, afin de dissiper les craintes légitimes.

Pour répondre à votre question, Monsieur le Rapporteur, la Polynésie ne constituera jamais, à mon sens, une base industrielle au sens traditionnel du terme. Mais des développements économiques considérables y sont parfaitement possibles au service de toute cette zone maritime.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Nous connaissons votre engagement pour préserver l'environnement. Cette préoccupation est-elle une exception française ? La France a-t-elle un rôle moteur à jouer dans ce domaine ?

**M. Francis Vallat, président d'honneur du Cluster maritime français.** – Dans les ZEE nationales, il n'existe guère de moyen de contrecarrer l'action des États. L'expédition Nautilus en Papouasie Nouvelle Guinée est le type même du contre-exemple. Mal préparé, le projet, dont les moyens mis en œuvre étaient d'ailleurs contestables voire choquants, a fait faillite. En mer de Chine, inutile de dire qu'il sera difficile de procéder à des contrôles...

En revanche, dans les ZEE de nos partenaires, il sera de plus en plus difficile d'agir en se camouflant. Tout se voit, rien ne peut se réaliser à la sauvette. Là où la réglementation ne sera pas assez forte, la pression politique pourra l'être. Il s'agit peut-être d'un excès d'optimisme de ma part, mais quand nous avons commencé le combat contre le dégazage et le déballastage sauvages à la mer, personne n'y croyait, tant les forces contraires

étaient puissantes. Le combat a pourtant été victorieux et, du fait de la réglementation, de la meilleure connaissance, du poids des sanctions, il n’y a quasiment plus de dégazage dans les eaux européennes. Repensons aussi à la couche d’ozone, dont tout le monde pensait qu’on n’y arriverait jamais. Tous les combats méritent d’être menés.

Concernant le modèle français de préservation des océans, il faut noter que nous avons convaincu les Allemands en ce qui concerne le comportement vis-à-vis des grands fonds marins, ce qui n’est pas rien. Par ailleurs, il faut savoir que le code minier de l’AIFM, qui verra probablement le jour en 2023, sera probablement extrêmement strict du point de vue environnemental (à vérifier bien sûr). Certaines ONG sont plus puissantes, plus présentes à Kingston, disposent de plus de moyens et sont mieux organisées que les États sur ce dossier. En outre avec les réseaux sociaux, tout se sait, la transparence est là. Personne ne s’exposera au risque de tout perdre. La France n’est pas seule dans ce combat, d’autres pays tiennent le même langage vertueux, et, sans excès d’optimisme, on peut avancer que tous les pays devront se conformer peu ou prou aux règles en vigueur.

**M. Alexandre Luczkiewicz, responsable des relations et des actions Outre-mer, Cluster maritime français.** – Pour compléter le panorama de ce qui se pratique à l’international, on peut citer l’Inde qui est en train d’élaborer un code environnemental. La Norvège a déjà mené deux campagnes d’exploration à l’aide d’AUV (*Autonomous Underwater Vehicle*) dans ses eaux territoriales concernant les sulfures hydrothermaux. Les Japonais ont également testé des outils dans leurs eaux territoriales. Ces États sont scrutés de très près sur la façon dont ils dirigent ces travaux. Les Norvégiens se servent du foncier dont ils disposent – à savoir tous les minerais stratégiques des fonds marins – pour accompagner leur transition post-pétrole. L’or gris succédera ainsi peut-être à l’or noir avec les précautions nécessaires pour que cette exploitation soit durable.

**M. Francis Vallat, président d’honneur du Cluster maritime français.** – C’est une chance de compter la Norvège parmi les pays en pointe car, outre le fonds souverain dont elle dispose, c’est l’un des États les plus fiables du monde du point de vue environnemental.

**M. Alexandre Luczkiewicz, responsable des relations et des actions Outre-mer, Cluster maritime français.** – Dans la démarche générale des contractants à l’AIFM, il faut aussi tenir compte de ce que pointe le dernier rapport de l’Agence internationale de l’énergie, à savoir la demande croissante en matières premières destinées à accompagner la transition écologique et la neutralité carbone. Celle-ci engendrera une multiplication par 40 de la demande de minerais critiques ou stratégiques.

**M. Michel Canévet, président.** – Vous avez beaucoup évoqué les difficultés à avancer dans notre pays depuis 2015. Il y a eu, cependant, depuis lors, l’annonce de France 2030. Comment verriez-vous s’organiser le pilotage de la stratégie française ? Est-ce le rôle du ministère de la Mer de la piloter ou celui du Secrétariat général de la mer ? Comment associer l’ensemble des parties prenantes ? L’État ne peut tout faire seul. Les États membres de l’UE ayant déjà de nombreuses compétences dans le domaine maritime, une stratégie européenne est-elle envisageable en mobilisant les forces vives de chacun des États ?

**M. Francis Vallat, président d’honneur du Cluster maritime français.** – En tant que cluster, il est dans notre rôle de rassembler et de représenter les acteurs privés. En France, de manière générale, les acteurs privés et publics se connaissent bien depuis fort longtemps. Il y a d’ailleurs des consortiums à dominance française qui sont en cours de

discussion. Je vous recommande à ce sujet d'auditionner les dirigeants de l'Ifremer ou de sociétés comme Abyssa, ou encore Technip FMC, qui a des contacts avec des Européens.

Il faudra travailler avec les Européens, mais l'Union européenne a des actions ponctuelles et parfois contradictoires. Il n'existe pas aujourd'hui de vraie stratégie de l'UE en la matière.

S'agissant de l'État, il est évident que le ministère de la Mer doit figurer au premier rang. À la suite du CIMer 2021, le Premier ministre a confié à ce ministère la mise en œuvre de la stratégie nationale. Lors de nos nombreux contacts, nous avons rencontré à tous les niveaux des personnes de bonne volonté mais il est apparu qu'il y avait un vrai problème d'ancrage et de poids politique, comme je l'ai déjà évoqué.

**M. Michel Canévet, président.** – Nous avons la volonté d'identifier les points sur lesquels la France n'avance pas assez vite. Il faut essayer de comprendre pourquoi la France, avec les atouts dont elle dispose et l'ambition affichée, ne parvient pas à mettre en œuvre la stratégie définie.

**M. Francis Vallat, président d'honneur du Cluster maritime français.** – Peut-être faudrait-il nommer une personnalité forte en charge de cette question des grands fonds marins, c'est-à-dire un homme ou une femme disposant d'un poids politique lui permettant de parler d'égal à égal avec les ministres, et rattaché directement au Premier Ministre.

**M. Michel Canévet, président.** – Comment se passent les relations avec les instituts de recherche et les acteurs professionnels ? Y-a-t-il des points de blocage ?

**M. Francis Vallat, président d'honneur du Cluster maritime français.** – Le dialogue a été excellent dans le cadre du groupe de travail conduit par M. Levet. Notre principal interlocuteur est l'Ifremer, avec qui les relations sont très bonnes. Nous entretenons aussi de bonnes relations avec le CNRS.

Si le dialogue avec les ONG est difficile, il est néanmoins possible de dialoguer avec certaines d'entre elles, comme le WWF, qui a pourtant une position très vigilante.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – La semaine prochaine se tiendra le *One Ocean Summit* à Brest, ville de métropole la plus proche de la Polynésie... Le thème des grands fonds marins y sera-t-il abordé ? Que peut-on attendre de cet événement ? Les grands fonds marins ne mériteraient-ils pas d'être évoqués lors d'un événement spécifique qui permettrait de faire connaître la position de la France, en matière d'environnement notamment ?

**M. Francis Vallat, président d'honneur du Cluster maritime français.** – Une cinquantaine de forums et d'ateliers seront au menu du *One Ocean Summit*. Le président de la Polynésie française sera présent. La question des grands fonds sera très certainement abordée lors des différents ateliers. Le sujet ne sera pas absent.

**M. Michel Canévet, président.** – Il serait peut-être judicieux d'organiser un événement autour des grands fonds marins pour que ce sujet reste au-devant de l'actualité dans les années à venir.

Je vous remercie, Messieurs, pour votre contribution.



*La réunion est close à 18h30.*

**Mardi 22 février 2022**

- Présidence de M. Alain Cadec, vice-président -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Audition de MM. François Chartier, chargé de campagne Océan et pétrole de Greenpeace France et Ludovic Frère Escoffier, responsable du programme Vie des océans de WWF**

**M. Alain Cadec, président.** – J’ai beaucoup de plaisir à vous accueillir pour cette table ronde de notre mission d’information. Je remercie l’ensemble des intervenants qui sont présents.

Nous avons d’ores et déjà auditionné des représentants du gouvernement et des organismes de recherche. Dans les prochaines semaines, nous entendrons des représentants des territoires et des entreprises, ainsi que des acteurs français et étrangers, afin de faire un tour qui soit le plus large possible des acteurs et des intérêts en présence.

Notre mission porte sur l’exploration et l’exploitation, mais aussi sur la protection des grands fonds marins. Il s’agit d’un sujet majeur. La vie provient des océans. Les grands fonds jouent un rôle crucial dans la régulation du climat et de la vie sur la planète. Tous les mécanismes de cette régulation ne sont pas parfaitement connus à ce jour. La recherche s’intensifie, tirée par des objectifs scientifiques, mais également par un intérêt croissant pour les ressources de ces grands fonds, que certains décrivent comme un nouvel eldorado.

L’UICN (Union internationale pour la conservation de la nature) s’est prononcée pour un moratoire sur l’exploitation minière des grands fonds marins. Vous nous direz si les organisations que vous représentez ont des positions alignées ou s’il existe des nuances entre vous.

Le gouvernement a récemment relancé la politique des grands fonds marins dans le cadre d’une stratégie nationale. Des financements de l’ordre de 300 millions d’euros sont prévus. La ministre des armées a présenté une stratégie de maîtrise des grands fonds, qui sont un nouveau champ de compétition, voire de confrontation, au plan international. La régulation et le contrôle sont source de nombreuses inquiétudes légitimes.

Monsieur Chartier, vous avez la parole.

**M. François Chartier, chargé de campagne Océan et pétrole de Greenpeace France.**- Merci beaucoup pour cette invitation. Le sujet est important. D’une certaine manière, les enjeux s’accroissent. La question est restée hypothétique pendant des décennies. À présent, elle figure dans le plan de relance France 2030 qui fait suite aux annonces du CIMER en janvier 2021 et à la stratégie « grands fonds » publiée par le Premier Ministre. La France va dans donc cette direction. Les choses s’accroissent également au niveau de l’Autorité internationale des fonds marins (AIFM), avec la possibilité que le code minier sur l’exploitation soit adopté en 2023.

Nous considérons donc que ce que nous considérons comme une menace se précise. Il s'agit d'un sujet de société, de civilisation – une nouvelle frontière inexplorée – qui ne peut pas être traité simplement en interministériel. Il est nécessaire que tous les acteurs de la société civile soient impliqués, au niveau national comme international. C'est aussi ce qui nous pousse à porter un moratoire.

En France, c'est quelque chose d'assez nouveau, sur lequel Greenpeace travaille depuis peu de temps. Mais Greenpeace international étudie le sujet depuis 2004, avec notamment un statut de membre observateur à l'AIFM, de même que nous sommes observateurs aux Nations unies dans les négociations sur la haute mer et sur la biodiversité marine (conférence BBNJ). Nous suivons ces sujets de gouvernance internationale de près. Nous avons publié un certain nombre d'articles sur les enjeux industriels, environnementaux et de gouvernance de l'exploitation et de l'exploration minière. Nous suivons ce sujet avec attention et inquiétude.

Globalement, au plan international, dans le cadre de la *Deep Sea conservation coalition* dont Greenpeace est membre, et au niveau national, nous portons la position qu'a votée l'UICN avec le soutien de 34 États, c'est-à-dire l'idée d'un moratoire sur l'attribution de nouvelles licences d'exploration et sur l'exploitation. L'objectif consiste à se donner le temps d'analyser tous les éléments et d'avancer sur la connaissance. L'adoption accélérée du code minier constitue un risque.

Il est question d'un moratoire sur les eaux internationales qui concernerait toutes les parties contractantes à l'AIFM. Il ne s'agirait en aucun cas d'un moratoire isolé de la part de la France, qui la mettrait hors-jeu et permettrait à d'autres États de prendre de l'avance. C'est une décision politique à porter collectivement au niveau de l'AIFM.

Aujourd'hui, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer de manière fiable et pérenne l'impact qu'aurait cette activité industrielle. Quelques tests ont été menés sur de petites parcelles. Les résultats sont plutôt inquiétants : les signes de reconstitution sont très lents et les menaces importantes. Il reste beaucoup de travaux de recherche à faire avant de pouvoir adopter un code minier. La stratégie française le reconnaît.

Les enjeux de transparence et de gouvernance au sein de l'AIFM sont un autre élément à prendre en compte. Il faut se donner les moyens de mettre en place une gouvernance internationale multilatérale qui corresponde aux standards du droit.

L'AIFM n'est pas le seul organisme compétent pour discuter de la conservation des océans. Il faut prendre les choses dans le bon ordre. Nous ne pouvons pas avancer sur un code minier tant que le traité sur la haute mer, qui comprend un volet de conservation, n'a pas été adopté. Cela n'aurait pas de sens. Il en est de même pour la convention sur la biodiversité. Enfin, les enjeux miniers sont aussi présents dans la conférence des Nations Unies sur les objectifs de développement durable (ODD14). Il n'est pas possible d'adopter un code minier avant que tous ces processus internationaux, qui chapeautent l'architecture du droit international, n'aboutissent.

Par ailleurs, nous ne savons pas, aujourd'hui, si nous avons réellement besoin de ces minerais. Dans le cadre d'une économie circulaire faite de sobriété et de recyclage, a-t-on vraiment besoin de ces gisements ? Personne n'est capable de répondre à cette question de manière affirmative, fondée et chiffrée. Menons ce travail d'analyse et de réflexion. Nous

pensons que l'extraction durable de ces minerais n'est pas possible. Donnons-nous le temps collectivement d'en débattre.

Depuis la convention de l'UICN, et depuis les déclarations du président Macron, il existe une grande confusion entre exploration et exploitation. La principale confusion porte sur le terme d'exploration, avec peut-être une communication institutionnelle de mauvaise foi. Quand on pense à l'exploration, on pense à la découverte, à la science. C'est quelque chose que nous défendons évidemment. Nous pensons que les décisions en termes de protection et de gestion des océans doivent être fondées sur la science. Mais en l'espèce, il est question d'exploration minière. L'article 2 du code minier de l'AIFM parle d'exploration en vue d'identifier des gisements qui serviront à être exploités et d'une exploration qui permette de se donner les moyens techniques d'exploiter ces gisements. Il ne s'agit, à aucun moment, de science. C'est de ces licences d'exploration dont il est question à l'AIFM. En cas de moratoire, ces licences pourront continuer à être utilisées.

La stratégie « grands fonds » porte sur l'exploration et l'exploitation. Ses deux premiers chapitres reposent sur l'acquisition de connaissances qui visent tout autant la science qu'une exploitation potentielle. Le chapitre 3 évoque aussi l'exploitation. Ce dont il est question dans la stratégie française, c'est d'exploiter des gisements de cobalt, de nickel, de terres rares dans les eaux internationales ou éventuellement en Polynésie, possiblement en partenariat avec d'autres pays ou d'autres acteurs. C'est sur ce point que la discussion de fond doit avoir lieu, et pas sur l'exploration, qui n'en est que le préliminaire.

**M. Ludovic Frère Escoffier, responsable du Programme Vie des océans de WWF France.-** Je vous ferai part de la position du réseau international du WWF, qui fait partie lui-même d'une coalition d'ONG, la *Deep sea coalition*, au même titre que Greenpeace et Bloom. Il est important de savoir que ces organisations sont collectivement favorables à un moratoire. Je baserai mon propos sur les questions qui nous ont été adressées.

Concernant l'action publique en faveur des grands fonds, nous avons été consultés dans le cadre de la mission conduite par Jean-Louis Levet. La stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins invite à un certain doute. Lorsque l'on écoute les propositions du président Macron dans le cadre de France 2030, il est question d'exploration, mais si l'on fait référence à la stratégie nationale, on voit bien qu'il y a derrière la question de l'exploitation. Ces deux sujets sont liés. C'est pourquoi la Conférence de l'UICN a proposé en septembre un moratoire sur les licences d'exploration et d'exploitation. L'État français en fait partie mais s'est abstenu. Dès le départ, une certaine confusion a été apportée par l'intitulé de cette stratégie. Cette confusion n'a pas été levée par les propos du président de la République.

Concernant la gouvernance qui est proposée autour de cette stratégie d'exploitation des ressources minérales profondes, WWF demande, avec d'autres ONG, la mise en place d'un groupe de travail de type « Grenelle » pour continuer de réfléchir sur les conditions d'un moratoire sur l'exploitation. Le Grenelle de la mer a ainsi eu pour particularité de réunir aussi bien des entreprises que des scientifiques, le secteur associatif, les syndicats et l'État. Les points de vue sont certainement divergents, mais ils peuvent se rejoindre sur un point : la France peut-elle, l'année prochaine, porter un moratoire sur l'exploitation des fonds marins à l'Autorité internationale des fonds marins s'il existe un risque que l'exploitation se fasse dans de mauvaises conditions ?

Suite à la proposition de Nauru de ne pas attendre la fin de la réflexion sur le code minier, une exploitation pourra être mise en place *de facto* à partir de 2023. C'est peut-être le moment pour l'État français de pousser au niveau européen et au niveau international l'idée d'un moratoire sur l'exploitation des ressources marines profondes.

Concernant la réflexion sur l'exploration des grands fonds marins, le WWF, en tant qu'organisation basée sur la science, n'est absolument pas opposé à l'exploration de l'écosystème marin, y compris en profondeur. Nous avons besoin de connaissances pour protéger la biodiversité et pour mieux connaître les capacités de stockage de carbone de l'océan. En revanche, le WWF demande un moratoire sur l'exploration visant une exploitation des ressources minérales profondes. Ce point est particulièrement important.

L'exploitation des grands fonds marins est-elle une obligation au vu des demandes de ressources minérales actuelles et à venir ? Nous souhaitons poser cette question. Un certain nombre d'études contredisent la nécessité de rechercher de nouvelles ressources minérales profondes. L'intelligence collective des entreprises et des États doit permettre d'aller vers davantage de circularité. Nous demandons également qu'il soit tenu compte des différentes innovations qui permettront d'utiliser moins de minéraux ou des minéraux différents, plus facilement utilisables. Un questionnement économique est nécessaire.

Il est assez facile de répondre à la question de la compétition avec d'autres pays dans la mesure où la demande est celle d'un moratoire porté par la France au sein de l'AIFM. Par définition, si le moratoire est acquis, il n'y aura pas de compétition.

Concernant le projet de démonstrateur, nous ne pouvons pas nous prononcer à ce stade. Nous sommes ouverts à une réflexion avec les différents acteurs afin de définir les conditions de ce démonstrateur.

Concernant le système international de l'AIFM, il y aurait beaucoup à dire. Cette organisation souffre de lacunes en termes de transparence ou de possibilités pour des non-contractants d'avoir accès à des communications. Des réformes sont nécessaires au niveau des différents votes qui sont mis en place. Nous avons mené une analyse point par point des manquements de cette autorité, qui est beaucoup plus axée sur l'exploration et l'exploitation que sur la protection de l'environnement. L'Autorité mène parfois des opérations conjointes avec des entreprises, ce qui ne relève pas de ses fonctions.

La France peut apporter sa réflexion sur les conditions d'un moratoire et agir grâce à son réseau diplomatique, qui est le troisième au niveau mondial, pour aller vers ce moratoire.

Un certain nombre d'acteurs institutionnels, de représentants de régions, de pays et de scientifiques se sont positionnés pour un moratoire. C'est le cas du Parlement européen, de la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité ou encore de Peter Thomson, Envoyé spécial des Nations unies pour l'océan. Des entreprises qui dépendent de ces ressources pensent aussi qu'il est possible d'aller vers un moratoire : Google, Volvo, ou encore Renault qui l'a annoncé lors du récent sommet de Brest.

Vous trouverez de nombreuses ressources sur notre site internet.

**M. Alain Cadec, président.** – Je constate que Greenpeace et WWF se retrouvent sur de nombreux points, notamment s’agissant d’un moratoire à la fois sur l’exploration et l’exploitation.

**M. François Chartier.-** Nous sommes favorables à un moratoire sur le déclenchement du code minier sur l’exploitation et à un moratoire sur l’attribution de nouvelles licences d’exploration. Les licences d’exploration actuelles peuvent être utilisées.

**M. Alain Cadec, président.** – Est-ce également la position de WWF ?

**M. Ludovic Frère Escoffier.-** Tout à fait.

**M. Alain Cadec, président.** – Nous avons également entendu les inquiétudes de Greenpeace et les doutes de WWF, ainsi que la proposition d’organisation d’un « Grenelle » des fonds marins.

**M. Jean-Michel Houllégatte.-** Il existe une ambiguïté sur le terme d’exploration. Si l’on fait une analogie avec l’activité des pétroliers, le moratoire que vous demandez porte sur la prospection et non sur la connaissance du milieu.

Sommes-nous suffisamment proactifs pour améliorer nos connaissances des fonds marins, que ce soit dans le domaine de la cartographie, de l’identification des espèces ou des processus géologiques ? Sommes-nous bien outillés ? Quel vous semble être le bon échelon – national, européen ou international – pour progresser dans la connaissance des fonds marins ?

**M. François Chartier.-** Nous sommes tout à fait favorables à une approche scientifique. Nous connaissons mieux la surface de la Lune que les fonds marins, dont nous ne savons presque rien, que ce soit en termes de surface ou de variété des écosystèmes. Récemment, dans le cadre d’une mission sur les impacts de l’exploitation minière, une collecte a permis de trouver plus de 500 échantillons d’ADN totalement inconnus. On trouve des espèces nouvelles à chaque fois que l’on plonge à ces profondeurs. Nous avons besoin de plus de science et d’une science détachée des intérêts des entreprises privées, dont l’objectif est l’exploitation. Il faut une science publique et indépendante. La science publique et la recherche manquent de moyens. Les besoins scientifiques ne doivent pas être inféodés aux intérêts des entreprises. Nous sommes les premiers, avec nos navires, à avoir des partenariats pour aller sur zone. Il faut contribuer à la science, et nous cherchons à le faire avec nos moyens logistiques.

**M. Jean-Michel Houllégatte.-** Est-il possible de distinguer la connaissance du plateau continental et des grands fonds ? Serait-il possible de dissocier le moratoire ?

**M. François Chartier.-** Rien n’empêche de faire de la science en haute mer. Nul besoin de l’AIFM pour cela. Le traité BBNJ définira les enjeux de partage des connaissances et d’accès aux ressources génétiques. Pour faire de l’exploration, il faut une concession de l’AIFM ; la France en a deux. Cette concession est définie par un code minier. Les licences d’exploration correspondent en effet à de la prospection minérale comme il y a de la prospection pétrolière.

**M. Ludovic Frère Escoffier.-** Pour lever le doute et dépasser les inquiétudes récurrentes, la mise en place d’un groupe de travail sur les conditions du moratoire permettrait à la France d’avoir les idées claires. Ce point est particulièrement important.

Nauru pourrait commencer l'exploitation en 2023 sans attendre la mise en place du code minier. La France n'a-t-elle pas la responsabilité de prendre les devants sur le plan diplomatique pour demander la mise en place d'un moratoire au niveau de l'AIFM pour éviter ce type d'exploitation ? Les entreprises qui sont réunies au sein du Cluster maritime français seraient tout à fait enclines à ce que la France évite que des compagnies peu scrupuleuses se lancent dans l'exploitation des fonds marins. Ce moratoire serait donc dans l'intérêt de la France, de ses industries, et dans l'intérêt de la science.

L'océan présente la particularité, par rapport au milieu terrestre, d'être en partie inconnu, que ce soit en termes de biodiversité ou dans sa fonction de pompe à carbone. Les changements climatiques augmentent cette complexité. Nous avons besoin de davantage de connaissances pour savoir si l'océan pourra continuer à jouer son rôle de captation du carbone. Entre 25 et 30 % des émissions de gaz à effet de serre anthropiques sont captées par l'océan. Il faut mettre en place des recherches dans ce domaine.

Dans une étude internationale à paraître, des chercheurs ont passé à la loupe les différents types de recherche d'exploration mis en place par les entreprises. Ils montrent que cette recherche sur les minéraux se concentre sur une toute petite problématique de la science de l'océan. Il ne faut pas se baser sur ce coup de projecteur donné par un certain nombre d'entreprises pour considérer que le travail de compréhension de l'écosystème des océans a été réalisé. Plutôt qu'un coup de projecteur, nous demandons le contraire, c'est-à-dire la mise en place d'une recherche internationale permettant d'avoir une vision systémique. La décennie de l'océan lancée par les Nations unies est une opportunité à saisir.

**M. Jacques Fernique.-** La motion de l'UICN évoque, parmi les points justifiant un moratoire, le principe de précaution : tant qu'il n'est pas possible d'agir en connaissance de cause, on ne va pas agir en apprenti-sorcier. C'est bien de cela qu'il s'agit ?

**M. Ludovic Frère Escoffier.-** Exactement.

**Mme Angèle Prévaille.-** J'ai bien relevé la notion de menace sur les écosystèmes, ainsi que l'inquiétude et les doutes que vous avez. Vous avez mentionné l'ODD14. La gestion durable des ressources marines y est présentée comme une opportunité de développement économique et touristique pour les petits États insulaires et les pays les moins avancés. Ce point fait-il référence à l'exploitation ?

Vous avez également évoqué la collecte d'ADN inconnus dans les grands fonds. Pouvez-vous préciser ce que serait l'impact sur les fonds marins de l'exploration et de l'exploitation ?

**M. François Chartier.-** S'agissant des États insulaires, évoqués dans le cadre de l'ODD14, à l'inverse de Nauru, une coalition d'États du Pacifique, dont les Fidji, sont extrêmement inquiets face aux enjeux de distorsion que pourrait créer une économie de rente, avec des micro-États qui seraient sponsors de multinationales géantes. Cela pose des questions de responsabilité juridique.

L'enjeu s'étend au-delà de la zone explorée ou exploitée en raison des panaches et des interactions avec les écosystèmes pélagiques. Les ressources halieutiques, vivrières, de ces populations pourraient être impactées.

L'enjeu sur le climat est encore méconnu. Lors des opérations de collecte et de concassage des monts et des cheminées, les machines retournent énormément de sédiments, créant des panaches encore mal mesurés. Des essais montrent que la diffusion de ce sédiment peut être extrêmement lointaine, ce qui comporte des risques pour les écosystèmes nourris depuis la surface. Le panache de sédiments risque de bloquer l'accès à la nourriture.

Il se pourrait même que ce processus libère du carbone stocké, agissant comme une bombe à retardement, à l'image du permafrost. Ces hypothèses méritent d'être étudiées.

Les pressions et les niveaux d'acidité des cheminées hydrothermales sont invivables pour nous, avec des températures qui peuvent atteindre 400°C, mais il y a de la vie. Cette vie représente est une oasis au milieu d'un immense désert. La capacité de reconstitution des monts et cheminées détruits et de leurs écosystèmes est incertaine. Lorsque l'on plonge des caméras dans les zones testées dans les années quatre-vingts, des traces sont encore visibles et les espèces ne sont revenues que très marginalement.

L'étude que j'ai mentionnée précédemment sera prochainement publiée. Elle est liée aux travaux d'exploration de l'entreprise belge GSR. Des tests ont été réalisés pendant six heures de collecte. Le collecteur utilisé était de petite dimension mais a créé un panache important. L'étude de l'ADN environnemental a révélé la présence de 500 espèces d'ADN inconnues. La surface sous-marine abrite une vie foisonnante mais avec des croissances extrêmement lentes. Certaines espèces ne se reproduisent pour la première fois qu'à quatre-vingts ans par exemple.

**M. Gérard Lahellec.** – Merci pour vos recommandations. Il ne faut pas faire n'importe quoi ni même prendre le risque de faire n'importe quoi. C'est dire la finesse des connaissances dont nous avons besoin, y compris pour l'exploration. Il nous faut des connaissances solides et non pas motivées par des intentions hâtives.

Le terme de doute a réveillé en moi de vieux réflexes. Il existe deux formes de doute : le doute sceptique, qui pourrait conduire à ne rien faire, et le doute méthodique qui consiste à dire qu'il faut de la connaissance. On ne trouve d'ailleurs pas toujours ce que l'on cherche. On trouve parfois des choses que l'on ne cherche pas ou dont l'utilité n'est pas évidente. C'est le propre de la recherche.

Nous aurons certainement à réfléchir à l'organisme qui est le mieux placé pour coordonner la construction de cette connaissance. Nous avons auditionné des entreprises qui nous ont expliqué que leurs travaux de recherche servaient la cause de la recherche publique. Sauf que la motivation qui les conduit à ces recherches n'est pas désintéressée. Que préconisez-vous en matière de formation, de connaissances et de recherche ?

Si nous ne nourrissons pas une ambition collective, d'autres s'en occuperont, et le résultat pourrait être désastreux.

**M. Alain Cadec, président.** – Soutenez-vous les efforts de cartographie et de recherche réalisés, y compris sur le terrain, par des organismes tels que l'Ifremer, le BRGM, le SHOM ou le CNRS ?

**M. François Chartier.** – Oui. La cartographie marine doit progresser. La question des ressources génétiques doit être explorée. Une recherche publique, transparente, permettant de mutualiser les données, est nécessaire.

Nous avons nous-mêmes mené une mission en commun il y a deux ans avec le CNRS sur le plateau guyanais sur un récif mésophotique (en basse lumière à environ 100 mètres). L'enjeu était un forage pétrolier de Total. Tout le monde pensait que ce récif était mort. Or il y a un écosystème totalement inconnu avec des espèces nouvelles. Il y aura une publication du CNRS cette année à ce sujet. On ne peut donc qu'approuver cette recherche, pour comprendre les écosystèmes ou encore pour évaluer l'interaction entre la biodiversité et le climat.

**M. Ludovic Frère Escoffier.** – Je suis évidemment d'accord. La recherche consiste à réduire nos champs d'ignorance. Les entreprises définissent leur champ de non-ignorance à partir de leurs activités. Nous proposons que la réflexion soit beaucoup plus large, y compris au niveau international. Une partie de l'administration française et des entreprises disent ne pas vouloir rester sur le bas-côté et laisser les autres travailler à leur place. C'est l'argument qui nous est souvent opposé. Mais ce ne sera pas le cas si un moratoire est mis en place au moins sur la Zone internationale gérée par l'AIFM, soit environ 60 % des océans. Ce moratoire pourra avoir des implications sur les actions des pays dans leurs ZEE.

Dans ce cadre, un groupe de travail serait chargé de réfléchir aux conditions de ce moratoire, du point de vue environnemental, mais aussi du point de vue économique. Nous proposerions que des études économiques internationales soient menées pour identifier les besoins réels de ressources minérales profondes au regard de ce que peuvent apporter l'économie circulaire et l'innovation. Le WWF étudie ces questions importantes.

Ce sont les convergences de points de vue qui nous permettront d'aboutir à une feuille de route sur la définition des orientations de la recherche. France 2030 prévoit un financement de 300 millions d'euros. Plutôt que de laisser l'Ifremer décider seul, sans transparence, où travailler et avec qui, un cahier des charges devrait être élaboré en tirant parti de la convergence de différentes intelligences, dans le cadre de la stratégie nationale et des orientations proposées par le président de la République.

**Mme Angèle Prévile.** – La sédimentation dans les grands fonds marins me semble difficile à explorer. Comment explorer ces fonds sans provoquer de panaches ?

**M. François Chartier.** – La recherche scientifique consiste à utiliser des sous-marins et des robots opérés à distance ou autonomes. Il est possible de procéder à de la collecte d'échantillons à la pince, en étant très peu intrusif. La technique de l'ADN environnemental permet de savoir, grâce à des techniques de filtration, quelles espèces sont passées dans les eaux analysées.

L'exploration est en revanche intrusive et destructrice. Il s'agit de tester les gisements en descendant avec un collecteur du même type que les machines qui serviront à l'exploitation. D'où le parallèle avec l'exploration pétrolière. En parallèle, on essaie de mesurer et de comprendre l'impact de cette collecte sur le fond marin et le sédiment. L'exploration n'est intrusive que lorsqu'on mesure notre capacité à détruire.

**M. Alain Cadec, président.** – Avez-vous été associés à la réforme du code minier ?

**M. François Chartier.** – C'est une très bonne question. France Nature Environnement (FNE) suit plus particulièrement cette réforme. Nous avons reçu les



différentes ordonnances. Le sujet est très technique et mériterait un débat parlementaire. L'enjeu porte notamment sur les études d'impact. Il me semble indispensable que les études d'impact s'appliquent aussi aux projets d'exploration et pas seulement à l'exploitation.

**M. Alain Cadec, président.** – Ça ne répond pas à ma question : avez-vous été associés à la réforme du code minier ?

**M. François Chartier.** – Non, pas directement.

**M. Ludovic Frère Escoffier.** – WWF est intervenu sur le sujet de la Guyane.

**M. Alain Cadec, président.** – Avez-vous connaissance d'éventuelles pollutions sur les fonds marins ?

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Quel est l'état de votre réflexion sur la gouvernance globale des océans ?

**M. François Chartier.** – Nous pensons qu'il faut réformer le droit international de la mer car un certain nombre d'éléments n'avaient pas été pris en compte dans la Convention de Montego Bay. La conservation des aires marines protégées nécessite des instruments juridiques. L'architecture internationale actuelle ressemble à un millefeuille inefficace. Il faut que le traité ait une portée globale et que les approches sectorielles s'inscrivent dans une logique de hiérarchie des normes, avec un traité qui se place au-dessus de ces intérêts sectoriels. De la même manière, en matière de climat, il est devenu évident pour tous que les objectifs de l'accord de Paris font foi. S'agissant de la biodiversité, nous devons avoir l'objectif de protéger 30 % des écosystèmes et que le reste soit géré de manière durable. Il faut remettre de l'ordre dans les différentes couches de gouvernance.

**M. Jacques Fernique.** – En milieu terrestre, lorsqu'une exploitation a des impacts négatifs, on y répond avec la démarche « éviter, réduire, compenser ». Est-il envisageable, s'agissant des fonds marins, de mettre en place une logique de compensation des dégâts des exploitations ?

**M. Alain Cadec, président.** – Lorsqu'une zone humide est supprimée, il est possible de la compenser. Cela paraît plus compliqué en mer.

**M. François Chartier.** – Cela paraît effectivement très compliqué.

**M. Ludovic Frère Escoffier.** – Nous n'en sommes pas là car cela signifierait que l'exploitation a déjà commencé. Le signal que les ONG, mais également des parlementaires et des États, mettent en avant est d'ordre philosophique : nous sommes conscients que des actions et des réflexions d'urgence seront nécessaires au cours des dix prochaines années.

Il est possible de s'inscrire dans la perspective d'une économie circulaire plutôt que linéaire. L'innovation peut avoir une visée environnementale et conduire à la réduction de l'utilisation des minéraux qui attirent l'appétit des États et des entreprises. Ces réflexions de fond sont absolument nécessaires. La biodiversité ne concerne pas que de petits animaux que l'on trouverait sympathiques. Elle a des conséquences sur l'alimentation humaine. L'océan nourrit près de trois milliards de personnes et il est important pour 1 milliard de personnes en termes de protéines animales. Le climat n'est pas un petit sujet. Les connaissances ne sont pas suffisantes pour bien comprendre la manière dont fonctionnent les courants et l'océan profond, notamment l'impact des panaches.

C'est bien de cela qu'il faut parler en premier. Ces écosystèmes qui couvrent une grande partie de la planète doivent être mis à l'étude avec des points de vue différents pour savoir s'il est vraiment nécessaire de mettre en place des activités d'exploitation ou s'il ne faut pas penser différemment.

**M. François Chartier.** – Tout le monde a en tête le temps qu'il faut à une forêt ou à une zone humide pour se reconstituer. Imaginez le temps qu'il faut pour que, dans l'eau, des dissolutions de minéraux se réagrègent, des encroûtements ne reconstituent. Or la vie sous-marine a besoin d'un substrat solide où s'accrocher. La temporalité n'est plus biologique, ici, mais géologique.

**M. Ludovic Frère Escoffier.** – Très souvent, l'Autorité internationale des fonds marins est présentée comme prenant en compte la protection de l'environnement. Pourtant, les objectifs de l'AIFM en termes de protection de l'environnement sont très inférieurs à ceux des organisations régionales de pêche. Il existe tout un travail à faire, en termes de gouvernance, de transparence et d'objectifs, que la France devrait porter. Prenons garde à la manière dont est présentée cette Autorité.

**M. Alain Cadec, président.** – Nous avons rencontré un problème technique, au cours de cette table ronde, qui nous a empêchés d'échanger avec les personnes présentes à distance, et notamment notre rapporteur. Nous en sommes vraiment désolés. Quoi qu'il en soit, nous vous avons bien écoutés. Nous avons entendu vos positions, qui sont assez proches. Merci pour ces échanges et pour les informations que vous nous avez apportées. Elles ne manqueront pas de nourrir notre réflexion.

**M. François Chartier.** – Nous sommes à votre disposition pour continuer à échanger. Le sujet est nouveau. Nous sommes prêts à participer à un groupe de travail. Nous tenons également des ressources à votre disposition.

**M. Alain Cadec, président.** – N'hésitez pas à nous envoyer des documents.

**M. Ludovic Frère Escoffier.** – Merci pour votre intérêt. Nous sommes sensibles au fait que le rapporteur est polynésien. Nous sommes à votre disposition pour d'autres éléments. Nous espérons que l'État français donnera une suite à cette réflexion.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*La réunion est close à 18h30.*

**Jeudi 28 avril 2022**

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition de M. Julian Barbière, chef de la section de la politique marine et de la coordination régionale à la Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO**

**M. Michel Canévet, président.** – Nous remercions Julien Barbière, chef de la section de la politique marine et de la coordination régionale à la Commission océanographique intergouvernementale (COI) de l'Unesco, d'avoir répondu à notre invitation. Nous sommes en effet heureux de poursuivre avec lui les travaux de cette mission d'étude sur l'exploitation, la protection et l'exploration des grands fonds marins. Je remercie également le rapporteur, Teva Rohfritsch, qui a réalisé de nombreuses auditions depuis son territoire de Polynésie, d'être présent parmi nous aujourd'hui.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Je salue nos collègues qui suivent notre réunion en visioconférence. Monsieur Barbière, nous sommes heureux de pouvoir revenir avec vous sur les annonces qui ont été faites lors du *One Ocean Summit* et sur les conséquences qu'elles auront. Ces annonces, abondamment relayées, ont ouvert des perspectives d'espoir. Vous pourrez également nous expliquer votre point de vue sur le programme Seabed 2030.

**M. Julian Barbière, chef de la section de la politique marine et de la coordination régionale à la Commission océanographique intergouvernementale de l'Unesco.** – Cette année est particulièrement importante pour l'océan au niveau international, comme en témoignent le sommet de Brest que vous venez de mentionner, la conférence des Nations unies sur les océans qui se tiendra prochainement à Lisbonne et la négociation en cours sur la possibilité d'un accord légal concernant la protection de la haute mer.

Le premier axe de travail de l'Unesco concernant l'océan vise à favoriser la production de connaissances, grâce à la coopération internationale et à la coordination de grands programmes de recherche qui se focalisent sur l'observation, l'échange des données, la cartographie des océans, les systèmes d'alerte aux tsunamis ou les outils d'aide à la décision dans le cadre de la planification spatiale maritime. Ce travail est mené par la Commission océanographique intergouvernementale, organisation qui rassemble au sein de l'Unesco 150 États membres et qui traite toutes les questions relevant des sciences océaniques. Cette commission est aussi le coordinateur de la Décennie des Nations Unies sur les sciences océaniques au service du développement durable, qui a débuté l'an dernier.

Un deuxième axe porte sur les mécanismes de protection des écosystèmes marins, avec les différentes conventions et sites de l'Unesco. Nous nous appuyons sur les 47 sites marins désignés dans le cadre de la convention du patrimoine mondial, sur un réseau de 240 réserves de la biosphère côtière et insulaire et sur la convention de 2001 pour la protection du patrimoine subaquatique.

Enfin, notre troisième axe de travail vise à développer des actions dans le domaine de l'éducation en matière de développement durable, à sensibiliser le public et à favoriser la publication.

Pour ce qui est de la cartographie des grands fonds marins, vous avez mentionné l'annonce qui a été faite au sommet de Brest et il faut sans doute commencer par revenir sur les raisons qui justifient une telle entreprise. Tout d'abord, une carte des fonds marins permettrait de connaître le système océan, c'est-à-dire la forme et la profondeur des fonds marins – la bathymétrie –, qui est un élément fondamental pour comprendre les interactions entre la circulation océanique, le déplacement des masses d'eau, les courants, l'interaction avec l'atmosphère et les conséquences liées au changement climatique, les marées, l'action des vagues, le transport des sédiments, la propagation des vagues de tsunami, les risques géologiques sous-marins et la distribution de la biodiversité. La cartographie des océans a donc pour enjeux la sécurité des États ainsi qu'une gestion durable des ressources économiques. Elle permet, en effet, de connaître les ressources naturelles et les possibilités de pêche dans les zones étudiées.

Ainsi, pour définir des aires marines protégées, il est nécessaire de connaître les limites et les caractéristiques des zones de gestion. La cartographie joue donc un rôle essentiel.

La majorité des profondeurs de l'océan reste non cartographiée et non mesurée par les techniques de sonar. La bathymétrie dont nous disposons est surtout dérivée d'une observation satellitaire, donc altimétrique, qui reste relativement grossière.

Du point de vue institutionnel, la Carte générale bathymétrique des océans (Gebco) est l'un des plus vieux programmes de cartographie qui existe, puisqu'il a été créé en 1903 par le prince Albert I<sup>er</sup> de Monaco. Ce programme international est placé sous l'égide de l'Organisation hydrographique internationale (OHI) et de la Commission océanique intergouvernementale de l'Unesco. Il a pour objectif principal de fournir un ensemble de données bathymétriques sur l'océan mondial, fiables et accessibles au public. Tel est le cadre dans lequel s'inscrit le projet Seabed 2030, mis en œuvre depuis cinq ans, grâce à la collaboration entre la Nippon Foundation, organisme philanthropique japonais, et Gebco. L'objectif est de parvenir à cartographier 100 % des fonds marins, ce qui revient à accélérer la démarche engagée par Gebco.

Ce projet suscite désormais l'intérêt de la communauté internationale – gouvernements, industrie, universités, philanthropes et citoyens. Il constitue un programme phare de la Décennie de l'océan présentée lors du Forum de Paris sur la paix, en 2021.

Alors qu'en 2017, seulement 6 % des fonds océaniques étaient cartographiés, en 2021, la proportion s'est élevée à 20 %. Il reste néanmoins quatre cinquièmes des fonds marins à cartographier. Le projet est ambitieux mais réalisable selon les scientifiques, si l'on parvient à diviser les zones non cartographiées en zones gérables et à mobiliser la communauté internationale pour compléter cet effort de cartographie.

De nombreuses possibilités restent inexploitées pour s'aligner et coopérer avec d'autres programmes de sciences océaniques, avec des missions d'exploration philanthropiques et avec certaines industries qui pourraient recueillir des données bathymétriques en parallèle de leur activité en mer. On peut aussi envisager d'encourager la science citoyenne et mobiliser les navires de pêche, de tourisme ou de croisière en les dotant

d'un équipement grâce auquel ils pourront collecter des données bathymétriques tout en vaquant à leurs activités.

Pour les frontières océaniques éloignées, ces parties de l'océan où très peu de navires sont présents, il faudra monter des missions cartographiques spécifiques. Nous avons besoin que la communauté internationale, au sens large, prenne des mesures concrètes pour financer et entreprendre ces missions de cartographie des océans, si nous voulons atteindre notre objectif.

Hormis le financement, d'autres difficultés existent. Les institutions gouvernementales et l'industrie disposent déjà de nombreuses données, mais celles-ci ne sont pas dans le domaine public. Sans aller jusqu'aux très hautes résolutions, certaines de ces données maillées à des résolutions convenables pourraient, si nous en disposions, nous aider à réaliser la mission de Seabed 2030. Nous estimons que de telles contributions nous permettraient d'atteindre l'objectif fixé dans une proportion de 20 % à 25 %. La communauté internationale doit donc ouvrir l'accès à ces données existantes.

Quant au coût financier du projet, depuis 2017, il a été assuré par la Nippon Foundation qui a contribué à hauteur de 11 millions de dollars pour l'administration, l'infrastructure et l'assimilation des données. Certains pays offrent des contributions en nature, par exemple en subventionnant des infrastructures techniques et organisationnelles. Ainsi, le Centre des données de l'OHI pour la bathymétrie numérique est hébergé et financé par les États-Unis.

Plus nous aurons accès aux données existantes, moins le coût engendré par l'organisation de nouvelles missions de cartographie sera élevé. La collecte des données n'est pas prise en compte dans le financement de la Nippon Foundation.

La plupart des États qui disposent d'une flotte hydrographique contribuent au projet Seabed 2030, par le biais du programme Gebco. Toute contribution en matière de données bathymétriques est d'une importance vitale pour atteindre notre objectif.

Les consortiums internationaux de l'industrie et les États membres participent aussi au projet. En Europe, le réseau européen d'observation et de données marines (EMODNet) nous fournit des contributions. La France agit grâce au Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM) et à l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer).

Les zones ciblées prioritairement recouvrent principalement le Pacifique sud, l'océan austral, l'Arctique et l'Océan indien, dans sa partie australe – la disparition du vol de la Malaysian Airlines, il y a quelques années, a montré combien nous manquions de données concernant cette dernière zone. Nous disposons de données dans les zones côtières ou sur les plateaux continentaux, mais beaucoup moins dans les zones internationales et dans les eaux profondes.

Le soutien de l'Unesco se matérialise dans l'engagement des États membres de la COI, qui ont validé les objectifs de Seabed 2030 et qui contribuent à travers des programmes de recherche à alimenter le stock de données. L'OHI et la COI conduisent le programme Gebco et lui fournissent un soutien financier. Nous cherchons à développer la mobilisation des États, de l'industrie, du monde universitaire et des citoyens.

Au sommet de Brest, la directrice générale de l'Unesco s'est employée à porter au plus haut niveau politique nos ambitions en matière de cartographie. D'où son annonce qui avait pour but d'encourager les États et l'industrie à s'impliquer davantage. Des dons généreux de données nous ont permis d'atteindre un objectif de 20 % des fonds marins cartographiés. Nous ne pourrions réussir à couvrir les 80 % restants sans une mobilisation internationale à tous les niveaux.

Il nous reste l'équivalent de 200 années de données cartographiques à recueillir si nous nous en tenons au rythme actuel. D'où la nécessité d'accélérer.

La mobilisation de cinquante navires mis à disposition par les États, l'industrie et les organisations philanthropiques a été annoncée. C'est une manière de quantifier l'effort nécessaire à fournir d'ici à la fin de la décennie.

Sur la base des technologies actuelles, le coût probable pour atteindre l'objectif d'une cartographie complète atteindrait un montant de 5 milliards de dollars, ce qui représente un peu moins de deux missions vers la planète Mars ou la production de douze films hollywoodiens à gros budget. La communauté internationale doit donc prendre des mesures concrètes tant en matière de financement que de contribution aux missions de cartographie. L'annonce faite par l'Unesco s'inscrit dans la lignée de l'objectif du programme Seabed 2030 d'une cartographie complète des fonds marins.

Les données bathymétriques jouent un rôle essentiel dans la construction du jumeau numérique, concept développé lors du sommet de Brest, qui fonctionne comme un mécanisme d'intégration de différents types de données, grâce auquel on pourra accéder en temps réel à la visualisation des processus océanographiques, dans leur dimension écologique ainsi que du point de vue des activités anthropiques menées dans l'océan. Sans définition spatiale et détaillée de la morphologie des fonds marins, on ne pourra pas produire ce jumeau numérique.

Le projet Seabed 2030 définit des résolutions spatialement variables pour la cartographie mondiale, en fonction de la profondeur de l'océan. Pour les zones peu profondes, jusqu'à 1 500 mètres, nous visons des données d'une résolution de 100 mètres ; pour les profondeurs intermédiaires, de 1 500 mètres à 3 000 mètres, la résolution sera de 200 mètres ; enfin, au-delà de 3 000 mètres de profondeur, la résolution sera de 400 mètres à 800 mètres.

Le projet a pour tâche principale de produire une synthèse des données recueillies pour construire une carte mondiale cohérente, téléchargeable et accessible à tous gratuitement, de sorte qu'elle pourra être utilisée pour la science, la gestion et la préservation de la biodiversité.

En matière de transparence, les données synthétisées dans la carte Gebco sont entièrement accessibles et gratuites, de même que les données sous-jacentes, dans la mesure du possible.

Une quantité importante de données bathymétriques est déjà disponible dans le domaine privé. L'Unesco s'est rapprochée, dans le cadre de l'OHI et du projet Seabed 2030, d'un certain nombre d'opérateurs industriels détenteurs de ces données, comme les grandes sociétés pétrolières et gazières, les fournisseurs de câbles maritimes et de *pipelines*, les sociétés d'énergies renouvelables et d'exploitation, ainsi que les sociétés et bureaux d'études qui produisent des services auprès de ces acteurs.

Bien souvent, ces acteurs économiques entreprennent des explorations au sein de zones exclusives économiques (ZEE), qui sont généralement soumises à une licence gouvernementale excluant le partage des données. Il faut donc convaincre les gouvernements et les institutions nationales de faciliter la libération de ces données pour les mettre à la disposition de tous. Un groupe de travail incluant des représentants de l'industrie travaillera à encourager ce type de contribution dans le cadre de la Décennie de l'océan.

L'objectif de cartographie fixé par le Seabed 2030 n'a rien de nouveau. Il a été lancé en 2017 et a été validé par les États membres de la COI et de l'OHI. Il reste à résoudre la question de l'accès aux données et à encourager l'ensemble de la communauté internationale pour qu'elle contribue au recueil des données bathymétriques.

J'en viens à présent aux actions que mène l'Unesco en faveur de la protection des grands fonds marins.

Dans le cadre de la Commission océanographique internationale, nous développons depuis plus d'une dizaine d'années un inventaire de la biodiversité marine – le Système d'information sur la biodiversité des océans (OBIS). Il s'agit d'une base de données mondiale qui répertorie toutes les espèces marines connues à ce jour. Elle contient désormais 100 millions d'observations d'espèces marines et 180 millions de mesures. On compte environ 8,6 millions d'observations effectuées dans les zones situées au-delà de la juridiction nationale, qui représentent 27 000 espèces marines. La France contribue de manière importante à cette base de données, puisque trente institutions françaises y publient des données sur la biodiversité, alimentant ainsi 10 % de la base.

Cet inventaire devrait grandir, puisque l'on estime que 700 000 à 1 million d'espèces marines n'ont pas encore été découvertes.

La COI coordonne également le programme mondial d'observation des océans, en collaboration avec l'Organisation météorologique mondiale. Cette plateforme internationale dirige et soutient une communauté de programmes internationaux, nationaux et régionaux d'observation des océans. Elle se concentre principalement sur l'interaction entre l'océan et le climat, sur la santé des océans ainsi que sur le développement de la prévision et des services d'information.

Quant à la collaboration de la COI avec l'Autorité internationale des fonds marins, elle existe depuis plus de deux décennies. Cette autorité contribue activement au programme OBIS qu'elle a rejoint l'an dernier. Elle gère les données recueillies par les contractants miniers qui font de l'exploration en eaux profondes et les fournit à la base OBIS : depuis un an, 88 jeux de données ont ainsi été fournis, qui proviennent de treize entrepreneurs opérant à des profondeurs allant de 3 000 mètres jusqu'à 6 000 mètres, soit 10 % des données de la base concernant cette zone.

L'autorité a aussi mis en place un plan de recherche dans le cadre de la Décennie de l'océan, dont nous soutenons la mise en œuvre.

Enfin, je souhaiterais éclairer d'un point de vue extérieur la stratégie française d'exploration des fonds marins. Le mandat de l'Unesco consiste à promouvoir une utilisation durable de l'océan et la protection des écosystèmes marins sur la base de la science.

L'une des priorités du plan français porte sur l'acquisition de connaissances sur les écosystèmes, ce qui implique notamment une amplification des travaux d'exploration en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, ainsi que dans des zones internationales.

Nous invitons la France à travailler en collaboration avec la communauté scientifique internationale pour renforcer les connaissances communes en contribuant aux grands programmes internationaux et pour consolider l'infrastructure de recherche et d'observation sur les grands fonds, qui reste lacunaire. En effet, le seul programme global d'observation de l'océan en zone profonde – le programme Argo – fonctionne grâce à plus de 5 000 bouées qui dérivent dans les océans pour collecter des données sur les paramètres physiques et chimiques, en descendant jusqu'à 2 000 mètres de profondeur, mais pas au-delà. Nous n'avons donc que peu d'information sur l'impact du changement climatique ou des activités humaines sur les écosystèmes en eaux profondes.

S'il fallait développer un cadre d'exploitation des ressources des grands fonds, il serait nécessaire de disposer d'une caractérisation détaillée de la physique, de la biochimie et de la biologie de ces zones, qui fournirait une ligne de base pour comprendre les changements liés à des processus globaux ou à des pressions anthropiques. Il faudrait également mettre en place un système rigoureux d'évaluation des impacts, avec un suivi et la mise en œuvre du principe de précaution et de processus participatifs.

**M. Michel Canévet, président.** – Vous affichez des objectifs très ambitieux. Que fait l'Unesco pour diffuser ces ambitions et mobiliser la communauté scientifique autour de leur réalisation ? Envisagez-vous des formes d'action particulières ?

**M. Julian Barbière.** – La Décennie des Nations Unies pour les sciences océaniques au service du développement durable vise à produire un cadre d'investissement scientifique élevé pour combler les lacunes que nous avons sur un certain nombre de processus océaniques, notamment dans les grands fonds. Il s'agit aussi de fournir des solutions scientifiques aux États pour combattre les problèmes de pollution, pour protéger les écosystèmes, pour développer une économie bleue durable et pour renforcer les infrastructures de recherche. Le rapport mondial sur les sciences océaniques que nous avons publié en 2020 montre un sous-investissement des États dans les sciences océaniques. En moyenne, 2 % de la recherche nationale est investie dans ce champ, ce qui reste insuffisant.

À travers des appels à l'action, lancés deux fois par an, nous identifions les processus régionaux sur lesquels nous avons besoin de connaissances scientifiques, qu'il s'agisse de données ou d'observations pour développer par exemple des systèmes d'alerte.

Le cadre offert par la Décennie de l'océan est également un outil de sensibilisation important, car l'enjeu est d'impliquer les décideurs, de travailler avec l'industrie et développer des partenariats nouveaux avec l'industrie et les sociétés philanthropiques.

Certains de nos programmes visent spécifiquement les systèmes éducatifs des États – ce que recouvre le concept d'*ocean literacy*, sans équivalent en français. Tous les acteurs de la société doivent comprendre l'importance de l'océan pour que nous puissions avancer sur une voie plus durable.

L'Unesco travaille, grâce à ses groupes d'experts, sur différents thèmes comme la désoxygénation de l'océan sous l'effet de la pollution et du réchauffement climatique, qui entraîne des conséquences sur la faune. Nous fournissons une synthèse de la connaissance sur



ce sujet, afin de développer des actions scientifiques et d'influencer les processus de gestion, tels que les aires marines protégées ou un programme national d'aménagement spécial maritime.

Nous gérons un programme mondial d'observation sur l'acidification des océans. Nous travaillons aussi sur la mise en place de systèmes d'alerte pour prévenir les tsunamis, dans le cadre d'une plateforme intergouvernementale.

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – Cet éclairage sur la Décennie des Nations unies des sciences océaniques nous fait prendre conscience du rôle très complexe des océans, qui suppose de mettre en place toute une chaîne de mesures et d'instrumentations pour acquérir des données. On dit souvent que les prévisions météorologiques sont liées à la loi de Moore et à la puissance de calcul. Disposons-nous d'un système de calcul pour les données bathymétriques ?

De quelle manière le Système mondial d'observation des océans (GOOS) est-il alimenté ? Est-il en libre accès ? Les données qui y figurent ne risquent-elles pas d'être détournées au profit de certains intérêts privés ? En effet, les données sont désormais au cœur du système économique. Comment sont gérées celles qui sont agrégées dans le cadre des programmes scientifiques que vous avez évoqués ?

**M. Julian Barbière.** – La météorologie a sans doute cent ans d'avance sur l'océanographie opérationnelle, puisque le programme mondial d'observation des océans n'a commencé que dans les années 1990. En matière d'intégration des données, nous ne sommes effectivement pas du tout au même niveau que la météorologie.

Nous nous efforçons de développer le type de variables et de paramètres qui sont collectés. Il nous faut aussi recourir aux outils de la modélisation, lorsque les données manquent, pour disposer d'un service apte à fournir en temps réel des informations sur l'état des océans et une prévisibilité sur plusieurs jours. Dans ce domaine, nous travaillons en lien avec l'Organisation mondiale de météorologie.

Il est également nécessaire de développer des outils technologiques, ce que nous faisons à travers le jumeau digital, sous l'impulsion de Mercator Ocean International.

Les programmes sont alimentés principalement par les systèmes d'observations nationaux dont les données sont mises à disposition sur la plateforme internationale du GOOS. Des États membres peuvent également ouvrir gratuitement l'accès de certaines de leurs données à tous. Elles peuvent alors servir à tout type d'utilisation, scientifique, décisionnelle ou bien pour une exploitation dans le secteur privé, ce qui n'est pas forcément un mal. L'essentiel reste de veiller à bien comprendre d'où viennent les données et comment elles peuvent être utilisées. Dans le cadre de la Décennie de l'océan, nous cherchons à mettre en place un modèle plus harmonieux en collaboration avec le secteur privé qui pourrait contribuer à rémunérer les centres de données.

**M. Jacques Fernique.** – Quel est le pilotage du système des bouées Argo, depuis quand fonctionne-t-il, quels sont ses objectifs et ses perspectives d'évolution ?

**M. Julian Barbière.** – Le programme Argo, qui dépend du GOOS, existe depuis une vingtaine d'années. La gouvernance est internationale. Trente pays y participent. Les bouées sont dérivantes, donc complètement autonomes, laissées au gré des courants.

Lorsqu'elles entrent dans une ZEE, un programme de notification se déclenche, via le centre international OceanOPS, basé à Brest. Les États peuvent alors refuser de partager les données collectées dans leur ZEE, ce qui reste en réalité très rare.

Ces bouées ont pour rôle de recueillir des paramètres physiques pour mesurer notamment la température ou la salinité des eaux. Entre 3 000 et 5 000 d'entre elles dérivent dans les océans. Les informations qu'elles fournissent servent de base à toute la modélisation océanique et climatique. À l'avenir, nous souhaitons développer des variables, de manière à pouvoir utiliser ces bouées pour la collecte de données bathymétriques et pour mieux connaître les problèmes de pollution en les faisant descendre à des niveaux plus profonds.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Vous n'avez pas mentionné les câblers sous-marins qui sont sans doute une source de cartographie très riche et précise, dans la mesure où ils doivent apprécier le chemin le plus direct et le moins périlleux pour faire passer les câbles. Existe-t-il une banque de données spécifique à ce champ d'activité ?

Face aux 200 années de cartographie qu'il nous faudrait pour couvrir la totalité des fonds marins, la flotte de cinquante navires, aussi importante soit-elle, paraît bien faible. L'Unesco semble vouloir mutualiser le plus possible les possibilités de travailler, en mobilisant tous les navires, qu'il s'agisse de la flotte marchande, des bateaux de pêche ou autre. Avez-vous mis en place une action proactive en ce sens ? Un calendrier a-t-il été fixé ? Un kit technique existe-t-il pour embarquer un système de sonde sur ces bateaux ?

L'Unesco a-t-elle un partenariat avec le Forum des îles du Pacifique qui permettrait d'associer les États océaniques à la collecte des données bathymétriques ?

Ces États contestent le système des dispositifs de concentration de poissons (DCP) dérivants auxquels ont recours les flottes de senneurs américaines ou asiatiques. De nombreux pays, dont la France, affirment leur volonté de mieux maîtriser cette technique, à défaut de l'interdire. Ne faudrait-il pas mutualiser les données sur cette pratique de pêche pour pouvoir la faire évoluer ?

Dans l'objectif de cartographie complète fixé par l'Unesco, est-il prévu de mutualiser les moyens sur la colonne d'eau ?

La question militaire se pose aussi. Le conflit actuel a sans doute réveillé l'enjeu stratégique que représente la maîtrise des grands fonds marins, par exemple pour dissimuler des armes. Ne craignez-vous pas dans ce contexte une réticence des États à développer de grands programmes, tels que ceux qui ont été mentionnés au sommet de Brest ?

Enfin, vous n'avez pas mentionné les risques liés aux volcans, notamment celui qui est au large de Mayotte ou bien celui des îles Tonga dans le Pacifique. Suivez-vous cela ?

**M. Julian Barbrière.** – L'engagement des entreprises qui œuvrent dans le câblage sous-marin est essentiel. Elles collectent effectivement des données bathymétriques pour savoir où faire passer leurs câbles. En France, le groupe Alcatel est très actif dans ce domaine. Il est également possible d'utiliser ces câbles sous-marins pour l'observation des océans, en les dotant de capteurs capables de détecter des secousses sismiques, par exemple.

Sur la mutualisation des moyens pour la cartographie, nous travaillons secteur par secteur, en développant des partenariats entre les institutions, les conglomérats et les

chambres de commerce. Nous cherchons à mobiliser aussi les industries qui travaillent dans l'exploitation du pétrole offshore ou bien des éoliennes offshore.

Des avancées existent aussi en matière technologique sur la robotisation de la collecte des données, qui permettrait d'en réduire le coût opérationnel. Dans le cadre du programme Gebco, nous avons remporté, il y a quelques années, le concours XPRIZE, compétition internationale sur l'innovation dans le domaine de l'océan, grâce au robot que nous avons développé en collaboration avec la Nippon Foundation.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Si le champion français CMA-CGM souhaitait être partenaire de votre programme, aurait-il un outil pour réaliser sur ses routes la collecte des données nécessaires à la cartographie ?

**M. Julian Barbière.** – Des outils sont effectivement disponibles, que l'on peut embarquer sur les navires.

Dans le Pacifique, nous travaillons principalement avec la Communauté du Pacifique (CPS). Un nouvel accord de partenariat devait être signé lors de la Conférence de Palau, il y a quelques semaines, dans le cadre de la Décennie de l'océan, afin de développer le maillage scientifique. Les besoins sont spécifiques, car les capacités en matière d'infrastructure de recherche sont limitées. Il faut donc favoriser une mutualisation régionale des moyens.

Je ne suis pas familier de la question des DCP et je ne pourrai donc pas vous répondre précisément.

En ce qui concerne la cartographie de la colonne d'eau, nous tendons en effet à développer des plateformes d'information permettant d'observer plusieurs types de variables, que ce soit le fond, la colonne d'eau ou la surface. Le programme Argo en est un exemple. Il existe également un programme de recherche sur la zone mésopélagique qui s'étend de 200 à 2 000 mètres de profondeur. Nous avons très peu de données biologiques sur cette zone de la pénombre, pourtant importante pour l'assimilation du carbone, pour le plancton et pour le développement de nombreuses espèces. Nous souhaitons utiliser des plateformes communes pour mieux la connaître.

Les enjeux militaires peuvent effectivement être un frein dans l'échange des données, notamment pour celles qui concernent les zones exclusives nationales. Un certain nombre de pays, notamment ceux d'Amérique latine, sont représentés dans nos instances par les services qui opèrent de la recherche océanographique dans ces zones. La mobilisation existe donc, même si elle ne se traduit pas toujours par un échange de données au niveau national. Il y a toujours plus de bénéfices à partager les données qu'à les garder pour soi. La modélisation des tsunamis est un exemple qui le montre : sans une cartographie côtière reposant sur une bathymétrie détaillée, il n'aurait pas été possible de produire de modèles d'inondation précis.

Enfin, les tsunamis sont souvent provoqués par des secousses sismiques au niveau des failles dans des zones profondes. L'éruption du volcan des îles Tonga est un phénomène assez rare qui a montré la nécessité de développer une meilleure connaissance des zones où un risque d'affaissement est possible, afin de prévoir des systèmes d'alerte performants. Un groupe de travail se penche sur la question.

**M. Michel Canévet, président.** – Nous vous remercions pour cet échange particulièrement intéressant et nous souhaitons bon vent au programme de l'Unesco.

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

**Audition de M. Damien Goetz, enseignant-chercheur au centre de géosciences de l'École des Mines de Paris, membre, en 2012, du comité de pilotage sur "Les ressources minérales profondes - Étude prospective à l'horizon 2030"**

**M. Michel Canévet, président.** – Nous avons le plaisir de recevoir M. Damien Goetz, enseignant-chercheur au centre de géosciences de l'École des Mines de Paris, et membre, en 2012, du comité de pilotage sur « Les ressources minérales profondes – Étude prospective à l'horizon 2030 ». C'est un sujet qui est au cœur de notre mission d'information. Votre travail sur les ressources minérales nous sera précieux.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Vous avez reçu notre questionnaire qui énumère les différents thèmes que nous souhaiterions vous voir traiter. Nous aimerions avoir votre éclairage scientifique sur la dualité entre les ressources minérales terrestres et sous-marines et les possibilités réelles qu'elles peuvent offrir.

**M. Damien Goetz, enseignant-chercheur au centre de géosciences de l'École des Mines de Paris, et membre, en 2012, du comité de pilotage sur « Les ressources minérales profondes - Étude prospective à l'horizon 2030 ».** – Combien avons-nous encore de ressources ? Combien d'années pourrions-nous encore vivre en exploitant les ressources terrestres ? La question est délicate. Dans l'industrie minière, on distingue en effet les ressources et les réserves, ce qui n'est pas le cas dans le langage courant. On ne classe dans les réserves que ce qui est techniquement et économiquement exploitable. Les ressources sont classées en différentes catégories selon le niveau de connaissances et la densité d'information dont on dispose. Une fois les ressources indiquées ou mesurées, si une étude technique et économique a montré qu'elles étaient exploitables, on peut alors parler de réserves probables ou prouvées.

Très souvent, les gens se contentent de diviser le niveau minimum des réserves par la production annuelle de la substance pour fixer l'échéance de son épuisement. Par exemple, pour le cuivre, on compte 880 millions de tonnes de réserves connues, et 20 millions de tonnes de production annuelle, de sorte que l'échéance d'épuisement du cuivre est estimée à quarante-quatre ans. Les chiffres sont à peu près les mêmes pour le cobalt. Pour le nickel on est autour de quarante ans. Pour le manganèse, on est au-delà des quatre-vingts ans.

Or ce type de calcul n'a pas de sens, dans la mesure où il faut aussi prendre en compte l'évolution de la production mondiale et celle des réserves connues. Pour le cuivre, ces réserves ne cessent d'augmenter. Par conséquent, la durée de vie statique de quarante-quatre ans est restée la même depuis 1950 jusqu'à aujourd'hui. Les réserves ne sont donc pas un indicateur d'épuisement des substances, car elles sont un élément dynamique qui se réalimente au fur et à mesure.

Quant aux ressources, elles peuvent servir de base pour le calcul des réserves – ce sont les ressources économiques –, ou bien être non économiques, même si elles peuvent le devenir, être inférées ou encore non découvertes.

Les ressources peuvent-elles servir à évaluer un horizon d'épuisement ? Cela vaut sans doute pour certaines substances, mais pas pour d'autres. Par exemple, au milieu des années 2000, alors qu'on développe les véhicules électriques, il apparaît que pour équiper 1 milliard de voitures hybrides, il faudrait 3 millions de tonnes de lithium, les réserves n'atteignant que 4 millions de tonnes. Dès lors que l'industrie constate ce besoin en lithium, les études économiques qui permettent de reclasser les ressources en réserves sont réalisées rapidement, de sorte que les réserves de lithium sont portées à 13 millions de tonnes. En outre, depuis 2008, les ressources de lithium n'ont cessé de croître, sous l'effet des efforts de l'industrie minière. Par conséquent, les ressources identifiées sont elles aussi sujettes à évolution, en fonction de la maturité du métal.

Si donc, l'on sait que certaines ressources manqueront à terme, on se heurte toujours à l'impossibilité de prévoir l'échéance de cet épuisement, car personne ne peut déterminer la quantité de ressources qui n'a pas encore été identifiée. On estime toutefois que cette quantité équivaldrait à trois fois plus que les réserves. Ainsi, selon l'Institut d'études géologiques des États-Unis (USGS), le potentiel de cuivre non identifié à ce jour est de 3 500 millions de tonnes qui s'ajoutent aux 2 100 millions de tonnes de ressources identifiées. L'horizon d'épuisement oscille entre cinquante et trois cents ou quatre cents ans selon les substances.

Des modèles plus sophistiqués de prévision ont été développés récemment, notamment par Olivier Vidal au sein de l'Institut des sciences de la terre (ISTerre) de Grenoble, ou bien au sein de l'Institut français du pétrole-Énergies nouvelles (IFPEN), qui consistent à empiler, d'un côté, un scénario d'évolution économique, un scénario d'évolution des usages et un scénario de mix énergétique et, de l'autre, un modèle de renouvellement des gisements. Grâce à ces modélisations complexes, on obtient un ordre de grandeur des échéances d'épuisement de certaines substances. Il n'est toutefois pas très différent de celui que j'ai précédemment cité, la difficulté étant qu'en superposant tous ces modèles, on multiplie les facteurs d'incertitude.

On sait donc que l'épuisement interviendra à long terme. À plus court terme, dans cinquante, cent ou deux cents ans, il est délicat d'envisager précisément l'échéance du manque de telle ou telle substance.

La question du recyclage se pose nécessairement en ce qui concerne les matières qu'on ne consomme pas, par exemple le cuivre que l'on ne brûle pas à la différence du pétrole.

Le taux de recyclage en fin de vie intervient dès lors que l'on a des pertes liées à un usage dispersif, par exemple celui du sulfate de cuivre pour traiter les vignes ou bien encore celui du nano-fil de cuivre utilisé comme bactéricide dans les chaussettes. Le taux de cuivre que l'on ne récupérera pas reste très faible, à 4 %.

En revanche, les défauts de collecte sont extrêmement forts pour le cuivre, puisque l'on perd 58 % de la substance à cette étape. Par exemple, lorsqu'une maison est démolie, les tuyauteries d'eau et les câbles électriques partent à la décharge à gravats et le cuivre est alors définitivement perdu.

Aujourd'hui, il ne reste que 38 % du cuivre après les usages dispersifs et les pertes en collecte. Seulement 28 % reviendront dans les procédés de fabrication, car la métallurgie

secondaire n'est pas forcément simple, de sorte que l'on perd encore de la substance au cours du processus.

Autre élément à prendre en compte, le cuivre a une durée de vie dans le système. En trente ans, la consommation de cuivre a doublé. Si, dans le même temps, on ne récupère que 28 % du cuivre initialement utilisé, cette part ne représente plus que 14 % de cuivre secondaire dans la consommation de cuivre. En l'occurrence, ce chiffre est de 17 % selon les études menées par la Commission européenne.

S'il est indéniable que le potentiel de recyclage est important, il reste à réaliser d'importants progrès. Pour les terres rares, le taux de recyclage est minime, de l'ordre de quelques unités de pourcentage.

Le poids du recyclage reste donc faible. Tant que l'on sera dans un monde en croissance, il faudra toujours injecter des ressources nouvelles, de sorte que la question de l'échéance de leur épuisement continuera de se poser. On peut repousser l'échéance, mais pas la faire disparaître.

Quelles sont les substances où les tensions sont les plus fortes ? La question est là aussi délicate, car la situation change très vite. Les produits sont cotés sur des bourses internationales et les prix sont instables. Le prix du cuivre est passé en vingt ans de 2 000 à 10 000 dollars la tonne, selon une courbe très irrégulière. Celui du cobalt a oscillé entre 20 000 et 80 000 dollars la tonne. Celui du lithium a récemment explosé, multiplié par cinq en l'espace d'un an. Les prix des terres rares ont subi les conséquences des taxes puis des quotas à l'exportation imposés par la Chine.

Aujourd'hui, le marché en tension est celui du lithium ; demain, celui du cobalt le sera peut-être davantage. Les marchés sont très différents, d'abord par leurs tailles : 100 000 tonnes par an pour le lithium ou le cobalt, mais 20 millions de tonnes pour le cuivre. Plus de 50 % de la consommation de lithium-cobalt est liée à des technologies de transition, tandis que celles-ci sont minoritaires pour le cuivre. Enfin, la consommation de gallium-indium, par exemple, est inférieure à 1 000 tonnes par an, mais il se pourrait fort bien que l'apparition d'une nouvelle technologie ait pour conséquence un accroissement de la demande, laquelle serait alors supérieure à la production.

Autre élément : le produit est-il exploité pour lui-même ou est-il exploité en sous-produit ? C'est important pour ce qui concerne les ressources minérales marines. Ainsi, les tensions sur le marché du cobalt sont liées à la production de batteries lithium-ion, le cobalt étant un des éléments constitutifs de la cathode. Or le cobalt est un sous-produit du cuivre ou du nickel ; une seule mine au monde l'exploite pour ce qu'il est. Aussi, même si son prix augmente, la production minière n'augmentera pas pour autant, les mines vivant essentiellement du nickel. Seules les mines de cuivre avec le cobalt comme sous-produit, essentiellement situées en République démocratique du Congo, sont sensibles au prix du cobalt et peuvent donc orienter leur production à la hausse. Il peut donc y avoir de fortes tensions sur les métaux qui sont des sous-produits.

Les réserves de cobalt sont faibles. Ses ressources connues sont de 25 millions de tonnes en milieu terrestre, ce qui est également faible, et c'est un sous-produit. Les conditions sont donc réunies pour qu'il y ait, à un moment ou à un autre, des difficultés avec le cobalt. Or celui-ci fait partie des métaux fortement présents dans les ressources minérales marines.

On estime à 120 millions de tonnes les ressources de cobalt en milieu marin. Les ressources marines de cobalt représentent donc un vrai enjeu.

La seule évaluation des ressources ultimes en milieu marin, issue de l'USGS, porte sur le cobalt. Pour les autres substances, si l'on considère les teneurs que l'on trouve classiquement dans les ressources minérales marines, et compte tenu de ce que l'on sait du cobalt, on peut en déduire qu'il y aurait des ressources marines significatives pour le nickel – deux fois les ressources terrestres soit 600 millions de tonnes. Les ressources seraient en revanche loin d'être significatives pour le cuivre, avec 600 millions de tonnes, en s'appuyant uniquement sur les nodules.

Pire que les sous-produits : les sous-produits à l'état de traces, utilisables pour certaines technologies. Un exemple : celui du gallium, sous-produit de la bauxite, dont le marché mondial représente environ 400 tonnes, ce qui nécessite d'exploiter 400 millions de tonnes de bauxite. L'une de vos questions porte sur la transition énergétique, qui nécessite de développer, en particulier, le photovoltaïque, avec deux solutions : solution silicium-argent ou solution dite des « couches minces » – cuivre, indium, gallium, sélénium. Or, avec une substance telle que le gallium, on ne peut envisager que des marchés de niche.

Je reviens sur la question des marchés en tension. Les lignes sont mouvantes, pour des raisons géopolitiques, mais aussi en raison de l'évolution des technologies. Par exemple, on trouve dès à présent des batteries lithium-ion dont les cathodes sont exemptes de cobalt. Il faudrait dans l'absolu 24 millions de tonnes de cobalt pour pouvoir équiper toutes les voitures en circulation de batteries employant une technologie lithium-cobalt, ce qui correspond aux ressources terrestres actuellement connues. Des technologies se développent pour réduire la part du cobalt. La technologie qui a le vent en poupe en Europe, c'est celle dite « NMC », pour nickel-manganèse-cobalt, qui nécessite dix fois moins de cobalt.

Une autre technologie est disponible, celle du lithium-fer-phosphate, qui ne nécessite pas de cobalt. Par conséquent, la tension sur le cobalt va-t-elle perdurer ? La différence majeure entre ces technologies, c'est la quantité d'énergie qu'il est possible de stocker dans la batterie. Pour un court trajet, une batterie lithium-fer-phosphate fait l'affaire, mais pour un plus long trajet, il faut une batterie NMC, à moins de faire le trajet en plusieurs étapes. Les questions technologiques s'accompagnent donc de questions d'usage.

En un mot, il est difficile de caractériser une situation de tension à court terme sur un marché, car tout évolue très vite.

Si l'on considère les ressources présentes en milieu marin, c'est le cuivre qui pose problème à un horizon proche, d'autant que ce produit est indispensable à la transition vers l'électrique. Le seul conducteur dont nous disposons pour fabriquer les voitures électriques, les éoliennes, les câbles électriques décentralisés... est le cuivre. Le marché du cuivre va donc se développer, les ressources terrestres étant à ce jour encore assez confortables.

Le marché du nickel représente 7 millions de tonnes par an. Mais le nickel qui entre dans la composition des batteries est du nickel de qualité chimique, alors que l'essentiel du nickel produit aujourd'hui l'est sous forme de ferronickel pour faire de l'acier inox. Se pose donc plus, potentiellement, un problème de transformation.

Les ressources terrestres en manganèse sont significatives et, même s'il est utilisé pour la fabrication des batteries, on ne perçoit aucune problématique d'approvisionnement.

*Quid* des questions géopolitiques ? Des questions géopolitiques peuvent se poser du fait de la géologie, lorsque les réserves sont très concentrées : les réserves mondiales de phosphates sont de 67 milliards de tonnes, dont 50 au Maroc ; 90 % des réserves mondiales de platinoïdes sont en Afrique du Sud (2008) ; la RDC détient quant à elle la moitié des réserves mondiales de cobalt.

La géopolitique peut également se manifester à travers les choix d'exploitation. Ainsi, la RDC représente 72 % de l'exploitation primaire du cobalt, ce qui est supérieur à sa part dans les réserves mondiales (50 %).

S'agissant des terres rares – on parle de terres rares, car elles sont faiblement concentrées –, la Chine domine la production, même si des pays comme le Vietnam ou l'Australie occupent une place croissante, étant entendu que ce sont des entreprises essentiellement chinoises qui contrôlent la production du premier.

En revanche, les réserves mondiales de terres rares ne sont pas concentrées géographiquement. Aux États-Unis, le gisement de *Mountain Pass* peut être à tout moment remis en exploitation. La Finlande, le Groenland, l'Afrique, le Canada possèdent des terres rares.

Ce qui est concentré en Chine, c'est simplement la production. C'est un choix industriel. Ce n'est qu'en 2011, quand ce pays a commencé à fermer le robinet, que les pays occidentaux se sont mis à prospecter. Ces gisements, très nombreux, ne sont pas exploités à ce jour, la Chine ayant entre-temps mis fin à sa politique de quotas.

Dernier point : l'effet de la chaîne aval. S'agissant du cobalt, la Chine représente 64 % de la production de ce métal, pourtant majoritairement produit en RDC.

En définitive, aucun pays, à mon sens, ne pourra être totalement autonome tout au long de la chaîne.

En la matière, qu'en est-il de la France ? En Nouvelle-Calédonie, on exploite 200 000 tonnes de nickel par an, ce qui est très largement supérieur aux besoins de la France. Le cobalt issu de cette exploitation disparaît dans le ferronickel (pyrométallurgie) ou est récupéré (hydrométallurgie). Si l'on parvenait à récupérer le cobalt présent dans les minerais produits en Nouvelle-Calédonie, il serait donc possible de produire à peu près 20 000 tonnes de cobalt, ce qui ferait de la France le deuxième producteur mondial de cobalt.

Pour résumer, nous maîtrisons la production de nickel et de manganèse – même si, s'agissant de ce dernier, nous ne disposons pas des ressources – grâce à Eramet. Il reste la question de la maîtrise de la chaîne aval du cobalt. Concernant le cuivre, nous n'avons pas la maîtrise de la chaîne aval, mais l'Europe l'a : ainsi, on trouve des gisements et une fonderie en Espagne et en Suède.

**Mme Angèle Prévile.** – J'ai cru comprendre qu'il était difficile de recycler le lithium contenu dans les batteries. Existe-t-il une filière de recyclage ?

**M. Damien Goetz.** – Je ne suis pas très au fait du processus de recyclage du lithium. Très récemment encore, on récupérait le cobalt contenu dans les batteries parvenues en fin de vie, mais pas le lithium, en effet, le coût étant trop important par rapport au bénéfice. D'après ce que je sais, les technologies et les volumes ayant évolué, le lithium sera sans doute récupéré.



Quoi qu'il en soit, « mettre à la poubelle » 25 millions de tonnes de lithium chaque fois qu'on remplacera les batteries des voitures électriques n'est pas envisageable. De fait, les constructeurs devront intégrer dans leur processus le recyclage de ces batteries. Je suis donc plutôt optimiste.

**M. Michel Canévet, président.** – Est-on opérationnel, technologiquement, pour récupérer ce lithium ? Le contexte géopolitique, de toute façon, nous oblige à réfléchir à ces questions. Ainsi, il est envisagé d'installer des unités de production de batteries dans les Hauts-de-France, mais encore faut-il pouvoir disposer des matières premières nécessaires.

**M. Damien Goetz.** – Je pense que les technologies sont mûres. L'évolution des cours du lithium favorisera très certainement la filière de recyclage. Pour autant, disposons-nous de nos propres sources d'approvisionnement ? La France dispose d'un important gisement de lithium sur son territoire, qui n'est cependant pas exploité. Peut-on dire alors que notre pays sous-exploite ses ressources ? Les projets de Variscan Mines ont été abandonnés. Peut-on dire que le Groenland sous-exploite ses ressources quand il décide, pour des raisons politiques, de ne pas exploiter un gisement de terres rares ? On pourrait également citer le cas de la Bolivie, qui dispose des plus importants gisements de lithium au monde, mais qui reste un producteur très modeste.

On peut aussi choisir de ne pas exploiter une ressource pour des raisons économiques, des raisons de marché. Ainsi, la Guinée-Conakry n'exploite pas son gisement de fer des monts Nimba, les producteurs considérant que la production mondiale est à ce stade suffisante.

Enfin, il reste l'ensemble des gisements encore inconnus à ce jour.

L'industrie minière est une industrie lourde, nécessitant des investissements très importants, de long terme. Avant d'investir plusieurs milliards de dollars pour développer un nouveau gisement de fer, il faut être certain des perspectives de marché.

Pour en revenir au lithium, on peut citer le projet d'Eramet, en Argentine, ou les projets d'extraction du lithium à partir de saumure géothermale, en Alsace particulièrement. À ce jour, le prix du lithium est haut, parce que les industriels ont probablement sous-estimé le rythme de croissance de la demande, d'où une situation de sous-capacité. Si de nouveaux projets se développent, les prix devraient baisser.

**M. Philippe Folliot.** – Le département du Tarn, dont je suis l' élu, compte un gisement de tungstène, à Fontrieu. Or la stratégie de l'État nous a surpris : d'un côté, il considère que c'est un minerai stratégique pour lequel il convient d'accroître notre autonomie ; de l'autre, il ne se donne pas les moyens de prospecter, laissant les élus locaux se débrouiller face aux opposants, sans expliquer les enjeux stratégiques.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Si les ressources sous-marines sont davantage exploitées, pensez-vous que les prix baisseront, sachant que les coûts d'extraction sont plus élevés ?

**M. Damien Goetz.** – Sur la matrice de criticité française, le tungstène se place à un niveau très haut – il n'est pas aussi haut dans la matrice européenne ou la matrice américaine –, ce qui devrait nous inciter, en effet, à exploiter de nouveaux ou d'anciens

gisements. Je ne peux que constater qu'il est quasiment impossible de rouvrir une mine sur le territoire français, toute tentative se concluant par un abandon.

Guillaume Pitron, dans son livre *La guerre des métaux rares*, écrit que nous avons exporté notre pollution. Cela ne me semble pas tout à fait exact dans le cas des terres rares, les pays d'extraction ayant logiquement été plus loin dans la chaîne de production. Il serait très difficile de se lancer en France dans l'exploitation de terres rares.

Je n'ai pas évoqué, en effet, la dimension économique des gisements sous-marins, par rapport aux gisements terrestres. Il faut bien savoir que nous sommes encore largement dans le flou à ce sujet, en particulier s'agissant des encroûtements cobaltifères. En ce qui concerne les amas sulfurés sous-marins, l'évaluation est plus aisée.

Quant aux nodules, leur teneur en nickel, en cobalt et en cuivre, sont respectivement de 1,5 %, 0,3 % et 1,2 %. C'est comparable à ce qu'elle est pour les gisements néo-calédoniens.

Je laisse de côté le manganèse, car la production de manganèse de qualité chimique à partir de nodules excéderait les besoins actuels, ce qui provoquerait une chute des prix.

Les gisements sous-marins de cuivre et de nickel sont donc comparables, quant à leur teneur en cobalt, aux gisements terrestres. La vraie difficulté, c'est la nécessité d'aller dans les grandes profondeurs, à 3000 m ou plus, et de développer la métallurgie nécessaire, ce qu'on ne sait pas faire à ce jour.

À mon sens, le coût d'exploitation de ces ressources sous-marines serait nécessairement supérieur à ce qu'il est pour les ressources terrestres. L'exploitation des nodules n'est pas problématique en soi, mais le *process* de traitement de ces nodules l'est. A contrario, il n'y a pas de difficulté de *process* pour les amas sulfurés mais c'est leur exploitation qui est complexe. Quant aux encroûtements cobaltifères, ils sont mal connus, difficiles à exploiter et à traiter.

**M. Michel Canévet, président.** – Nous vous remercions de ces éclairages très intéressants.

*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 Carine Tramier, présidente du Comité d'orientation de la recherche et de l'innovation de la filière des industriels de la mer (Corimer).**

**M. Michel Canévet, président.** – Nous accueillons à présent Mme Carine Tramier, présidente du Comité d'orientation de la recherche et de l'innovation de la filière des industriels de la mer, accompagnée de M. Wilfrid Merlin.

Participent à cette réunion, physiquement ou en visioconférence, Didier Mandelli, sénateur de la Vendée, Angèle Prévile, sénatrice du Lot, Muriel Jourda, sénateur du Morbihan, Micheline Jacques, sénateur de Saint-Barthélemy, Jacques Fernique, sénateur du Bas-Rhin, et Philippe Folliot, sénateur du Tarn.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Nous vous avons fait parvenir une liste de questions, dont vous ne devez aucunement vous sentir prisonnière. Nous pourrions avoir des échanges au terme de votre propos.

**Mme Carine Tramier, présidente du Comité d'orientation de la recherche et de l'innovation de la filière des industriels de la mer (Corimer).** – Nous vous remercions de votre invitation.

Je vais donc m'exprimer devant vous sur les grands fonds marins, à la suite, notamment, de Mme la ministre Annick Girardin et de MM. Thierry de la Burgade, secrétaire général de la mer adjoint, Nicolas Gorodetska, conseiller économie maritime et portuaire, et Xavier Grison, chargé de mission schéma directeur de la fonction garde-côtes et conseiller grands fonds marins, que vous avez précédemment auditionnés.

Mon propos liminaire portera essentiellement sur le thème des grands fonds marins et sur son articulation avec le Corimer. M. Merlin le complétera sur les aspects technologiques et sur la question des industries *offshore* de nouvelle génération.

Je suis sensible à l'intitulé de la mission, qui ne traite pas que des grands fonds. La stratégie France 2030 vise en effet tous les acteurs des fonds marins, aujourd'hui essentiellement impliqués sur le côtier ou sur l'*offshore* profond et qui ont le mérite d'être rentables sur un marché mature, avec une capacité à s'appuyer sur leurs acquis et sur leur expérience. En parallèle avec les protagonistes de l'innovation de rupture – pour communiquer ou résister à des pressions très élevées –, ce sont eux qui permettront la création d'un écosystème industrie-services, cette complémentarité entre recherche fondamentale et industriels des fonds marins permettant à terme d'identifier et de mettre en service des pépites pérennes sur le plan économique.

L'enjeu pour cette filière des industries de la mer, c'est le développement continu d'une politique industrielle d'excellence qui va s'appuyer sur les territoires, notamment sur les PME et TPE, assurant ainsi une autonomie stratégique et une certaine souveraineté économique au pays. La composante maritime a été mise à l'honneur lors du *One Ocean Summit*, mais il faut désormais aller au-delà des effets d'annonce et donner des moyens aux industriels de la mer de se développer, à l'exemple de ce qui a été fait pour le nucléaire ou l'hydrogène.

Il faut aller plus loin dans le mix énergétique avec l'éolien flottant, encourager les bateaux et les ports « zéro émission » et simplifier le cadre réglementaire pour favoriser l'entrepreneuriat.

Les conclusions du dernier Comité interministériel de la mer (CIMer) ouvrent d'amples perspectives, tout particulièrement s'agissant des grands fonds marins, qui méritent la même considération que le spatial en son temps. Les capacités opérationnelles de la France en recherche, en innovation, en ingénierie et en fabrication nous permettent de nous lancer dans l'exploration. Ne laissons pas passer cette occasion. Le sujet de la commande publique est au cœur des débats.

Vos questions s'articulent autour de plusieurs grands thèmes : les grands fonds marins ; l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) lancé par le Corimer ; la notion d'indépendance ; l'exploitation.

Le comité ministériel de pilotage (CMP) de l'objectif 10 « grands fonds marins » du plan France 2030 a défini les actions associées aux stratégies de développement dans ce domaine : feuille de route, puis cahier des charges des appels à projets, puis appels d'offres pour commande publique.

Il convient de fournir les moyens matériels et humains, par le biais de la formation, des moyens qui soient durables, pour l'exploration à grande échelle des grands fonds marins – robotisation, autonomisation – et d'assurer à la France, deuxième puissance maritime, le *leadership* dans ce domaine très spécifique.

Il faut également s'assurer que les 300 millions d'euros alloués dans le cadre de France 2030 serviront le triptyque : éviter, réduire et compenser.

Le double objectif, c'est l'exploration pour recueillir des données sur un écosystème qui nous est encore largement inconnu et le développement d'innovations, y compris avec des applications dans le domaine de la santé, dans le domaine des *process* industriels - par exemple le biomimétisme.

L'aspect minier de la question, à ce stade, n'entre pas en ligne de compte dans le plan France 2030.

Le CIMer 2021 actait qu'un démonstrateur serait développé pour tester l'impact et la faisabilité d'une exploitation minière, tandis que France 2030 ambitionne d'évaluer cet impact potentiel avant de passer à une hypothétique phase d'exploitation.

Le CMP permet d'avoir une vision élargie, puisqu'il rassemble de nombreux acteurs provenant d'horizons différents : Corimer, donc, mais également Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM), Direction générale de l'armement (DGA), Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), ministère des armées. Nous pouvons donc ouvertement confronter nos expériences et nos idées pour parvenir aux objectifs définis.

Nous sommes plutôt actifs ! Après la réunion de lancement, le 23 février, nous nous sommes retrouvés le 2 mars, puis le 8 avril. Nous nous revoyons le 5 mai.

Nous avons passé en revue la feuille de route provisoire qu'avait soumise le Secrétariat général de la mer, en vue du CIMer 2022, en proposant des positionnements sur la « cartographie » des dispositifs les plus adaptés – marchés publics *versus* AMI. De même, nous avons formulé des recommandations fonctionnelles. Nous avons noté qu'il manquait un volet « compétences », incluant l'attractivité et la formation, lequel a été depuis lors ajouté.

Cette proposition de feuille de route sera normalement finalisée en mai. Suivra la rédaction du cahier des charges.

C'est maintenant que se concrétise la dimension d'accompagnement du comité ministériel de pilotage sur les objectifs et les missions retenues lors du CIMer 2022. Il y a eu un arbitrage ministériel, par ailleurs il ne fallait pas dépenser dès les premières missions les 300 millions d'euros alloués, et donc quatre missions ont été retenues : cartographie des zones de contrat entre l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) et la France ; planeur sous-marin profond ; drone sous-marin (AUV) profond ; robot de profondeur (ROV) pour l'observation précise de zones d'intérêt.

Il y a une réelle volonté de ne pas prendre de retard mais nous nous inscrivons néanmoins dans le temps long. L'idée, c'est de rendre l'exploration abordable financièrement, mais également possible sur le plan technique.

Le CMP a vocation à accompagner ces stratégies, non pas simplement à les appliquer les yeux fermés. Nous voulons utiliser les outils disponibles, faire « complémentaire », faire « modulaire » pour aller sur des missions différentes, croire au potentiel de croissance plus qu'à l'optimisation. Les industriels sont rompus à cet exercice.

Nous travaillons sur la cartographie « en meute », avec un parallèle avec les drones aériens, pour recueillir et utiliser des données dans des délais raisonnables ; sur la fourniture de services ; sur le traitement de données ; sur la conjugaison entre l'incrémental et la rupture en innovation.

Pour les moyens matériels, nous raisonnons de manière globale : outre l'engin, il faut prendre en compte la mousse, les batteries, la connectique, les capteurs, etc.

Ce modèle industriel et technologique regrouperait l'ensemble des industries nationales pour assurer la fameuse souveraineté économique dans le domaine des grands fonds marins.

Nous mettons également l'accent sur la formation et la communication – il faut saluer à cet égard l'Académie de marine et le cluster maritime français –, ainsi que sur l'attractivité du secteur y compris pour les femmes, pour les jeunes, et pour encourager la reconversion.

Le plan France 2030 permet de transférer une partie des actions sur les industriels fédérés par le Corimer. C'est un accompagnement amont de la filière exploration par les pouvoirs publics pour faire face à la compétition mondiale, avec une prise de relais par les industriels pour déployer les mesures qui assureront notre compétitivité sur le long terme.

Outre les Américains et les Chinois, les Indiens, les Japonais, les Norvégiens, les Portugais ne nous attendront pas.

Dans son rapport au secrétaire général de la mer, Jean-Louis Levet cible l'exploration, avec en ligne de mire l'exploitation des ressources minérales. France 2030 vise au contraire la connaissance de la faune, de la flore, de l'écosystème et, plus largement, de la colonne d'eau avant une éventuelle exploitation durable. Il convient d'identifier et d'évaluer les impacts environnementaux liés aux activités humaines au travers des quatre missions évoquées précédemment.

Ces deux stratégies se complètent parfaitement. Ainsi, le programme d'équipements de recherche sur la connaissance des grands fonds marins (PEPR), correspondant au premier projet préconisé par M. Levet, est disjoint des quatre missions, mais les conclusions des quatre missions alimenteront ce PEPR.

Quant au deuxième projet préconisé par M. Levet, s'agissant des campagnes d'exploration des zones AIFM françaises, correspondant à la mission n°1 annoncée au CIMER, France 2030 permettra de valider techniquement et industriellement un AUV français à grande profondeur, et d'en sécuriser le financement.

J'en viens à l'articulation autour du Corimer. Le principe fondateur du Corimer est de repenser la recherche et l'innovation *via* des feuilles de route, avec une double mission : une réflexion stratégique d'un côté et une orientation des projets. C'est donc bien un lieu de co-construction entre l'État et les filières pour définir, orienter et soutenir la recherche, le développement et l'innovation dans la filière, avec un effet intégrateur sur le long terme.

La feuille de route n°4 de la filière propose des solutions technologiques non seulement pour l'exploration, mais également pour l'exploitation durable – c'est là qu'il y a un léger écart avec France 2030. Cette feuille de route porte sur les énergies marines renouvelables, la production d'hydrogène en mer, la capture de CO<sub>2</sub> ou autre solution de décarbonation.

Le Corimer a été critiqué mais nous prenons en compte le retour d'expérience dont nous bénéficions depuis 2018. Les besoins de la filière sont donc pris en compte dans l'élaboration des dispositifs publics de soutien à l'innovation. La feuille de route n° 4, qui a servi de base à l'AMI Corimer, continuera, une fois révisée, à servir de base aux futurs AMI Corimer.

Le Corimer aura un rôle à jouer dans le futur AMI consacré aux technologies liées aux grands fonds marins. Nous pouvons intervenir sur les leviers de France 2030 en tant que soutien à l'industrialisation, à l'outil de production, à l'innovation de rupture et à la défense de la commande publique. Il tient sa légitimité de la présence dans la filière des experts des feuilles de route. La feuille de route n°4 implique France Énergies marines, l'Ifremer et Evolen. Pour l'évaluation, il existe un jury d'experts externes constitué par Bpifrance après consultation des ministères de la filière. Le Corimer a proposé six noms, pour dix personnes au total. Les conclusions du CMP seront intégralement prises en compte par le groupe de travail qui sera constitué, au niveau de la filière, sur la question des grands fonds marins.

Le Corimer est un facilitateur, un accélérateur, pas un frein. C'est dans cet esprit qu'il joue un rôle de porte d'entrée unique dans les dispositifs de soutien à l'innovation, en concertation avec le SGPI dans le cadre de France 2030, et je crois qu'il joue ce rôle correctement. Il soulage les porteurs de projets de la dimension administrative de ces derniers. Les délais d'instruction de l'AMI Corimer ont été portés cette année à deux mois contre six pour des projets comme i-Démo. La portabilité des dossiers facilite aussi les choses.

Nos moyens d'action sont variés. Avant soumission des dossiers de l'AMI, nous faisons appel au comité recherche et développement de la filière, nous avons organisé un webinaire conjointement avec Bpifrance et la direction générale des entreprises. Rappel régulier des points d'attention, foire aux questions, *B to B*... Nous avons moyen d'être visible et d'aider avant soumission des dossiers.

Après la clôture des dossiers, nous travaillons plutôt, en lien avec les opérateurs du PIA, sur l'orientation des projets présélectionnés vers les dispositifs de financement les plus appropriés. La partie étatique du Corimer internalise la complexité de l'exercice, elle oriente les projets en fonction des thèmes et répartit la charge de travail entre les différents opérateurs.

En ce qui concerne les grands fonds marins, trois projets « espaces sous-marins » ont été soumis au dernier AMI Corimer, dont deux visant l'exploration/exploitation et un seul admissible : sur les trois projets, l'un se situait en dessous du seuil d'acceptation du Corimer, qui varie selon le type de société et le nombre de sociétés concernées, un autre était

incomplet. Le projet retenu traite essentiellement de l'exploitation, pas nécessairement exclusivement pour les grands fonds marins. Je ne peux pas vous en dire davantage parce que le porteur du projet souhaite que les données en restent confidentielles.

En ce qui concerne les critères d'admissibilité par Bpifrance, je rappelle qu'un projet collaboratif, c'est-à-dire regroupant plusieurs sociétés, doit être supérieur à 4 millions d'euros et que les projets individuels doivent être supérieurs à une certaine somme comprise entre 2 et 4 millions d'euros selon le type de la société. Les autres critères sont le caractère innovant, les impacts sociaux et économiques en France, la gouvernance du consortium, sa capacité à porter de tels projets, la pertinence du modèle d'affaires, le plan de financement, etc. Il faut un « retour » industriel en France. Les consortiums doivent regrouper des partenaires appartenant aux secteurs de l'industrie et de la recherche. Le projet doit être porté par une entreprise unique immatriculée en France. Tout projet entraînant un quelconque préjudice environnemental, de quelque ordre qu'il soit, est exclu.

Par ailleurs, il existe des critères propres à France 2030 : 50 % des crédits doivent être consacrés à la décarbonation, 50 % du plan doit aller à des acteurs émergents, la prise de risque est encouragée et les échecs acceptés, ce qui est très important en termes d'état d'esprit – il ne faut pas hésiter à oser ! Enfin, les investissements doivent aller à l'innovation et à l'industrialisation. Il faut ajouter que les enveloppes évolueront en fonction des besoins, mais il revient au SGPI de s'exprimer sur ce sujet.

Vous l'aurez compris, cet AMI traite de la phase amont et du soutien à l'offre, mais les appels à projets et les AMI ne sont pas toujours parfaitement adaptés, parce que, quand on parle des grands fonds marins, la plupart des technologies existent déjà – il n'y a pas véritablement besoin de technologies de rupture dans ce domaine. Ce sont les essais à la mer qui nous manquent pour valider les investissements déjà réalisés par les industriels. C'est là que le recours privilégié à la commande publique prend tout son sens : celle-ci permet de concrétiser le marché et de laisser entrevoir aux industriels un retour sur investissement. En l'occurrence, les appels d'offres soutiennent la demande, tout en offrant une visibilité aux industriels.

En ce qui concerne l'enveloppe financière de l'AMI, un chiffre de 60 millions d'euros est parfois évoqué, mais il résulte simplement de l'annonce, lors d'une réunion de travail, de la volonté de doubler chaque année le nombre de projets. Il ne s'agit donc réellement ni d'une enveloppe ni d'un plafond. On peut d'ailleurs espérer que nous aurons suscité tellement de vocations que nous dépasserons les 60 millions d'euros...

En tout cas, la qualité des vingt et un dossiers admissibles et le fait que plusieurs d'entre eux dépassent les 10 millions d'euros laissent penser que l'objectif de 60 millions sera atteint. Je rappelle qu'en 2020 quatorze projets ont été soumis et huit ont été déclarés admissibles ; la progression est donc très importante.

Dans les questions que vous nous avez adressées, vous mentionnez le chiffre de 62 millions d'euros : il s'agit d'une estimation de l'investissement total mobilisé sur les projets en question. L'apport public s'élève quant à lui à 33 millions, soit un rapport de un à deux.

L'AMI Corimer vise un objectif de mutualisation et est abondé par différents budgets. Les aides consenties viennent en plus des autres enveloppes disponibles, notamment France 2030 et le programme d'investissement d'avenir i-Démo. L'État décidera de

l'orientation vers i-Démo, vers France 2030... mais une part importante des financements en faveur des grands fonds marins viendra élargir sur un budget dédié.

Dans votre questionnaire, vous évoquez aussi la mission confiée à M. Philippe Varin sur la sécurisation de l'approvisionnement de l'industrie française en matières premières minérales. Je partage le point de vue selon lequel il est important de créer les conditions de la mise en place de filières d'excellence sur toute la chaîne de valeur. J'ajoute, même si je ne suis pas une spécialiste de ces questions, que la France dispose d'industriels reconnus en termes d'exploration des grands fonds, que ce soit pour les plateformes, les engins sous-marins, les équipements et les charges utiles embarqués, les communications pour le contrôle et la commande des engins, le positionnement dynamique, les capteurs, etc. Il convient cependant de fournir aux industriels les moyens dont ils ont besoin.

Autre vecteur de souveraineté, les normes et les standards. Il est urgent que la France s'impose en la matière pour pouvoir peser sur les règles internationales, celles définies par l'AIFM, et ne pas laisser la place à des pays comme la Chine pour lesquels la protection de l'environnement n'a pas la même priorité que chez nous...

Les deux missions du Corimer font écho à l'ensemble de ces préoccupations : fixer des feuilles de route technologiques et identifier les projets qui répondent aux enjeux.

Pour élargir notre sujet et faire écho à votre audition précédente, il n'est pas du tout certain que les besoins identifiés aujourd'hui correspondent à la réalité de 2050, notamment du fait des progrès technologiques ou des considérations écologiques, par exemple en termes de stockage de CO<sub>2</sub>. Nous n'aurons peut-être plus autant besoin des métaux rares, comme le lithium, dont nous sommes tant avides aujourd'hui. Un article a été récemment publié par l'Université du Michigan pour comparer les batteries lithium-soufre aux batteries lithium-ion : les premières seraient nettement plus écologiques et puissantes que les secondes. De nombreuses pistes peuvent donc être explorées pour réduire notre dépendance et je suis certaine que nos chercheurs et nos industriels seront capables de relever ce défi.

Enfin, il faut souligner que tous les pays disposant d'une façade maritime ont mis en place des dispositifs de soutien à l'innovation et des politiques publiques d'accompagnement dans le domaine maritime. Nous pouvons espérer que l'intérêt du dialogue entre l'État et les industriels soit universellement reconnu et que la logique défendue par le Corimer prévale.

**M. Wilfrid Merlin, pilote et corédacteur de la feuille de route Industrie Offshore Nouvelle Génération de la filière des industriels de la mer, incluant les grands fonds marins.** – Lorsqu'on évoque la question des progrès technologiques nécessaires pour rendre possible une éventuelle exploitation des fonds marins, la question des coûts se pose très rapidement.

De manière générale, il faut savoir qu'il est plus facile d'opérer des engins sur Mars qu'au fond de la mer, pour deux raisons. Sur Mars, il existe un ensoleillement et cette lumière peut être convertie en énergie. Sous l'eau, vous dépendez de batteries et, à moins d'utiliser de l'énergie nucléaire, vous êtes très limité. En outre, dans les airs ou l'espace, vous pouvez communiquer par ondes électromagnétiques et transférer ainsi beaucoup d'informations ; sous l'eau, ces ondes sont absorbées. De ce fait, soit vous utilisez des engins autonomes et vous récupérez les informations *a posteriori*, au moment où l'engin remonte à la



surface, soit un bateau stationne en permanence au-dessus de l'engin avec lequel une liaison physique est établie.

Concernant l'exploitation, quatre types de richesses minérales peuvent être éventuellement exploités : les sulfures hydrothermaux, les encroûtements de cobalt et de platine, les nodules polymétalliques et les gisements d'hydrogène natif. Je mets de côté l'hydrogène natif pour me concentrer sur le minier.

La question fondamentale est de remonter ces matériaux comportant des minéraux suffisamment rapidement pour compenser les coûts liés aux immobilisations des navires en surface. De ce point de vue, il n'existe actuellement aucune solution viable économiquement ou technologiquement.

En ce qui concerne la prise en compte des externalités, les écosystèmes des abysses obéissent à des cycles longs, ils sont donc fragiles et peu résilients. En outre, ils sont mal connus. Par conséquent, il est indispensable de continuer d'étudier les sous-sols de ces écosystèmes pour mieux comprendre les risques. Pour cela, nous pouvons utiliser, comme dans l'exploitation pétrolière, des planeurs sous-marins, aussi appelés *gliders*, pour anticiper de manière précoce d'éventuelles pollutions.

Cela dit, les écosystèmes concernés par l'exploitation sous-marine sont assez pauvres par rapport à ce qu'on peut trouver en surface – je pense aux coraux. On connaît mal ces écosystèmes, il y a de la vie, mais assez peu.

De plus, il n'est pas nécessaire d'excaver beaucoup de matériaux, parce que les concentrations de métaux rares sont deux à trois fois plus importantes qu'à terre. Qui plus est, ces matériaux sont directement sur le fond de la mer et il n'y a qu'à les récupérer.

Pour ces raisons, les externalités sur l'environnement sont potentiellement beaucoup moins importantes que pour des mines terrestres.

**M. Michel Canévet, président.** – Nous nous réjouissons que la présidence d'un tel comité soit assurée par un représentant des acteurs économiques.

France 2030 consacre 2 milliards d'euros à l'espace et aux fonds marins, dont 300 millions à ces derniers. Que pensez-vous de cette répartition au regard des contraintes que vous avez évoquées et des ambitions affichées ?

**Mme Carine Tramier.** – Il ne m'appartient pas de commenter ce point, mais je crois que ce qui est important, c'est que nous commençons à avancer. Les quatre premières missions sont à très courte échéance. Elles permettront à tout le monde de se faire une première idée et, le cas échéant, de tuer certaines réticences. Je suis confiante sur le fait que d'autres initiatives pourront être menées. Il est très important d'avancer de manière incrémentale.

**M. Michel Canévet, président.** – Vous avez évoqué les seuils retenus pour l'AMI. Est-ce qu'ils ne peuvent pas porter préjudice à certains projets ? Ce sont surtout de grosses entreprises qui peuvent mobiliser un minimum de 2 millions d'euros, *a fortiori* si l'on parle d'AMI et pas de commande publique. Il n'est pas évident de trouver des cofinancements, en l'absence de visibilité sur une possible exploitation ultérieure.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Pensez-vous que la France ait suffisamment avancé en termes d'élaboration des normes ?

Par ailleurs, ne serait-il pas intéressant d'avancer au niveau européen sur le plan industriel ? Si oui, avez-vous identifié des partenaires éventuels ?

**Mme Carine Tramier.** – Les seuils peuvent être considérés comme élevés, mais comme je le disais tout à l'heure, plusieurs projets retenus cette année dépassent 10 millions d'euros. C'est pour répondre à cette question que nous avons ouvert cette année la cellule d'orientation des projets d'innovation sous les seuils (COPI2S) à laquelle participe le comité recherche et développement de la filière. Cette cellule est chargée d'accompagner les structures tout au long de l'année, pas seulement le temps de l'AMI.

La France n'a pas à rougir en ce qui concerne les normes et les standards, mais il faut donner l'impulsion pour que les experts se mettent autour de la table et commencent à travailler sur ces questions. L'empilement des contraintes reste un point bloquant ; nous devons réussir à faire plus simple, à être plus agiles !

**M. Wilfrid Merlin.** – Si la France n'occupe pas le terrain, d'autres pays le feront...

**Mme Carine Tramier.** – Pour des sujets de cette ampleur, il est évidemment intéressant de travailler au niveau européen. Il existe d'ailleurs des programmes européens de recherche en la matière et la filière y est très impliquée.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Je pensais surtout à l'aspect stratégique des choses. Certains estiment que nos armées devront peut-être s'équiper à l'étranger en raison de l'urgence... Ne serait-il pas pertinent de nouer des partenariats stratégiques avec les pays européens déjà avancés sur ces questions, comme la Norvège ou l'Allemagne ?

**Mme Carine Tramier.** – Aujourd'hui, il revient moins cher d'acheter certains composants hors de l'Union européenne. Un industriel réfléchit nécessairement en termes de retour sur investissement. Il est donc important de faire vivre le marché national et ses acteurs. C'est notamment sur ces sujets que travaillent le comité ministériel de pilotage et la filière. Pour cela, il faut à la fois miser sur les technologies de rupture et capitaliser sur l'existant. Arriver à 6 000 mètres de profondeur ne va pas constituer un saut quantique dans la plupart des cas.

**M. Michel Canévet, président.** – Nous devons aller vite, à la fois pour des raisons militaires et pour respecter l'objectif d'améliorer la cartographie d'ici à 2030 – nous en parlions tout à l'heure avec le représentant de l'Unesco.

Pour autant, les acteurs économiques que nous avons reçus nous ont indiqué qu'ils ne pouvaient pas se permettre de déployer de nouvelles technologies sans le soutien significatif des pouvoirs publics compte tenu de la faiblesse des perspectives de marché, en particulier en termes d'exploitation. Jusqu'à quelle part d'un projet l'AMI peut-il contribuer ?

**Mme Carine Tramier.** – Il n’y a pas de plafond précis et cela dépend du projet et de l’organisation des sociétés en question, mais l’ordre de grandeur est de 65 %. Il faut aussi mentionner le fait que certaines aides prennent la forme d’avances remboursables qui peuvent, le cas échéant et dans certaines conditions, être transformées en subventions.

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

*La réunion est close à 12 h 30.*

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

### **Audition de MM. Olivier Mustière, vice-président chargé de l’ingénierie sous-marine chez TechnipFMC, et Johann Rongau, ingénieur projet**

**M. Michel Canévet, président.** – Nous poursuivons nos travaux en recevant des représentants de l’entreprise TechnipFMC.

**M. Olivier Mustière, vice-président chargé de l’ingénierie sous-marine chez TechnipFMC.** – Basé à Paris, j’exerce dans cette société depuis une vingtaine d’années. Nous travaillons sur les problématiques liées à l’exploration et à l’exploitation des fonds sous-marins. Au-delà de nos activités professionnelles proprement dites, Johann Rongau et moi-même participons à divers organismes comme le cluster maritime français.

**M. Johann Rongau, ingénieur projet chez TechnipFMC.** – Je suis ingénieur projet au sein du bureau TechnipFMC de Paris-La Défense. Je travaille dans le groupe depuis une dizaine d’années. Je suis depuis huit ans les travaux que l’entreprise mène sur les grands fonds marins. Je suis également coordinateur technique au sein du groupe « grands fonds » du cluster maritime français et représentant de TechnipFMC au sein de la *DeepSea Mining Alliance* en Allemagne. Je suis aussi nos travaux au sein du Forum norvégien des minéraux marins.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Nous vous avons adressé une série de questions. Nous pouvons peut-être commencer par celles sur la stratégie minière française pour les grands fonds marins. Quel regard portez-vous sur cette stratégie en tant qu’acteurs du secteur ? Les financements annoncés vous semblent-ils cohérents ?

**M. Johann Rongau.** – Nous avons participé à la définition de la stratégie relative à l’exploration et l’exploitation des grands fonds marins, notamment dans le cadre du groupe de travail conduit par Jean-Louis Levet et à travers le cluster maritime. Cette très bonne initiative a permis de réunir l’ensemble des parties prenantes et de nombreux experts. Jean-Louis Levet a abordé le sujet de manière très ouverte et les débats ont été abordés de manière très constructive.

Il nous semble que cette stratégie est adaptée aux enjeux auxquels nous faisons face, mais la question critique est celle de sa mise en œuvre concrète sur le terrain. Souvenons-nous qu’une telle stratégie avait déjà été adoptée en 2015, mais qu’elle n’avait pas été mise œuvre de manière significative... Notre pays a sûrement perdu plusieurs années du fait de ce défaut de mise en œuvre – je pense notamment à ce qui s’est passé à Wallis-et-Futuna.

Par ailleurs, cette stratégie se fait « rattraper » d'une certaine façon par l'objectif 10 du plan France 2030, notamment en termes de financements.

**M. Olivier Mustière.** – La stratégie minière est maintenant mieux définie et des montants lui ont été alloués en investissement. Il me semble toutefois que les montants annoncés sont en deçà des besoins. Si l'on fait référence à une autre stratégie en mer très profonde, s'agissant de l'exploration et de l'exploitation des huiles et gaz, les ordres de grandeur financiers ne sont pas du tout les mêmes : ils sont dix fois supérieurs, sur des projets simples à des profondeurs de 2 000 à 3 000 mètres. L'enveloppe annoncée – entre 150 et 300 millions d'euros – est prometteuse, mais elle n'est pas à la hauteur des investissements nécessaires.

Cela dit, il est de bon augure de voir un certain nombre de points mentionnés dans la stratégie minière et dans France 2030 : les robots sous-marins, autonomes ou non, les applications civiles et militaires, etc. Sur ce dernier point, il conviendra cependant de bien distinguer les aspects civils et militaires.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Les plans d'investissement prévoient des financements privés. Qu'en pensez-vous ?

**M. Olivier Mustière.** – Nous avons participé à un appel d'offres organisé par le conseil d'orientation de la recherche et de l'innovation de la filière des industriels de la mer (Corimer). En tant qu'industriels, nous voyons des opportunités réelles sur ce type d'appels d'offres, mais il faut bien voir que l'échelle de temps de tels projets qui va de dix à vingt ans dépasse celle de ces appels d'offres.

Il faut travailler sur cette question de décalage temporel. La réponse peut passer par la mise en place d'une société minière française ou européenne dédiée qui pourrait faire le lien entre les sociétés de prestations de services, les sociétés qui développent des technologies et les États, qui s'inscrivent dans le temps long. Il faut trouver un médiateur entre le temps long et le temps court. Les industriels peuvent investir, mais pas dans la temporalité qui est aujourd'hui proposée.

**M. Michel Canévet, président.** – Doit-il s'agir, selon vous, d'une entité pilotée par les pouvoirs publics ?

**M. Olivier Mustière.** – Dans le secteur des hydrocarbures, il existe à la fois des opérateurs privés, qui investissent sur leurs fonds propres, et des compagnies publiques, les NOC, *National Operating Companies* – il en existe dans de nombreux pays producteurs comme en Norvège, avec Equinor, ou encore au Brésil, avec Petrobras. Selon nous, les deux schémas peuvent fonctionner. Nous avons des clients qui appartiennent à ces deux catégories.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Quel regard portez-vous sur la réforme du droit minier ?

**M. Johann Rongau.** – La régulation minière s'applique à une société exploitante, c'est-à-dire à nos clients. Nous sommes uniquement en deuxième ligne en la matière, en temps qu'apporteur de services et de technologies à nos clients.

Pour autant, nous estimons qu'il est positif d'inclure les activités minières dans un cadre législatif. Cela permet de donner un cadre de travail et est préférable à un vide juridique. Nous sommes partisans d'avoir dès le départ des règles claires, communes et

stables. Encadrer dès le début l'exploration et l'exploitation des grands fonds marins est le meilleur moyen de nous assurer que les acteurs ne font pas n'importe quoi. Contrairement à ce qui s'est passé à terre pour des raisons historiques, essayons d'avoir une démarche responsable pour les grands fonds marins dès le début.

Sur le fond de cette réforme, il ne nous revient pas, en tant qu'acteurs, de la commenter.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Vous avez une expérience en matière d'extraction et d'exploration marines. Vous connaissez les débats qui animent ce sujet. Pouvez-vous être force de proposition en matière de normes ?

**M. Olivier Mustière.** – TechnipFMC participe depuis longtemps en France et à l'international au développement de standards technologiques. Nous participons aussi à un regroupement des opérateurs pétroliers pour harmoniser les différentes normes.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Pensez-vous que nous sommes aujourd'hui en capacité de déterminer une norme sur l'exploration et l'exploitation des grands fonds marins ? Est-il préférable, compte tenu des incertitudes technologiques et scientifiques, de ne pas trop encadrer les choses ?

**M. Johann Rongau.** – Des technologies restent à développer, mais on peut déjà définir une approche, un objectif. C'est d'ailleurs ce que font d'une certaine façon le nouveau code minier et les règlements de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) qui fixent la protection de l'environnement comme principe de base. Il est sûrement un peu prématuré de définir les technologies à même de réaliser cet objectif.

Vous nous avez posé une question sur le « démonstrateur », dont le principe est inscrit dans la stratégie minière. C'est un processus assez répandu dans l'industrie pétrolière ou minière de créer un « pilote » pré-industriel, pour tester une nouvelle technologie, évaluer sa rentabilité économique et quantifier son impact environnemental. Il nous semble important d'impliquer toutes les parties prenantes dans ce projet et de mettre en place une gouvernance adaptée.

**M. Olivier Mustière.** – Il existe finalement deux types de gisements : il y a ceux qui sont situés en très haute mer, comme la zone Clarion-Clipperton dans le Pacifique, et ceux qui appartiennent à une zone économique exclusive (ZEE). Les premiers échappent aux législations nationales et sont pilotés de manière relativement transparente par l'AIFM. Il n'est pas exclu que ces deux types de gisements obéissent à des cadres juridiques très différents.

Je note d'ailleurs que les dernières licences accordées par l'AIFM ont été attribuées à des pays où l'enjeu sociétal est très fort pour développer des ressources minières alternatives à celles qui sont exploitées aujourd'hui.

La question est maintenant de savoir qui va prendre le maillot jaune pour les gisements compris dans une ZEE... L'approche de la Norvège – intégrer une exploitation sous-marine dans le cadre d'une société d'État qui connaît ce type de processus et les différents modes opératoires – est intéressante et le cadre législatif de ce pays est robuste.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Que pensez-vous du potentiel minier des grands fonds marins ? Des partenariats sont-ils envisagés avec des organismes publics de recherche comme l’Ifremer ?

**M. Johann Rongau.** – Nous avons déjà travaillé avec l’Ifremer, puisque nous avons participé ensemble à un partenariat public-privé à Wallis-et-Futuna. Trois campagnes ont été réalisées dans ce cadre entre 2010 et 2012 pour un budget de 20 millions d’euros. L’Ifremer est un pionnier, c’est un acteur majeur du secteur et il est reconnu comme tel au niveau mondial. Il est indispensable de travailler avec ce type d’organismes. De plus, l’Ifremer est contractant sur deux licences délivrées par l’AIFM. Il existe d’autres instituts français clés : l’IRD, le CNRS et le BRGM. Tous ces instituts développent des coopérations avec leurs collègues européens.

Pour autant, l’Ifremer est un institut de recherche, pas un exploitant minier. En ce qui concerne la licence octroyée par l’AIFM sur la zone Clarion-Clipperton, la France a signé pour une nouvelle période de cinq ans. Or les règlements de l’AIFM imposent que des travaux soient réalisés. Il faut donc trouver un partenaire.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – L’exploration pétrolière a réalisé de très grands progrès technologiques en l’espace de quelques dizaines d’années. Des ruptures technologiques ont d’ailleurs eu lieu. Pensez-vous aller encore plus loin ?

Est-ce que l’exploration et l’exploitation minières reposent sur les mêmes technologies ? Existe-t-il un socle commun, des passerelles ?

**M. Olivier Mustière.** – Aujourd’hui, nous atteignons des profondeurs de 3 000 mètres. Les technologies existent et nous sommes capables d’aller plus loin de manière incrémentale, en faisant des ajustements sur les matériaux ou les procédés.

Il est possible de transférer ces technologies sur l’exploration minière sous-marine, mais ce n’est pas la même chose de transporter un fluide, ou un gaz, et une roche. Globalement, les équipements dits fond-surface existent et peuvent être adaptés, mais récolter ou collecter des roches nécessite autre chose : il nous faudra marier un équipement de type agricole et un robot sous-marin, soit autonome, soit piloté. Les liaisons fond-surface et la robotique sous-marine sont notre cœur de métier.

**M. Johann Rongau.** – Il existe une autre différence technique : dans le secteur minier, l’activité est plus continue d’un point de vue mécanique, alors que dans le secteur pétrolier, une fois les pipelines posés le gisement peut être exploité sans grande intervention technique. C’est l’un des challenges techniques à résoudre.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Est-ce qu’une architecture navale particulière sera nécessaire ? Quelle sera la typologie des navires utilisés ?

**M. Olivier Mustière.** – Un projet de conversion d’un ancien navire de forage existe d’ores et déjà, les travaux devraient être terminés dans un an environ. C’est une société privée qui a lancé ce projet.

**M. Johann Rongau.** – C’est sur cette partie du processus – le bateau d’exploitation – que les inconnues techniques sont les moins importantes. Les capacités d’ingénierie du secteur sont d’ailleurs impressionnantes. Pour autant, les coûts en investissement sont très élevés, ce sera sûrement la partie la plus chère des projets. Il existe un

défi important en termes de stockage, surtout si le site est éloigné des côtes – dans ce cas, il faudra sûrement prévoir un système de barges qui feront l’aller-retour.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Un seul bateau réaliserait l’ensemble du processus ?

**M. Olivier Mustière.** – Oui.

**Mme Muriel Jourda.** – En France, on estime souvent – ce n’est pas mon cas ! – qu’un espace de liberté est un vide juridique... Quel est l’intérêt d’établir une législation sur les sujets qui nous occupent aujourd’hui ? Est-ce uniquement pour protéger l’environnement ?

**M. Olivier Mustière.** – TechnipFMC n’est pas une société d’exploitation, nous n’évoluons donc pas directement dans ce cadre législatif. Disposer d’un cadre juridique apporte davantage de sérénité lors de la discussion et la signature des contrats. Les termes d’un contrat sont une manière de traiter le risque : en cas d’absence de cadre législatif, les discussions sont plus compliquées pour les parties. Un cadre juridique aide à la mise en œuvre d’un projet.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – On distingue communément plusieurs types de minerais sous-marins. Quelles sont, selon vous, les priorités ?

**M. Johann Rongau.** – Les nodules sont essentiellement situés dans les eaux internationales, mais il y en a aussi *a priori* en Polynésie française. Il s’agit le plus souvent d’une ressource très profonde et très éloignée des côtes. Les gisements sont surfaciques : il faudra balayer le fond de la mer pour les récolter. Cette ressource n’est pas nécessairement plus riche qu’à terre, mais elle combine plusieurs minerais. Elle est certainement plus facile à collecter que les sulfures, mais le milieu des abysses est sûrement sensible aux perturbations – les apports en nutriments y sont très faibles et les cycles de vie longs.

Les sulfures se trouvent dans des profondeurs d’eau moins extrêmes, souvent dans des ZEE, par exemple dans les ZEE française, portugaise ou de la Papouasie-Nouvelle Guinée. Les gisements semblent plus riches qu’à terre, si bien que les seuils de rentabilité seraient atteints avec des tonnages plus faibles. D’un point de vue environnemental, les zones de sulfures seraient plutôt habituées aux perturbations naturelles, par exemple des éruptions volcaniques, mais il faut évidemment vérifier que l’environnement est résilient.

TechnipFMC s’est focalisée depuis dix ans sur les sulfures, que ce soit à Wallis-et-Futuna, en Papouasie-Nouvelle Guinée, avec feu le projet Nautilus, ou encore en Nouvelle-Zélande. Nous estimons que cette ressource est prometteuse. Pour autant, il existe depuis quelques années un *momentum* sur les nodules ; un code d’exploitation est d’ailleurs en cours d’élaboration au sein de l’AIFM.

En ce qui concerne les encroûtements cobaltifères, c’est-à-dire des croûtes sur des substrats rocheux, la surface à couvrir sera importante et le fond pentu. Ils seront donc, *a priori*, complexes à extraire et il faut clarifier leur potentiel.

D’un point de vue français, il existe des opportunités pour ces trois ressources, ce qui est rare pour un pays. Il faudrait relancer les projets autour des sulfures et utiliser les licences AIFM pour réaliser des tests. En ce qui concerne les nodules, nous devons clarifier les attentes sur la zone Clarion-Clipperton. Il nous faut aussi mieux comprendre le potentiel de l’encroûtement ; nous travaillons moins directement sur les encroûtements, parce que nous

estimons que les technologies qui devront être utilisées seront un mix des technologies utilisées pour les nodules et pour les sulfures.

Dans tous les cas, il faudra prendre en compte l'aspect géostratégique.

**M. Olivier Mustière.** – Quand j'étais jeune ingénieur, la France était le premier pays en termes de savoir-faire en matière pétrolière, alors que nous ne disposons pas de ressources... Or en matière de gisements miniers sous-marins, la France a un potentiel très important. Imaginez alors ce que nous pourrions faire !

**Mme Micheline Jacques.** – Les Antilles sont frappées par un véritable désastre, les sargasses. Or ces algues contiennent des métaux lourds. Serait-il possible, selon vous, de récupérer ces métaux ?

**M. Olivier Mustière.** – Je ne suis pas certain que TechnipFMC aurait le savoir-faire en la matière, parce que nous travaillons surtout dans les profondeurs. Peut-être faudrait-il faire travailler ensemble des sociétés de traitement de déchets et des sociétés agrochimiques. En outre, si l'on devait exploiter cette ressource, la question de la prévisibilité de l'apparition des sargasses se poserait.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Comment optimiser les retombées économiques pour les territoires français, notamment dans le Pacifique où nous avons une ZEE importante ? Quel est l'intérêt stratégique d'une éventuelle exploitation ?

**M. Olivier Mustière.** – Je crois qu'il faut regarder l'ensemble de la chaîne de valeur, pas seulement la partie liée à l'exploitation sous-marine. Pour l'aval du processus, c'est-à-dire pour le traitement des minerais récoltés, la valeur sociale ou économique la plus grande est à terre avec un tissu d'activités de maintenance, d'équipements, de services, de logistique, etc. Il y a un fort potentiel de ce point de vue. Si l'on regarde uniquement l'amont, c'est-à-dire l'*offshore*, la « captation » économique est très difficile à réaliser pour les territoires eux-mêmes, en particulier lorsque l'exploration se situe hors de la ZEE.

Je vous invite à consulter le rapport sur la souveraineté nationale du domaine maritime français publié par M. Philippe Louis-Dreyfus pour le compte des conseillers du commerce extérieur. Il fournit des pistes de réflexion et de proposition intéressantes sur ces sujets : comment capter la valeur de cette chaîne industrielle ?

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – La valorisation de cette chaîne passe par des ressources humaines – opérateurs, techniciens, ingénieurs... Quelle est l'appétence des jeunes aujourd'hui pour ces métiers ?

**M. Michel Canévet, président.** – Les outils de formation sont-ils suffisants dans ce secteur ?

**M. Olivier Mustière.** – De nombreux éléments de réponse à ces questions sont dans le rapport que je viens de citer. Globalement, la réponse est positive, mais cette industrie doit se développer dans le respect de l'environnement pour pouvoir être attirante. En termes de capacités de formation, nous disposons d'un socle intéressant, mais nous avons pris du retard.

Je prends un exemple proche : le développement de l'éolien *offshore* s'est largement appuyé en France sur des entreprises étrangères. Aux États-Unis, où cette industrie



ne fait que démarrer, une législation – le *Jones Act* – a déjà été adoptée pour restreindre les capacités d'intervention des entreprises étrangères – par exemple, les navires devront avoir un pavillon américain, si bien que les personnels à bord seront majoritairement de nationalité américaine.

**M. Philippe Folliot.** – Ma question porte sur la gestion des ressources marines. La France a déposé deux permis d'exploration auprès de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) l'un dans la région de Clarion-Clipperton (Pacifique), l'autre dans l'Atlantique Nord. Quels ont été les résultats des explorations ? Sont-elles prometteuses ? Cette zone d'exploration est en dehors de notre ZEE. Je rappelle que la France possède une vaste ZEE de plus de 400 000 kilomètres carrés autour de l'île de Clipperton, l'île de La Passion en français. Cette île est en situation d'abandon de fait. Vous avez fait la distinction entre les ZEE et les zones internationales. La France a-t-elle un atout à valoriser dans cette zone ? Autrement dit, allons-nous laisser piller nos ressources ? C'est déjà le cas malheureusement de nos ressources en thonidés, qui sont surexploitées par les Mexicains, lesquels ne déclarent pas toujours leurs prises. On peut dès lors être inquiet pour la préservation de nos ressources. Notre pays ne se grandit pas lorsqu'il laisse faire dans sa ZEE des pratiques qu'il condamne partout ailleurs.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Nos forces armées souhaitent se doter de davantage d'engins sous-marins pour assurer la surveillance et la protection de ces zones. Avez-vous des contacts ou des contrats avec elles ?

**M. Johann Rongau.** – Les explorations ont été menées par l'Ifremer. Leur but était essentiellement scientifique. Il s'agit de mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre dans les dorsales sous-marines. Les recherches se poursuivent. D'autres pays ont déposé des demandes de licences d'exploration sur la dorsale médio-atlantique ; la coopération entre les instituts de recherche est plutôt bonne et permet de mutualiser les moyens.

La France occupe une place essentielle dans le Pacifique, mais il ne suffit pas de posséder une vaste ZEE sur le papier pour l'exploiter ou la protéger. Le risque de pillage existe. Il faut donc, comme cela est prévu dans la stratégie France 2030, faire l'effort pour explorer ces zones, mieux les connaître et acquérir des données. Lorsque l'on mène des campagnes d'exploration, on montre aux autres pays que la France est présente et s'intéresse à ses eaux. Il y a un lien clair entre les dimensions économique, militaire et géopolitique.

Nous devons nous positionner très en amont sur le dossier des ressources minérales si l'on ne veut pas que d'autres pays prennent de l'avance et que des compagnies étrangères déposent un jour des demandes de permis d'exploration à notre place...

**M. Michel Canévet, président.** – Il est utile de rappeler que nous possédons une vaste ZEE et que nous devons défendre nos intérêts. Quels sont les moyens humains et matériels de TechnipFMC ?

Le cluster maritime français est-il un outil intéressant pour fédérer les acteurs français et créer des synergies ?

**M. Johann Rongau.** – TechnipFMC compte 1400 personnes en France, réparties dans deux centres d'ingénierie, dans le quartier de Paris-La Défense et à Nîmes, ou dans une usine de fabrication de flexibles pour pétroliers de Flexi France. Au niveau mondial, nous comptons 23 000 collaborateurs. Nous possédons des usines de fabrication de systèmes

ombilicaux ou de têtes de puits sous-marines, ainsi que les compétences en ingénierie associées. Nous entretenons aussi une flotte de navires : un navire de construction *offshore*, un navire de pose de flexibles, un navire de pose de pipes rigides. Nous possédons aussi des robots sous-marins (ROV) reliés à la surface capables d’opérer jusqu’à 6000 mètres de profondeur, grâce à notre entité Schilling Robotics basée en Californie.

TechnipFMC participe au cluster maritime français. Celui-ci est un bon outil pour permettre aux industriels d’échanger. Il vise aussi bien les outre-mer que le territoire métropolitain et constitue indéniablement un atout pour notre réseau.

**M. Olivier Mustière.** – Le cluster maritime français constitue un formidable lieu d’échanges, un creuset d’informations et d’expériences ; mais comme pour toute réaction chimique, il faut un catalyseur - à mon sens, celui-ci sera la société d’exploitation - pour fédérer les différents acteurs, qui sont inscrits dans le court terme, autour de projets communs, dotés de plans de financement, dans une perspective économique ou géopolitique de long terme.

**M. Michel Canévet, président.** – Je vous remercie.

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

*La réunion est close à 15h40.*

**Lundi 2 mai 2022**

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

*La réunion est ouverte à 20 h 00.*

### **Audition séquence bassin de l’océan Atlantique**

**M. Michel Canévet, président.** – Notre mission d’information, dont les travaux ont commencé au mois de février et s’achèveront en juin, analyse la stratégie de notre pays s’agissant des grands fonds marins, qui deviennent une préoccupation internationale prégnante. Nous avons souhaité entendre le point de vue de représentants de l’outre-mer.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Je suis ravi de pouvoir inaugurer ce cycle d’auditions sur les outre-mer. Nous avons convié nos collègues élus des outre-mer et des représentants des exécutifs des collectivités.

Une stratégie nationale d’exploration et d’exploitation minière a été conçue en 2015, puis mise à jour en 2021, notamment grâce au rapport de M. Jean-Louis Levet, conseiller spécial pour la stratégie nationale des grands fonds marins au secrétariat général de la mer, rapport qui fait référence en la matière. La stratégie France 2030, annoncée par le Président de la République, a consacré dans son dixième objectif les ambitions nationales concernant nos fonds marins. Le ministère des armées, plus récemment, a communiqué sur une stratégie de maîtrise des grands fonds marins, au titre de la sécurité de la Nation.

Ces sujets sont évoqués au plus haut niveau de l’État et nous aurons probablement à y revenir au Parlement. Cette mission d’information, que j’ai proposée au Président du

Sénat, a pour ambition non pas de réécrire le rapport de M. Levet, mais de proposer un autre regard sur la question, incluant celui des outre-mer. Nous avons souhaité entendre les représentants des collectivités par bassins océaniques et apprécier leur perception de ce qu'est la stratégie nationale des grands fonds marins et de toutes les questions afférentes.

Quel est votre regard sur cette mobilisation de plus en plus prégnante au plus haut niveau de l'État sur les grands fonds marins ? Quelle est la position de vos collectivités ? Quelles sont les questions débattues localement, dans le cas où une position officielle n'est pas encore arrêtée, à la fois sur l'exploration, la protection et l'exploitation – les termes ne sont pas forcément antinomiques – de ces grands fonds marins ? Quelles sont les conditions nécessaires à l'exploration ou à l'exploitation ? Quelles sont les retombées économiques, sociales et environnementales attendues ?

**M. Bernard Briand, président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon.** – À Saint-Pierre-et-Miquelon, la zone économique exclusive (ZEE) est assez restreinte. Pour sa plus grande partie, elle ne fait que 10 000 milles marins de large. Des richesses naturelles existent ; elles font l'objet de recherches du côté canadien, mais nous ne disposons pas de données.

Saint-Pierre-et-Miquelon est un territoire de pêche. Si nous avons une meilleure connaissance de nos grands fonds marins et de leurs richesses durables possiblement exploitables, nous disposerions ainsi de leviers géopolitiques pour négocier avec le Canada sur des enjeux de développement économique. Notre territoire cherche actuellement une nouvelle voie, par exemple grâce au tourisme. Toutes les économies fructueuses et durables seraient les bienvenues, dans une dimension tant sociale et économique qu'environnementale.

Localement, nous n'avons aucune donnée à disposition, si ce n'est quelques relevés bathymétriques anciens, circonscrits à quelques études scientifiques et non à des études économiques.

**M. Michel Canévet, président.** – Les interlocuteurs liés à ces questions vous semblent-ils clairement identifiés ?

**M. Bernard Briand, président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon.** – Non. Aucun interlocuteur n'est identifié sur notre territoire, pas même au niveau des services déconcentrés de l'État ; c'est parfaitement normal pour un territoire de 6 000 habitants. Les éléments que vous nous avez transmis sont les premiers à évoquer cette stratégie relative aux grands fonds marins.

Une mission Extraplac avait néanmoins été envisagée concernant le plateau continental. Nous n'avons pas avancé. Sur un sujet aussi sensible, notamment au regard des relations franco-canadiennes, je doute que la France ait le courage – je vous prie d'excuser ma franchise – de défendre ses intérêts dans un espace nord-américain très puissant économiquement comme politiquement.

**M. Roger Alain Aron, septième vice-président de l'Assemblée de la collectivité territoriale de Guyane, délégué à l'agriculture, la pêche et la souveraineté alimentaire, et à l'évolution statutaire.** – En Guyane, nous en sommes au même point que Saint-Pierre-et-Miquelon sur les grands fonds marins. Nous ne disposons d'aucune donnée sur les ressources disponibles au large de nos côtes. Nos activités se limitent à la petite bande côtière qui intéresse la pêche artisanale. Alors que nous sommes nouvellement élus, la

question de l'exploitation des fonds marins, par exemple pétrolière, nous intéresse ; cependant, nous n'avons pas encore entamé de discussions.

**M. Frédéric Blanchard, directeur biodiversité au sein de la collectivité territoriale de Guyane.** – La question des grands fonds est tout à fait intéressante. Nous méconnaissions complètement cet espace en Guyane ; même pour l'exploitation de nos ressources halieutiques, nous ne disposons pas d'indicateurs fiables sur l'état des ressources.

La Guyane, il y a quelques années, avait été confrontée à une possible exploitation pétrolière par Total, tout comme au large du Brésil. Cette exploitation avait été interrompue par une campagne internationale pour la découverte des coraux du fond du delta de l'Amazonie. Que faut-il en tirer comme conclusion ? Pour assurer la qualité d'éventuelles exploitations futures, il faut absolument anticiper la nécessité de disposer de données sur l'environnement et sur les impacts environnementaux. Or le niveau de connaissance actuel est très faible. Total a sûrement collecté des données et la loi Hulot du 30 décembre 2017 a dû aussi jouer son rôle.

En 2015, le Muséum d'histoire naturelle a mené une grande expédition, qui, en une quinzaine de jours, a fait des découvertes relativement extraordinaires en matière de biodiversité. Les spécialistes ont constaté, au niveau de la rupture du plateau continental, l'existence de cétacés de grands fonds marins. En Guyane, les potentialités sont grandes, mais nous les connaissons mal.

En matière de sécurité, la France se trouve dans une situation complexe. Des pays voisins de la Guyane, comme le Suriname, se lancent dans l'exploitation pétrolière ; se posent des questions de frontières et de souveraineté de l'État français, *a fortiori* dans le domaine maritime, à l'est comme à l'ouest.

**M. Roger Alain Aron.** – Nous sommes confrontés au pillage de nos ressources halieutiques. Les pêcheurs ont demandé à pouvoir se rendre plus au large, mais il semblerait que des navires étrangers viennent y piller nos ressources, notamment en thon. Ainsi, non seulement nous ne connaissons pas nos ressources halieutiques, mais nous faisons aussi l'objet d'un pillage de nos richesses naturelles.

**M. Frédéric Blanchard.** – L'amélioration des connaissances sur les questions sédimentologiques, bathymétriques et de biodiversité est cruciale. Elles nous permettront, si exploitation il y a, de pouvoir mener des études environnementales cohérentes.

Nous sommes très heureux de pouvoir être associés à ces stratégies nationales. Il est assez rare que nous disposions d'informations en amont. La question des concertations est essentielle. Les socioprofessionnels et les juristes sont très exigeants quand il s'agit d'envisager le devenir de notre espace maritime ; ils nous le rappellent lors de toutes nos réunions.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Le manque de données et d'informations est manifeste. Néanmoins, le débat a-t-il eu lieu au sein de vos collectivités, dans la population ou dans la presse, au sujet des grands fonds marins ?

**M. Bernard Briand.** – Non. Des études scientifiques sur l'altimétrie ou les courants ont été menées, mais les enjeux d'exploration des fonds marins n'ont jamais été abordés, ni par les services de l'État ni par la presse.

**M. Frédéric Blanchard.** – En Guyane, il n’y a pas eu de débat. Beaucoup d’articles ont paru dans la presse à propos de Total, pour le projet du delta de l’Amazone comme pour celui en Guyane.

Notre exécutif est nouvellement élu. À l’époque, le débat est resté à un niveau politique et les socioprofessionnels se posaient un grand nombre de questions, notamment sur les retombées sociales et économiques de l’exploitation du pétrole. La grande question qui a intéressé les ONG était l’évaluation environnementale. Les récifs coralliens du delta de l’Amazone sont des récifs fossiles vieux de 100 000 ans, qui servent de *nursery* pour un grand nombre d’espèces de poissons. Leur découverte récente a fragilisé le dossier de Total. Quand Total est ensuite venu réaliser des prospections en Guyane, nous avons découvert la prolongation de ce récif corallien de l’Amazone. Les débats furent vifs, car personne n’était en mesure d’évaluer la valeur biologique, écologique et environnementale de ces récifs, d’autant plus que les courants y sont extrêmement violents. Les dossiers étaient faibles, car la question environnementale avait été sous-évaluée en amont et que les connaissances manquaient. Depuis, ces questions sont peu évoquées dans les médias.

**Mme Annick Pétrus.** – À Saint-Martin, tout petit territoire, la situation est un peu particulière. La France a la seconde ZEE au monde ; elle dispose de 15 millions de kilomètres carrés d’espaces marins et 80 % de la biodiversité française se trouve en outre-mer. Ainsi, unique sur le plan biologique, Saint-Martin fait partie des quelques zones françaises qui contribuent de manière significative au patrimoine environnemental de l’État français.

Cependant, Saint-Martin s’inscrit aussi dans une logique européenne en tant que région ultrapériphérique. Dans cette perspective, il est intéressant de noter que 70 % de la biodiversité européenne se situe en outre-mer. De plus, Saint-Martin appartient à un autre grand ensemble, la Caraïbe : cette réalité physique et géographique doit être prise en compte.

Sur la connaissance des fonds marins, la collectivité de Saint-Martin n’est qu’au début de sa réflexion et de ses connaissances, sur les fonds marins comme sur les impacts potentiels de l’exploitation de la ZEE sur les ressources halieutiques et naturelles.

Nous disposons d’un relevé cartographique bathymétrique datant de 2020. Cependant, ce relevé ne dit rien sur la nature des sols ; malheureusement, il ne couvre pas l’ensemble de la ZEE et s’étend seulement jusqu’à 50 mètres du rivage. Il serait souhaitable que ce relevé couvre l’ensemble de la zone.

S’agissant des chantiers d’exploitation ou de recherche, la collectivité investit dans l’achat d’un équipement macrographique, afin de prévenir les risques de tsunami et de submersion marine. Dans le cadre d’un projet piloté par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), le conservatoire du littoral a installé et assure le suivi d’un dispositif qui permet d’effectuer le suivi graphique de l’évolution du trait de côte de la baie orientale, dont le littoral est particulièrement exposé à l’érosion.

Concernant les financements spécifiques dédiés à des actions en faveur de la connaissance de nos fonds marins, la nouvelle équipe dirigeante de Saint-Martin, installée depuis un mois seulement, est en cours de réflexion.

Pour que la stratégie nationale d’exploitation minière des grands fonds marins soit efficace à Saint-Martin, il faudra d’abord procéder à des prospections, afin de déterminer le potentiel minier. Une fois ce potentiel établi, il faudra ensuite déterminer non seulement la

stratégie économique, mais aussi mesurer ses impacts sur l'environnement, puis, le cas échéant, prendre des mesures correctives ou d'atténuation.

Sur la prise en compte de la spécificité des fonds marins, ainsi que sur l'impératif de protection, la collectivité est en cours de réflexion, car notre niveau de connaissance et pour l'instant limité. Néanmoins, pour ce qui est de certaines régions ultramarines, et singulièrement Saint-Martin, il serait souhaitable de procéder à l'exploration de ces fonds et d'évaluer leur potentiel, grâce à un état des lieux.

Concernant la participation à l'élaboration de la stratégie nationale, la collectivité de Saint-Martin n'a jamais été associée. La stratégie minière prévoit la mise en œuvre d'un démonstrateur destiné à tester, en conditions réelles, l'impact et la faisabilité d'une exploitation minière durable des grands fonds marins. La collectivité de Saint-Martin est totalement favorable à ce que ce démonstrateur soit testé dans sa ZEE.

Nous avons lancé un marché pour la sélection d'un prestataire de services, qui aura pour mission de nous accompagner dans l'élaboration de la stratégie en faveur de l'économie bleue de notre territoire. La notification du prestataire interviendra d'ici au 9 mai. Le candidat retenu aura pour mission d'établir un diagnostic territorial en matière d'économie bleue – état des lieux, analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces –, d'élaborer un document stratégique relatif à l'économie bleue proposant une stratégie, des moyens et des actions de mise en œuvre, et enfin d'accompagner la collectivité dans le pilotage opérationnel des actions définies dans le document stratégique, avec un premier bilan annuel d'exécution.

Dans le cahier des charges qui régissent le cap de cette prestation, il est prévu de définir trois catégories d'activités qui gravitent autour de l'économie bleue : les secteurs existants, bien établis, les secteurs à renforcer et les secteurs de développement prospectif.

Pour cette dernière catégorie, nous avons mentionné les domaines suivants : énergies marines renouvelables, télécommunications, dessalement d'eau de mer, exploitation minière, parapétrolier offshore, valorisation de coproduits, bioéconomie bleue, production de sel marin, exploitation des marais salants et valorisation d'autres ressources halieutiques.

Dans ce contexte, nous sommes plus que favorables à une telle démarche pour notre territoire, qui vient corroborer notre souhait de voir évoluer notre économie vers des filières non encore exploitées.

Concernant l'éventuelle exploitation des ressources minières des grands fonds marins, conformément à l'article L. 611-31 du code minier, la collectivité de Saint-Martin est compétente pour la délivrance des titres miniers en mer. Cependant, à ce jour, aucune demande d'autorisation d'exploitation en mer relative aux ressources minières n'a été adressée à la collectivité de Saint-Martin.

S'agissant de la coopération internationale, nous sommes au début de notre réflexion. Cependant, nous sommes entourés de petits États insulaires indépendants jouissant d'une autonomie très large, ce qui leur permet de prendre de l'avance sur notre territoire. À titre d'exemple, Trinité-et-Tobago exploite du gaz naturel liquéfié d'origine sous-marine. La partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin dispose d'outils plus performants de connaissance des fonds marins.

Enfin, le sujet des coopérations internationales arrive trop tôt dans la démarche territoriale. Il faudra d'abord connaître l'état de nos ressources subaquatiques pour déterminer si une coopération est possible ou souhaitable ; mais sachez que Saint-Martin n'a pas de dogmes en la matière.

**Mme Marie-Angèle Aubin, troisième vice-présidente du conseil territorial de Saint-Barthélemy, chargée de l'environnement.** – Nous disposons de nos propres connaissances, et non d'études générales. Nous pensons que cette discussion porterait plus sur la pêche. Il n'existe pas d'exploitation autre à Saint-Barthélemy.

**M. Sébastien Gréaux, directeur de l'agence territoriale de l'environnement de Saint-Barthélemy.** – Notre territoire est un mouchoir de poche. Malgré quelques données bathymétriques, notre connaissance est très restreinte, même pour ce qui concerne les ressources halieutiques ; nous ne connaissons pas l'état des stocks. Nous n'avons reçu aucune demande en matière d'exploitation minérale ou minière.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Le sujet est nouveau pour beaucoup de territoires d'outre-mer, et la mobilisation sur de tels sujets est récente. Toutefois, existe-t-il des *a priori* sur le sujet ? Existe-t-il des incompatibilités pour l'exploitation ou l'exploration avec vos activités principales, comme le tourisme ? La population pourrait-elle adhérer à une telle démarche, qu'il s'agisse d'une meilleure connaissance des fonds ou d'une démarche conduisant à une exploitation ?

**Mme Marie-Angèle Aubin.** – La population pourrait adhérer à une démarche d'exploration, très intéressante pour mieux connaître le milieu marin, mais probablement pas à une démarche d'exploitation.

**M. Jean Dartron, président de la commission pêche, ports et infrastructures du conseil départemental de Guadeloupe.** – Notre département ne s'est pas vraiment positionné sur un tel sujet, mais nous allons peu à peu intégrer la dynamique en cours. Nous manquons d'informations, par exemple sur les guichets de financement de cette politique.

Nous sommes un archipel : la dimension touristique est importante. La réserve Cousteau, qui occupe une grande partie de la baie des Caraïbes, joue un rôle important dans le tourisme local. Nous pourrions aller plus loin avec vous dans cette réflexion.

S'agissant de la stratégie nationale grands fonds marins, nous sommes tout à fait favorables à des discussions. Nous pourrions par exemple approfondir les recherches sur les ressources volcaniques maritimes. Nous souhaitons être informés et coopérer.

En matière de coopération internationale, l'échelon de la région est plus concerné, mais le département est prêt à œuvrer en la matière.

**M. Ferdy Louisy, président de la commission eau du conseil départemental de Guadeloupe.** – La question de la coopération régionale est cruciale pour les grands fonds marins, notamment concernant les canyons. En son temps, l'agence des aires marines protégées avait lancé une grande étude sur le sujet. Nous ne connaissons pas les autorisations qui pourraient être accordées par d'autres pays, par exemple sur l'exploitation des ressources pélagiques, alors que les écosystèmes sont identiques. Se pose donc un problème d'harmonisation du droit : nous dépendons du ministère des affaires étrangères et du ministère de la mer, mais les usagers, ce sont bien les habitants de la Guadeloupe. Il y a eu des conflits

importants par le passé : certains de nos pêcheurs ont été arraisonnés par les autorités internationales. La mission d'information sénatoriale pourrait encourager une meilleure participation de nos autorités locales pour les politiques intéressant notre bassin. Je pense qu'il en va de même pour tous les bassins maritimes d'outre-mer.

En Guadeloupe, l'on nous cantonne à une pratique de pêche très artisanale et côtière, alors que des marins étrangers sont autorisés à exploiter des ressources au large. Une coordination est nécessaire, tout comme il est nécessaire que les territoires ultramarins soient mieux associés.

Nous sommes heureux de pouvoir participer à cette consultation, mais, sur les fondamentaux, devant le rôle de police du secrétariat général de la mer, nous nous retrouvons souvent bien démunis. Les dispositions pour nos côtes et la façade maritime hexagonale ne sont pas les mêmes. Nous ne pouvons pas demander à nos marins-pêcheurs de pêcher quelques kilos de poisson, alors que des marins pêcheurs d'autres pays obtiennent facilement des autorisations pour pêcher des tonnes de ressources halieutiques, selon des méthodes non durables, très contestables, qui abîment nos écosystèmes et polluent.

Nos ressources halieutiques dépendent directement des grands canyons, et donc d'autres pays : une véritable coopération est nécessaire, il faut organiser une véritable économie.

En matière énergétique, nous nous interrogeons sur l'existence de projets d'énergie marine, comme l'éolien en mer, qui pourraient contribuer au mix énergétique ou à l'autonomie de notre territoire. Quelle pourrait être notre contribution et quel degré de décision locale serait accepté par l'État ? Nous avons le sentiment d'être des spectateurs de notre économie, alors qu'elle est liée à la mer à 90 %.

En termes de développement, de transition énergétique et d'économie bleue, il faut que nous puissions être davantage associés à toutes les problématiques de notre façade maritime. Notre sanctuaire de protection des mammifères marins pourrait être un excellent outil de coopération. Actuellement, nous manquons de démocratie locale et participative sur les problématiques de la mer.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Je précise que notre mission d'information ne représente que le Sénat. Je vous remercie pour ces positions claires. Sur la question de l'exploitation, des débats existent-ils ? Les questions sont-elles abordées ?

**M. Ferdy Louisy.** – Il n'y a pas de débat, car il n'y a pas de grands projets. Les seuls projets sont terrestres et concernent la géothermie. La question ne se pose pas en Guadeloupe. En Guyane, il en va autrement. Si des projets voyaient le jour, il faudrait que la région et le département puissent être associés en amont, notamment pour délivrer localement des autorisations, en veillant à ce qu'elles profitent au territoire, qui est essentiellement marin.

**M. Jean Dartron.** – Je souscris pleinement aux propos de mon collègue. La Guadeloupe souhaite se développer, et je vous remercie pour cet échange. Si des projets devaient voir le jour avec le Gouvernement pour prendre en charge notre espace marin, nous serions prêts à coopérer.

**M. Frédéric Blanchard.** – Nous sommes sur la même ligne : il faut une concertation locale. Si des projets d'exploitation marine voient le jour, les grands clivages du



dossier Total vont réapparaître. Il faut avant tout anticiper une meilleure connaissance des fonds et assurer la souveraineté de notre pays. Nous sommes par exemple systématiquement confrontés à ces questions dès que nous voulons améliorer les techniques de pêche.

Un dernier exemple : lors d'une récente réunion sur la gestion de la façade maritime, des modélisations nous ont été proposées. Le document n'avait jamais été discuté. Les pêcheurs ont immédiatement hurlé. Les spécialistes de la biodiversité ont fait l'évaluation biodiversité de la mer selon des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) qui n'avaient été conçues qu'avec des oiseaux, des tortues marines et des cétacés. Les biais sur la biodiversité maritime sont immenses. Voilà le terreau de grands clashes sociétaux pour tout projet d'exploitation.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Je ne veux pas qu'il y ait d'ambiguïté. Nous sommes une mission d'information du Sénat, et nous ne sommes porteurs ni de quelque projet ni de quelque demande du Gouvernement. En revanche, nous nous intéressons aux outre-mer et à ces stratégies nationales. Les membres de la commission veulent savoir quel est le degré de connaissance de cette stratégie dans les collectivités d'outre-mer et quelles sont les conditions nécessaires pour que les territoires soient associés.

**M. Frédéric Blanchard.** – Je souhaite terminer par un point très important : la biodiversité terrestre est le support d'une économie de la connaissance. Or nous ne parlons pas assez de la connaissance de la biodiversité des fonds marins. Nous devons anticiper ces questions, avant même de parler d'exploitation de ressources non renouvelables. Cette biodiversité est extraordinaire, et renouvelable ! Pour la pêche comme pour l'énergie, l'économie de la connaissance de la biodiversité mériterait vraiment d'être développée.

Un corpus de connaissances important est nécessaire pour que, en cas de projet d'exploitation, les évaluations des possibles perturbations et adaptations des milieux soient cohérentes. Notre message est le suivant : pour éviter des blocages ultérieurs, il nous faut étudier les grands fonds dès maintenant.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Le Président de la République l'a dit au *One Ocean Summit* à Brest : nous souhaitons améliorer la connaissance de nos grands fonds marins. Le sujet de la prospection pour l'exploitation minière est, lui, un sujet différent. Certains préféreraient ne pas connaître leurs fonds, pour éviter tout projet d'exploitation ; d'autres, comme en Guyane, souhaiteraient une véritable économie de la connaissance, pour mieux protéger la biodiversité. D'autres, enfin, souhaitent connaître leurs ressources minières, très directement, pour diversifier leur économie.

**Mme Victoire Jasmin.** – Je souscris à pratiquement tout ce qui a été indiqué. M. Louisy a pointé les difficultés de notre territoire. Il y a des enjeux très forts. Nous sommes un archipel. Des câbles marins alimentent la Guadeloupe, ainsi que les îles du sud et du nord, par exemple pour les réseaux internet.

Les normes, tant françaises qu'européennes, sont quelquefois contraignantes et ne tiennent pas compte de la réalité de nos territoires.

Nous sommes en outre fréquemment confrontés – c'est le cas en ce moment – aux sargasses, qui constituent un handicap sérieux pour le tourisme comme pour la biodiversité.

Il faut tenir compte des situations particulières de chacun de nos territoires, qui, s'ils sont très proches, ne sont pas toujours soumis aux mêmes problématiques.

M. Louisy a également évoqué les restrictions de pêche. Le fait qu'il y ait des zones de pêche, en raison notamment du problème du chlordécone, crée des surcoûts pour nos pêcheurs, qui sont obligés d'aller de plus en plus loin en mer pour protéger les consommateurs et les coraux.

Il est nécessaire d'impliquer davantage l'ensemble des acteurs de terrain. Or, comme l'a souligné M. Louisy, ce ne sont ni ces derniers ni les collectivités concernées qui prennent les décisions relatives au développement de nos territoires.

En plus, il est envisagé de faire de certains ports de Guadeloupe des *hubs*. Il y a effectivement des enjeux économiques importants pour le développement de nos entreprises : nous sommes loin, et nous avons un certain nombre de besoins.

Nous devons surtout faire du développement endogène. Des approches différenciées sont nécessaires pour optimiser l'économie de nos territoires dans leur ensemble. Bien entendu, nous sommes français. Mais il faut prendre en compte du fait que certaines normes ne sont pas favorables à notre territoire ; nos pêcheurs en payent malheureusement déjà un lourd tribut.

Par ailleurs, nous sommes soumis à des risques naturels majeurs, notamment l'évolution du trait de côte.

Nos territoires ont des handicaps, mais également des atouts ; tenons compte des uns comme des autres.

**Mme Patricia Telle, deuxième vice-présidente de la collectivité territoriale de Martinique, chargée de la coopération et des relations internationales.** – En Martinique, nous avons une cartographie bathymétrique, mais elle doit être affinée. Des thèses de doctorat ont été menées, notamment sous l'autorité de M. Pascal Saffache, éminent géographe de l'université des Antilles, mais il y a besoin de recherches complémentaires.

La connaissance des ressources minérales est quasiment inexistante. Sur ce sujet, nous en sommes à peu près au même point que les intervenants précédents.

L'expédition Madibenthos, qui a eu lieu chez nous en 2016, a permis des découvertes : notre biodiversité s'appauvrit. Il faut toujours chercher à améliorer l'environnement pour la préserver.

Nous n'avons connaissance d'aucune étude sur les ressources minérales, à l'exception d'une thèse du géologue Jean-Claude Pons datant de 1990. L'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), qui est basé à la Martinique depuis des décennies, effectue un travail important, mais cela concerne essentiellement les ressources biologiques, et très peu la flore ; il n'y a pas de recherche sur la minéralogie.

Les différents orateurs ont insisté sur la nécessité d'associer la population et les élus locaux. Au sein de la collectivité territoriale de Martinique (CTM), cela nous paraît essentiel. Les recherches dont nous discutons pourraient constituer un levier sur les plans économique, social et géopolitique.

Nous avons entendu parler de la stratégie nationale d'exploration et d'exploitation minière des grands fonds marins et du plan d'investissement France 2030. Mais il n'y a pas vraiment eu d'appropriation de cette stratégie. L'administration et des services de l'État ont, me semble-t-il, à travailler davantage avec les collectivités territoriales pour connaître les enjeux biologiques, énergétiques et militaires. Nous pensons que les Antilles françaises ont une position géographique forte pour la France. Il est important de regarder ensemble vers l'avenir.

Nous n'avons pas d'élément quant à l'éventuelle exploitation des ressources minérales des grands fonds marins.

Je rejoins l'intervenante précédente sur la nécessité d'un développement endogène pour nos territoires. Il est extrêmement important que les différents acteurs – je pense notamment à nos marins – soient bien formés sur les activités susceptibles d'être créées par les ressources dont nous discutons. L'important à nos yeux est que ce développement soit mesuré et maîtrisé, notamment s'agissant d'une telle exploitation éventuelle, avec une association des élus et de la population.

Nous sommes également confrontés, de manière dramatique dans certains endroits, à l'érosion du trait de côte. Cela nous oblige à penser le développement de la Martinique autrement, en misant plus sur les hauteurs.

Les États de la Caraïbe, les petits États indépendants qui nous entourent n'ont pas forcément les moyens financiers nécessaires pour aller vers l'exploration et les études, mais il y a des personnels formés dans certaines de ces îles. Nous devrions pouvoir en bénéficier dans le cadre d'une coopération internationale. Notre souhait, celui du président Serge Letchimy, est de développer cette coopération dans la grande Caraïbe et, au-delà, avec l'Amérique latine et l'Amérique du Nord.

Mais nous voulons avant tout – c'est presque un truisme de le souligner – une véritable coopération franco-dominienne. Il faut que la France coopère avec nous pour avancer ensemble. Il y a des possibilités inexploitées, par exemple en termes de géothermie.

C'est la raison pour laquelle nous saluons l'existence de cette mission d'information du Sénat. Nous sommes persuadés que la France entendra davantage dans la période à venir comment nous pouvons travailler ensemble. C'est le point de vue de Serge Letchimy, président du conseil exécutif de la collectivité territoriale, et de l'équipe qui l'entoure.

**M. Ferdy Louisy.** – Je voudrais soulever le problème de la domiciliation des entreprises qui obtiennent des autorisations d'exploitation. Nous aurions besoin d'un appui clair de l'État pour obliger à une domiciliation locale des futurs détenteurs de licences d'exploitation et favoriser une participation des acteurs économiques locaux au capital des structures concernées, ce qui favoriserait également nos territoires.

**Mme Micheline Jacques.** – Le plateau continental sur lequel se situe Saint-Barthélemy n'est pas très profond : à peu près 800 mètres. Notre ZEE s'étend le plus à l'est à une profondeur d'environ 2 500 mètres ou 3 000 mètres. Cela peut expliquer que la recherche sous-marine se concentre ailleurs, pour des raisons de coût.

**M. Frédéric Blanchard.** – Les questions de participation des acteurs économiques locaux et de domiciliation des sociétés sont centrales.

Le Guyana et le Suriname, qui exploitent ou vont bientôt exploiter leurs fonds marins, manifestent un intérêt à l'égard des méthodes françaises, mais également guyanaises et caribéennes sur les questions de verdissement. Les grandes structures internationales avec lesquelles ils travaillent sont uniquement là pour faire de l'exploitation. Or nos exigences environnementales et nos méthodes de travail font aussi partie de l'économie de la connaissance.

L'étude de la biodiversité va nous servir à évaluer l'état des milieux.

Il faut anticiper. Nos fonds marins sont une vraie richesse. Or il n'y a pas ici d'université des grands fonds marins. Nous ne sommes même pas capables d'évaluer si nos ressources halieutiques sont durables. Je ne trouverais pas aberrant d'avoir une dizaine de spécialistes sur les fonds marins chez nous : cela créerait en outre des perspectives pour nos jeunes.

Les débats doivent se tenir. Les sujets sont nouveaux. Laissons aux techniciens et aux politiques le temps d'en discuter sur nos territoires. Et – excusez-moi de le dire aussi simplement et franchement – il ne faut pas que les décisions soient exclusivement parisiennes ou hexagonales.

**Mme Victoire Jasmin.** – Aucun représentant de la région Guadeloupe n'est présent ; peut-être est-ce dû aux aléas auxquels notre île a été confrontée voilà deux ou trois jours ? Il serait donc opportun de leur demander des interventions écrites, d'autant que le programme du président du conseil régional comporte des mesures relatives à l'économie bleue.

L'implication des acteurs locaux et de la population est essentielle. Il arrive très souvent que des mesures soient mises en place sans que les acteurs locaux et la population soient informés. Cela passe très mal, car il y a une méconnaissance de nos territoires.

S'il faut évidemment faire du développement économique, nous avons besoin d'une dynamique nouvelle sur nos territoires, pour nous protéger face aux risques naturels.

**M. Ferdy Louisy.** – Le fait que l'Office français de la biodiversité ait récupéré les missions de l'Agence des aires marines protégées ne se traduit pas vraiment d'un point de vue budgétaire. Or pour pouvoir décider de l'exploitation de nos ressources halieutiques, il faut savoir à quel degré de consommation nous en sommes. Cet organisme, qui reçoit des fonds importants de la part de l'État, doit s'orienter un peu plus sur la partie maritime.

Une bonne partie de la biodiversité marine est négligée. Le travail mené par nos universités mérite d'être renforcé. Je suis pour une université des fonds marins. Il faut que, lors de la discussion budgétaire, le Sénat veille à ce que des crédits soient fléchés sur des secteurs particuliers.

Il faut également une déclinaison dans les agences régionales de la biodiversité, pour qu'une gouvernance locale prenne le relais.

L'Office français de la biodiversité a un rôle important en matière d'économie bleue : l'ensemble des aires maritimes protégées de la France, soit quelque 11 millions de kilomètres carrés, sont sous son giron.

Le secrétariat général de la mer ne participe pas suffisamment à nos discussions locales. Ce serait pourtant bien plus pratique qu'il ait son siège dans un territoire ultramarin. La mer, c'est quasiment l'outre-mer.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Je remercie l'ensemble des intervenants qui se sont exprimés. Je retiens les observations qui ont été formulées sur la nécessité de renforcer les discussions non seulement entre territoires ultramarins par bassins, mais également au sein de l'outre-mer en général. Dans le Pacifique, nous avons beaucoup à apprendre de ce qui se pratique dans les Caraïbes, et réciproquement. Nous sommes confrontés aux mêmes problématiques : distance vis-à-vis de l'Hexagone, nécessité d'être mieux entendus, absence de représentation dans nos territoires de certaines instances amenées à prendre des décisions stratégiques nationales, etc. Je suis un militant de la première heure du dialogue entre les outre-mer. L'économie bleue est un enjeu stratégique. Nous serons mieux entendus à Paris si nous sommes unis.

Nous sommes preneurs de contributions écrites, afin d'enrichir la réflexion.

**M. Michel Canévet, président.** – Les activités liées à la mer sont absolument vitales pour les différents territoires que vous représentez. Nous avons bien entendu les attentes qui ont été exprimées s'agissant à la fois de l'association des collectivités territoriales et des populations aux décisions et du renforcement des moyens consacrés à la recherche.

Nous connaissons actuellement 20 % des fonds marins dans le monde. L'ambition est de porter ce taux à 100 %. La France n'y parviendra pas seule, mais elle doit jouer un rôle moteur, en associant l'ensemble des collectivités concernées.

À l'instar de M. le rapporteur, je vous invite à nous transmettre par écrit vos éventuelles observations complémentaires.

*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 21 h 35.*

**Mardi 3 mai 2022**

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 00.*

### **Audition Séquence bassin de l'océan Pacifique (Nouvelle-Calédonie, province des îles Loyauté et îles Wallis et Futuna)**

**M. Michel Canévet, président.** – Je vous remercie d'avoir accepté de participer à cette réunion par visioconférence. Notre mission d'information travaille sur la stratégie nationale pour les grands fonds marins initiée par le Gouvernement depuis quelques années. Des ambitions fortes ont été affichées lors des sommets internationaux. On estime que l'on

connaît aujourd'hui à peine 20 % des grands fonds : il est important d'accentuer cette connaissance d'autant que certains pays affichent des ambitions en termes de transition énergétique, notamment pour récupérer un certain nombre de ressources du sous-sol, qu'il s'agisse du pétrole, des ressources minérales ou autres.

Mieux connaître la biodiversité des grands fonds implique de mener un certain nombre de missions d'exploration. Pour ce faire, l'approbation des populations et des élus est nécessaire. C'est pourquoi il nous a paru important aujourd'hui d'organiser cette table ronde entre les collectivités du bassin de l'océan Pacifique.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Je salue à mon tour tous les participants. Le Sénat a créé cette mission d'information à la suite d'une médiatisation et d'une mobilisation forte, en particulier sur le plan international. Nous souhaitons faire le point sur les stratégies développées par l'État. Nous avons eu l'occasion d'entendre de nombreux interlocuteurs de l'administration centrale : le secrétariat général à la mer, la ministre de la mer et l'auteur du rapport sur la stratégie nationale en matière d'exploration et d'exploitation minière. Nous avons également fait le point avec le ministère des armées et ses différentes composantes sur la stratégie en matière militaire. La question des grands fonds marins, au-delà des minerais ou de la colonne d'eau, concerne aussi, bien entendu, des intérêts stratégiques, qu'il s'agisse de la défense des territoires de la République ou de la protection des infrastructures stratégiques que constituent les câbles sous-marins. Ce sont des sujets ô combien d'actualité aujourd'hui avec la guerre en Ukraine.

Comme l'a rappelé Michel Canévet, nous avons rencontré un certain nombre de scientifiques, notamment de l'Ifremer, mais aussi de l'école des Mines. Nous avons également rencontré des industriels français et étrangers. Nous envisageons de nous rendre en Norvège, pays européen particulièrement avancé sur ce sujet.

Il n'était pas question pour le Sénat de réaliser un rapport sur ces questions qui intéressent en particulier les outre-mer sans organiser cette consultation avec vous tous. Nous souhaitons pouvoir bénéficier de vos avis et connaître vos inquiétudes sur ces sujets qui sont aussi internationaux. On parle aujourd'hui de course aux fonds marins comme on parlait de la course aux étoiles il y a quelques décennies. Il existe donc une compétition internationale et de grandes puissances comme la Chine, les États-Unis ou d'autres se sont positionnées, mais la France également, notamment sur la zone de fracture Clarion-Clipperton.

La question ancienne des grands fonds marins est aujourd'hui revenue sous le feu de l'actualité. Se pose également la question de nos zones économiques exclusives (ZEE). C'est pourquoi il est impératif que vous puissiez vous exprimer pour partager avec nous votre connaissance de la stratégie nationale, qu'il s'agisse des explorations en vue de l'acquisition de connaissances ou en vue d'une exploitation à terme. Que pensez-vous des stratégies militaires qui sont déployées ? Quel est votre regard sur les différentes stratégies ? Comment percevez-vous l'élaboration de la stratégie nationale ? Quelles sont vos suggestions pour associer davantage vos collectivités ?

Quelle est votre vision sur les questions d'exploration pour la connaissance de nos fonds marins ? Estimez-vous suffisantes la cartographie bathymétrique et la connaissance des ressources minérales et vivantes des fonds marins composant la ZEE de vos collectivités ? Vos collectivités ont-elles déjà réfléchi à ces questions d'exploitation ? Avez-vous aujourd'hui des souhaits ou des impératifs à exprimer ? Il importe que notre rapport soit aussi complet que possible et porte la voix de nos outre-mer. Le Sénat n'a aucun *a priori* sur ce

sujet stratégique et sensible pour les populations du Pacifique et d'outre-mer. Nous ne souhaitons pas renouveler la mauvaise expérience que nous avons eue à Wallis-et-Futuna, liée à un manque de communication avec les populations concernées.

**M. Heremoana Maamaatuaiahutapu, ministre de la culture et de l'environnement de la Polynésie française.** – Je salue tous les sénateurs présents, ainsi que nos amis de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna. La question de l'exploration et de l'exploitation a déjà été abordée. L'expérience du congrès de Marseille organisé par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) nous conduit à être prudents. C'est la raison pour laquelle, à Brest, M. Édouard Fritch, président du Gouvernement de la Polynésie française, n'a pas parlé d'exploration, mais de recherches et d'amélioration des connaissances sur les fonds marins. Lorsque nous avons utilisé le terme d'exploration à Marseille, plusieurs représentants de l'UICN nous sont un peu tombés dessus en nous disant : si vous parlez d'exploration, c'est forcément à des fins d'exploitation.

Or notre seul objectif – notre président l'a rappelé il y a quelques heures – est réellement d'acquérir une meilleure connaissance de nos fonds marins, aussi bien sur le plan minéral qu'écologique et biologique. Nous avons d'ailleurs travaillé avec l'Office français de la biodiversité pour lancer un programme de recherche sur la littérature scientifique existante relative aux 502 monts sous-marins de notre ZEE.

Bien entendu, le président de notre Gouvernement s'intéresse à tout ce qui peut contribuer à la connaissance des fonds marins. M. Tearii Alpha, qui gère la partie minière, aura certainement l'occasion de vous le dire : nous ne savons pour l'instant pas grand-chose des minerais présents dans les grands fonds de notre ZEE, comme l'a souligné à juste titre l'Ifremer.

**M. Mikaele Kulimoetoke, sénateur des Iles Wallis et Futuna.** – Wallis-et-Futuna est un territoire assez particulier, tout d'abord dans le sens statutaire. Par ailleurs, notre structure locale a besoin de prendre connaissance véritablement des fonds marins à la suite de la mission de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) organisée en 2018. L'Assemblée territoriale a demandé en 2016 la mise en place d'une mission scientifique susceptible de nous apporter les connaissances et la maîtrise des fonds marins de Wallis et de Futuna. C'est un domaine où tout restait à faire sur le plan purement scientifique.

Après la mission de l'IRD, nous n'avons pas véritablement mis en place de politique relative à nos fonds marins. Il reste néanmoins nécessaire de convaincre les autorités locales, car la mentalité locale est restée très méfiante. Nous avons eu des retours assez défavorables par rapport à l'exploration, mais pire encore par rapport à l'éventuelle exploitation de nos fonds marins.

Il reste, bien sûr, à rassurer la population. À cette fin, cette dernière doit prendre connaissance de la nature et du contenu de nos fonds marins. Au vu de la méfiance locale, l'État devrait réfléchir à donner une suite à l'exploration avant de parler d'exploitation.

En tout état de cause, il semble nécessaire que les élus, le préfet et nos chefferies coutumières se mobilisent autour de cette problématique s'il l'on veut parvenir à un consensus local susceptible de faciliter une éventuelle exploration. Il importe avant tout que la population soit rassurée, car elle demeure localement un peu méfiante.

J'ai écouté mes collègues polynésiens. Il ressort de nos discussions que la problématique en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation est un peu partout la même, y compris en Nouvelle-Calédonie.

**M. Joseph Manaute, membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, chargé d'animer et de contrôler le secteur du développement durable, de l'environnement et de la transition écologique, chargé de la gestion et de la valorisation du Parc naturel de la mer de Corail.** – Merci de nous donner l'occasion de nous exprimer sur la stratégie nationale en matière d'exploration et d'exploitation des fonds marins. Comme vous le savez, les fonds marins nationaux sont représentés à 97 % par les fonds marins des territoires ultramarins. Il est donc essentiel que ces derniers soient intimement associés le plus en amont possible à l'ensemble des discussions, qu'il s'agisse de l'exploration, de l'exploitation ou de l'accès aux ressources naturelles.

Première remarque, la stratégie nationale n'a pas fait l'objet d'une consultation au niveau du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Nous l'avons découverte lorsqu'elle a été publiée, ce qui est regrettable. Cette mission d'information est donc pour nous l'occasion de pouvoir nous exprimer sur un certain nombre de sujets.

Deuxième remarque, le cadre thématique que vous avez proposé, avec trois volets et un certain nombre de questions, est extrêmement intéressant : il nous permet d'aborder les différents sujets point par point, de manière méthodique. S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, plusieurs aspects méritent d'être soulignés.

Premièrement, l'ensemble de la ZEE de la Nouvelle-Calédonie est classé en aire protégée, soit 1,3 million de kilomètres carrés. À ce titre, la Nouvelle-Calédonie étant souveraine en matière d'accès et de prélèvements des ressources naturelles, il est essentiel que nous puissions être associés aux discussions et à toute élaboration de stratégies sur le sujet des ressources naturelles, notamment marines.

Deuxièmement, lorsqu'on parle d'exploration et d'exploitation, s'agit des fonds marins ou aussi de la colonne d'eau ? Tout cela n'est pas très clair.

S'agissant de la ZEE de la Nouvelle-Calédonie, la connaissance du domaine du vivant commence à être plutôt bonne, avec un fort investissement de la recherche scientifique en la matière. La Nouvelle-Calédonie aujourd'hui est plutôt décrite en termes superlatifs et se rapproche des Philippines, situées dans le triangle du corail du Pacifique. En revanche, la connaissance du fond marin est extrêmement parcellaire en Nouvelle-Calédonie, voire insuffisante. Par ailleurs, un volet est malheureusement totalement absent de la stratégie nationale, je veux parler de la valeur culturelle du patrimoine de la ZEE. Or c'est une dimension essentielle pour les populations, mes amis de la Polynésie et de Wallis-et-Futuna vous le diront également, car nous avons tous un même lien extrêmement particulier à la terre et à la mer, peut-être parce que nous sommes de petits archipels au milieu d'un immense océan.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Comme nous avons la chance d'accueillir les représentants des provinces de la Nouvelle-Calédonie, j'aimerais pouvoir les entendre. Pourraient-ils nous dire un mot sur tous ces sujets ?

**Mme Chérifa Linossier, chargée de mission développement économique et relations extérieures au secrétariat général de la province des Îles Loyauté.** – Bonjour, je



représente le président Jacques Lalié pour la province des Îles Loyauté en Nouvelle-Calédonie, qui est très attentif à ce dossier. Je salue la belle initiative du Sénat de procéder par bassin. J'insisterai également sur la partie coutumière, surtout dans la province des Îles où rien ne peut se faire sans la validation de nos coutumiers. Dans notre stratégie, ou en tout cas dans le discours de politique générale, il n'existe pas un dossier qui ne soit pas partagé, collaboratif et participatif. C'est un des points majeurs. Comme vous le savez, nous comptons sur notre territoire de nombreux clans et tribus de la mer. Historiquement et naturellement, ils ont toujours préservé l'environnement. Nous serons donc très attentifs. L'emploi des mots, qu'il s'agisse de l'exploration ou de l'exploitation, sera important. Il s'agira de poser ensemble les bons mots. Nous n'avons pas non plus eu connaissance de cette stratégie nationale avant son lancement. En revanche, nous travaillons en très étroite collaboration avec le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur différents sujets. Je ne reviendrai pas sur ce qui a été dit par M. Manauté, mais nous affichons aujourd'hui la volonté d'avoir un peu plus de transversalité, en particulier dans nos politiques publiques et en matière d'orientation.

Le lien à la mer et à la terre est fondamental. Effectivement, la partie culturelle est un préalable essentiel : le monde économique présente malheureusement une connotation négative. Il importe de trouver des points d'équilibre entre l'économie et la préservation des milieux. C'est un enjeu essentiel pour lequel nous devons travailler en étroite collaboration.

**M. Nathaniel Cornuet, directeur du développement économique et de l'environnement à la province Nord.** – Je vous remercie également de la démarche que vous avez initiée. La province Nord de la Nouvelle-Calédonie a pris connaissance de la démarche et de la stratégie proposée concernant les exploitations, notamment des ressources minérales des fonds marins. Nous disposons actuellement d'assez peu de recul. Deux points me semblent néanmoins importants. Premièrement, la place que l'on souhaite laisser aux populations locales dans des consultations. Deuxièmement, l'expérience de notre province dans le secteur minier à terre, avec tout l'historique qui en découle en matière d'interaction entre le secteur minier et l'environnement, mais également entre le secteur minier et la société. À ce stade, nous n'avons pas de position définitive sur les différentes questions que soulève votre stratégie. Nous manquons de recul, mais nous allons nous attacher à prendre connaissance des dossiers en cours. Quoi qu'il en soit, notre analyse s'inscrira très clairement dans l'historique et dans le passif existant avec le secteur minier terrestre.

**Mme Françoise Suve, rapporteur de la commission de l'environnement à la province Sud.** – Je vous remercie également de cette invitation. Nous avons été un peu étonnés, car la province Sud de la Nouvelle-Calédonie n'a pas compétence sur le sujet qui vous occupe aujourd'hui. Pour autant, toutes les provinces de notre territoire s'intéressent à ces questions, qui sont importantes pour la Nouvelle-Calédonie. Je m'exprimerai donc à la fois en tant qu'élue de la province et en tant que Calédonienne. Il s'agit pour nous d'un sujet avant-gardiste, d'un nouveau modèle de développement sur de nouveaux espaces. Parler de code minier et de grands fonds marins, c'est quand même une révolution puisque, jusqu'à présent, le secteur minier a toujours été associé au milieu terrestre. Oui, la connaissance des grands fonds est forcément primordiale. Il est important de mener des recherches pour mieux comprendre cette richesse, mais également pour mieux ensuite les gérer et les exploiter.

Comme l'a souligné Joseph Manauté, la prise en compte des spécificités et des valeurs culturelles et patrimoniales est fondamentale. On est sur quelque chose de nouveau. Cela entraînera nécessairement un bouleversement au sein même des populations. Il y va de la confiance que ces populations mettent en nous. Il s'agit de nouvelles richesses, il importe de

les sécuriser. Il y a un travail énorme à faire pour préparer les élus et ensuite les populations. Ces sujets d'avenir doivent presque être traités dans les programmes pédagogiques si l'on veut qu'ils soient vécus et appréhendés comme quelque chose de positif et de constructif pour la Nouvelle-Calédonie. Selon moi, toutes ces connaissances doivent être partagées. Il importe de faire participer la société civile pour que le développement de ces nouveaux espaces soit mieux compris. C'est une évidence, mais il faut préparer les mentalités.

**M. Michel Canévet, président.** – Effectivement, il importe de mettre l'accent sur la vulgarisation.

**M. Munipoese Muliakaaka, président de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna.** – M. le sénateur des îles Wallis et Futuna vous a présenté un premier aperçu de la situation. Les campagnes d'exploration, dans l'optique d'une exploitation future de nos fonds marins, suscitent des avis très réservés dans nos territoires, notamment de la part de nos chefferies. Nous souhaitons établir un moratoire de cinquante ans sur l'exploitation de nos fonds marins. Notre population demande à être associée à toutes les démarches et à devenir partie prenante des débats. Il s'agit de trouver des compromis avant toute décision.

**Mme Sandrine Ugatai, conseillère de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna.** – En tant que présidente de la commission de l'intégration régionale, je tiens à dire que la difficulté pour notre territoire tient avant tout à son statut, qui maintient à l'État la compétence sur les fonds marins. De fait, nous n'avons hélas jamais eu connaissance des résultats des campagnes d'exploration menées jusqu'ici par l'Ifremer et l'IRD. Cette absence de transparence dans la communication des informations est regrettable.

Aujourd'hui, la population et les élus demandent ni plus ni moins une communication transparente de ces données, qui permettrait de lever tous les malentendus sur ce sujet si important pour notre territoire.

Il faut également noter que, dans le cadre de la stratégie nationale, l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna n'a pas été consultée ; notre île est pourtant elle aussi un territoire où la spécialité législative est applicable. Nous n'avons manifestement pas été considérés comme étant à la hauteur de ces enjeux industriels.

Pour illustrer les difficultés auxquelles nous sommes confrontés, nous tentons depuis l'année dernière, sans y parvenir, de faire signer à nos chefferies une déclaration sur les océans qui permettrait à notre territoire de s'inscrire dans les stratégies qui ont déjà été mises en place au niveau régional. Sont en cause le manque de communication et la méfiance des populations.

En tant qu'élus, notre souci est de trouver le meilleur moyen pour vulgariser les enjeux autour de cette thématique des fonds marins. Nous aimerions aussi pouvoir participer et être consultés en amont sur ces questions. Les préoccupations de notre population doivent être prises en compte.

Il faudrait certainement aussi que nous, les élus, soyons un peu plus dynamiques et travaillions avec nos homologues de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, ainsi qu'avec vous, à Paris, pour échanger nos expériences et nos connaissances respectives. Prenons exemple sur le Groenland qui a été capable d'engager une expérimentation sur la recherche et l'exploration des métaux rares.

**M. Michel Canévet, président.** – L’assemblée territoriale et les instances dirigeantes de Wallis-et-Futuna connaissent-elles bien la nature des fonds marins qui entourent l’île ?

**Mme Sandrine Ugatai.** – Comme je viens de l’indiquer, c’est l’État qui dispose de l’ensemble de l’information et qui la monopolise, même si l’on peut espérer que les choses s’amélioreront avec le temps et les travaux que nous allons engager au niveau régional et au niveau national. Il reste que l’information est tellement technique qu’elle nécessite d’être interprétée si l’on veut que les populations la comprennent vraiment. Nos sociétés sont restées très traditionnelles. Elles sont organisées autour de chefferies, qui ont besoin d’avoir un accès le plus simple possible à ces informations.

Aujourd’hui, hélas, nous avons le sentiment de ne pas être suffisamment pris en considération.

**M. Gaston Tong Sang, président de l’Assemblée de la Polynésie française.** – Il est vrai que l’on connaît très peu de choses sur les fonds marins, à l’exception de ce que révèlent certaines publications scientifiques qui sont quasiment impossibles à comprendre tellement elles sont techniques.

Comme l’a indiqué notre ministre de l’environnement et de l’économie bleue, il faut poursuivre les recherches et les travaux d’exploration de ces fonds, d’autant que nous n’en sommes pas encore au stade de l’exploitation.

Je me souviens qu’à l’origine il était question de nodules polymétalliques ; ensuite, on a parlé des terres rares : ces questions ont d’emblée fait l’objet de débats assez vifs entre les partis indépendantistes et la majorité au sein de l’assemblée de la Polynésie française sur le point de savoir si l’exploitation de ces minéraux relevait de la compétence de l’État ou de celle de la Polynésie française. En réalité, il s’agit d’un problème d’ordre juridique, l’enjeu étant de savoir si ces minéraux figurent parmi les matières stratégiques ou pas.

La Polynésie française, comme les autres territoires français du Pacifique, demande à ce que les études puissent suivre leur cours. Nous souhaitons qu’un rapport synthétique sur l’intérêt qu’il y aurait à explorer et à exploiter ces minéraux - quantités, durée d’exploitation, bilan coûts-avantages pour l’environnement et la culture - soit présenté à nos institutions respectives.

Les Polynésiens sont avant tout un peuple de l’océan. L’enjeu pour nous est de parvenir à concilier le besoin d’exploiter les fonds marins, afin de continuer à développer notre économie, et le respect de l’environnement et de nos ressources halieutiques. Je rappelle que la Polynésie française est l’un des rares territoires du Pacifique à avoir mis en place avec succès une politique sectorielle de la pêche hauturière.

Bien avant nous, la Chine s’est beaucoup intéressée aux réserves de minéraux et aux terres rares. C’est ainsi le premier pays à avoir installé son consul général en Polynésie française. Je rappelle que l’un des anciens présidents du Gouvernement de la Polynésie française avait signé un mémorandum d’entente avec une société chinoise pour l’exploitation des ressources marines, que ce soit en pêche ou en élevage de poissons. Or ce document a été enregistré presque au même moment où certains pays indépendants du Pacifique ont déposé une demande de réinscription de la Polynésie française sur la liste de l’ONU des pays à décoloniser : est-ce vraiment un hasard ou faut-il voir la Chine derrière cette stratégie

d'occupation de l'espace Pacifique, là justement où se situent des réserves importantes de minerais ?

Je suis totalement en phase avec la stratégie de notre Président de la République, Emmanuel Macron, qui fait de la stratégie indopacifique de la France une priorité. En revanche, il ne faut pas la concevoir comme une stratégie strictement militaire : il faut une approche davantage économique qui démontre l'excellence de la France dans tous les domaines.

Pour finir, je souhaiterais évoquer une ressource importante des océans que l'on a trop tendance à oublier, en l'occurrence l'énergie thermique des mers (ETM). Au moment où les énergies fossiles se font de plus en plus rares et sont de plus en plus chères, n'est-il pas temps d'exploiter cette ressource énergétique dans nos îles du Pacifique, qui représentent un atout majeur dans ce domaine ? La Polynésie française a déjà accumulé de l'expérience en la matière : à titre d'exemple, grâce à cette énergie thermique des mers, nous achèverons prochainement la climatisation de l'hôpital de Pirae.

L'énergie créée à partir de ce procédé est inépuisable et quasiment invariable compte tenu des conditions météorologiques extérieures en Polynésie française. Ce serait une très bonne chose d'aider les îles du Pacifique à acquérir leur autonomie énergétique grâce au développement de l'ETM.

**M. Michel Canévet, président.** – Merci, monsieur le président. Votre dernière observation est tout à fait pertinente : il importe effectivement de réfléchir aux ressources durables et naturelles dans le cadre de la transition énergétique que notre pays et l'Europe ont engagée.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Merci à toutes et tous pour vos interventions.

Permettez-moi de poser quelques questions aux représentants de la Polynésie française : quelle est votre ambition en matière de connaissance des grands fonds marins - puisque le statut d'autonomie a confié cette responsabilité à la Polynésie ? Quels sont vos impératifs en matière de protection de l'environnement dans le cadre de cette économie de la connaissance ? Pensez-vous éditer une norme polynésienne en la matière ?

La question des normes revient de manière récurrente au cours de nos échanges avec nos interlocuteurs, et plus particulièrement ceux de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM). Une norme commune est d'autant plus difficile à élaborer que nous évoquons des technologies et des techniques qui ne sont pas totalement au point aujourd'hui et qui concernent des environnements encore très peu connus. Nos collectivités du Pacifique pourraient peut-être tirer leur épingle du jeu et contribuer à écrire cette norme, d'abord pour elles-mêmes, ensuite pour la France, et enfin au niveau international. Il serait intéressant, me semble-t-il, d'avoir le sentiment de chacun sur l'opportunité d'une approche régionale de cet enjeu.

Ma dernière question porte sur l'Ifremer : les moyens de cet institut sont-ils suffisants ou souhaiteriez-vous un renforcement et/ou une spécialisation de celui-ci ?

**M. Tearii Alpha, ministre de l'agriculture et du foncier du gouvernement de la Polynésie française, chargé du Domaine et de la recherche.** – J'interviens sur la question

des fonds marins en tant que ministre de la recherche et du domaine foncier, et donc des mines.

Le mois prochain, nous présenterons en conseil des ministres la stratégie de l'innovation de la Polynésie française, laquelle s'organisera autour de six thématiques principales, dont évidemment celle de l'océan. Pour résumer notre approche, qui a fait l'objet d'une vaste concertation avec la société civile, le monde de la recherche et les partenaires polynésiens, nous ne souhaitons pas réduire l'exploration, ou en tout cas l'étude et la connaissance des fonds sous-marins, à la question minière.

On parle évidemment beaucoup du potentiel des minerais, des nodules polymétalliques, des terres rares ou des encroûtements cobaltifères et des amas hydrosulfurés, mais avant d'examiner toute la matière inerte, nous souhaitons développer et valoriser la connaissance du vivant. De ce vivant sous-marin, de l'endémisme qui existe en Polynésie française, comme en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna, découleront certainement des innovations pharmacologiques, des solutions pour préserver notre sécurité alimentaire. Nous vivons actuellement un début de crise alimentaire qui va certainement s'accélérer à cause du changement climatique : il faudra utiliser l'océan comme une source de protéines et de matières alimentaires.

Pour convaincre la population, car il ne faut pas oublier qu'il est indispensable que celle-ci soutienne notre ambition d'étudier les océans, il faut commencer par satisfaire ses besoins primaires, à commencer par l'assiette, donc, la santé, le mieux-vivre et le bien-être. À travers cette exploration du monde sous-marin, il est nécessaire et parfaitement envisageable de tenir compte de ces besoins vitaux. Je n'oublie pas les besoins en matière d'énergie, mais je pense qu'il faut d'abord s'attaquer aux besoins premiers des populations, ce que vise d'ailleurs notre projet de stratégie en matière d'innovation en Polynésie française.

Deuxième remarque, nous voulons devenir un véritable partenaire de l'État, afin de renforcer les synergies et de développer une approche gagnant-gagnant. Notre statut est peut-être plus favorable que celui de Wallis-et-Futuna, puisque nous avons la pleine compétence en matière d'innovation et de recherche dans la ZEE polynésienne, mais nous avons évidemment besoin de l'expertise nationale, européenne, voire internationale.

Je répondrai à M. le rapporteur qu'il faut évidemment que nous nous organisions autour d'une norme Pacifique. Le Pacifique francophone peut et doit inventer une norme pour l'accès et le partage des avantages tirés de la valorisation de cette spécificité endémique. Nous devons nous protéger collectivement face à la mondialisation.

Enfin, il me semble que les territoires français du Pacifique se doivent d'être beaucoup plus ambitieux pour attirer l'expertise et les grandes universités dans leurs eaux. Nous devons créer des chaires internationales dans les universités et demander à ce que nos bassins deviennent des bassins d'application et de référence de l'innovation pour le compte de la France et de l'Union européenne. À l'heure où les équilibres mondiaux sont en pleine mutation, nous devons rester dans le camp de la France et dans celui de l'Occident si l'on ne veut pas être engloutis sous les ambitions impérialistes.

**M. Heremoana Maamaatuaiahutapu.** – L'ambition du président du Gouvernement, Édouard Fritch, de lancer une stratégie commune aux territoires français du Pacifique et au-delà, notamment sur la gestion de nos ZEE, revient à vouloir créer un grand

« mur bleu » dans le Pacifique. Il ne s'agit pas seulement de gérer nos aires marines, mais aussi d'aller dans les profondeurs des ZEE.

Comme l'ont dit mes prédécesseurs, j'estime que nos territoires doivent être associés à cette stratégie. Il est anormal que nous ayons découvert la stratégie de protection des récifs coralliens de l'État au moment même où le Président de la République l'a dévoilée à Marseille, et ce alors même que 98 % des récifs coralliens se trouvent en outre-mer. Sur ces sujets, nos territoires disposent de compétences qu'il convient de ne pas ignorer.

Il importe aujourd'hui que des stratégies communes soient mises en place, entre les territoires et l'État notamment, afin d'éviter un certain nombre de complications politiques sur le terrain. Il ne faut pas laisser penser que tout se décide à Paris...

Il convient aussi de développer- on l'a dit - une approche régionale de notre vision de l'exploration puis de l'exploitation des fonds marins. Sur l'exemple des îles Cook, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna et la Nouvelle-Calédonie ne pourraient-ils pas être les porte-parole d'une politique française commune avec nos voisins du Pacifique ? À défaut, c'est la Chine, l'Inde ou l'Australie qui prendra les devants.

Pour nous, la réponse consiste en l'édification d'un grand mur bleu dans le Pacifique avec nos amis de Wallis-et-Futuna et de la Nouvelle-Calédonie, mais aussi les îles Cook, Samoa, Tonga et tous les autres pays représentés au Forum des îles du Pacifique.

Pour terminer, je répondrai sur l'Ifremer : l'institut a déjà du mal à soutenir les politiques publiques de la Polynésie française en matière d'aquaculture. Par conséquent, je considère que ses moyens seront insuffisants pour faire face aux défis qui s'annoncent en ce qui concerne l'exploration des fonds marins. D'autres partenariats seront indispensables, notamment avec les universités.

**M. Joseph Manauté.** – Le sujet que nous évoquons est effectivement sensible. Je suis pleinement d'accord avec les représentants de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna : il faut absolument que l'on soit associé aux stratégies mises en œuvre.

Vous nous interrogez sur notre connaissance actuelle des fonds marins et nous demandez si nous estimons suffisamment bien connaître la bathymétrie, la nature des ressources minérales et vivantes de la ZEE de la Nouvelle-Calédonie. Je vous répondrai que cette connaissance est bien entendu insuffisante, et ce tout d'abord parce que cette ZEE représente une immense surface de près de 1,3 million de kilomètres carrés. Toutefois, des études ont été lancées sous l'égide de l'Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (Orstom), devenu l'IRD, dès les années 1960. Nous avons donc des archives et des données à notre disposition depuis cette époque.

J'ajoute que la Nouvelle-Calédonie a été associée à un inventaire des ressources marines des grands fonds entre 1991 et 2014, appelé ZoNéCo et financé *via* des contrats de développement pour un montant total qui s'élève tout de même à près de 15 millions d'euros. Cette somme d'informations a été synthétisée à l'issue du programme : elle est par conséquent disponible et archivée.

Ces études ont montré que la Nouvelle-Calédonie et sa ZEE représentaient un fort potentiel en ressources minérales.

S'agissant des connaissances à proprement parler, il faut distinguer les ressources biologiques et les ressources minérales des fonds, ainsi que la problématique culturelle.

En ce qui concerne la dimension minérale des fonds sous-marins, sachez que seule 30 % de la bathymétrie de la ZEE de la Nouvelle-Calédonie est connue. Pour ne prendre que cet exemple, seuls deux nodules polymétalliques y ont été analysés à ce jour.

S'agissant des ressources biologiques, la ZEE bénéficie en raison de son emplacement d'un environnement très particulier, proche de ce que l'on peut trouver aux Philippines en termes de biodiversité biologique et surtout d'endémisme. Dans ce domaine, les connaissances sont plutôt satisfaisantes, même si elles restent lacunaires.

Enfin, les valeurs culturelles et archéologiques sont essentielles pour la Nouvelle-Calédonie. L'acquisition de cette connaissance n'a débuté que très récemment, sur l'initiative du Gouvernement et du Sénat coutumier. Un inventaire de la toponymie de l'ensemble de la ZEE est engagé. Par ailleurs, un inventaire de l'ensemble des espèces emblématiques à valeur culturelle a été amorcé ici. Enfin, nous allons lancer l'inventaire du patrimoine culturel et archéologique de la ZEE, chantier énorme qui devrait mobiliser trois ans de travail.

Si l'on parle beaucoup des ressources minérales, toute la dimension culturelle des fonds marins et des océans - en Nouvelle-Calédonie, il est souvent question de spiritualité quand on aborde ces sujets - n'est pas à négliger. En l'état actuel des connaissances et compte tenu des concertations qui ont pu être menées, il est par conséquent hors de question d'envisager le recours à des méthodes destructrices, à des prélèvements et à des analyses qui affecteraient les fonds marins.

**M. Paino Vanai, conseiller de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna.** – Je m'exprime en tant que président de la commission des affaires économiques et du développement de l'assemblée de Wallis-et-Futuna.

La connaissance des fonds marins est très lacunaire sur notre île. Aujourd'hui, avec l'aide de l'Office français de la biodiversité, nous avons demandé à élaborer une synthèse des connaissances de ces fonds. Ce travail, qui est en cours, me paraît indispensable tant l'absence de partage des connaissances nuit à l'adhésion de la population vis-à-vis des projets que nous pourrions conduire. Nous espérons pouvoir diffuser ce bilan auprès des autorités coutumières d'ici à la fin de l'année.

Pour l'avenir, notre ambition est de nous inspirer de l'expérience de la Nouvelle-Calédonie et de sa stratégie en matière de gestion de l'espace maritime. Un tel document nous permettrait d'avoir une vision globale de l'ensemble des sujets que nous évoquons, que ce soit au niveau des ressources minérales ou biologiques.

Nous sommes, vous l'aurez compris, favorables à des moyens supplémentaires pour compléter les connaissances sur notre espace maritime, et je suis évidemment très favorable à un projet régional s'appuyant sur les territoires français, mais aussi sur nos voisins du Pacifique comme les îles Samoa, Tonga, Fidji, etc.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Je souhaiterais aborder le sujet proprement dit de l'exploitation éventuelle des fonds marins.

Nous avons récemment rencontré l'ancien Premier ministre des îles Cook, qui nous a fait part de l'existence de deux approches concurrentes au sein des pays du Forum des

îles du Pacifique : l'une consiste à privilégier la protection, la préservation et, éventuellement, la connaissance des grands fonds marins au sens minier de la colonne d'eau ; l'autre met davantage l'accent sur la diversification économique et la nécessité de trouver de nouvelles ressources.

Il est difficile de se faire une idée précise sur cette question. Néanmoins, il serait utile que vous nous disiez si vos collectivités privilégient la poursuite de l'exploration des fonds marins dans l'unique but d'acquérir des connaissances - le président de l'assemblée de Wallis-et-Futuna parlait tout à l'heure d'un moratoire sur le volet « exploitation » - ou la prospection des fonds marins et la découverte de gisements miniers en vue d'une exploitation éventuelle.

Vos réponses à cette question fondamentale, sur laquelle nous n'avons, au Sénat, aucun a priori, permettront de nourrir notre rapport. J'ai d'ores et déjà noté la volonté partagée par les uns et les autres d'une restitution formelle des études, la volonté d'un partenariat entre territoires, mais aussi le souci d'une ouverture plus large à des organismes nationaux, voire internationaux.

**M. Heremoana Maamaatuaiahutapu.** – En Polynésie française, nous n'envisageons l'exploitation des fonds marins que dans un second temps. Notre démarche actuelle consiste davantage à acquérir des connaissances, pas forcément avec pour objectif de prospecter, mais plutôt pour mieux connaître les richesses minérales existantes.

Comme chez nos amis wallisiens - c'est une position courageuse -, la Polynésie française a un temps envisagé de demander un moratoire. Simplement, nous avons abandonné cette idée, car les discussions que nous avons avec nos cousins du Pacifique montrent que tout le monde n'est pas d'accord à ce sujet et que certains s'intéressent d'abord au développement de leur économie.

Bien entendu, ce que l'on craint, c'est que certains territoires se voient obligés demain de vendre des licences d'exploitation de leurs richesses minières à des puissances étrangères. Pour empêcher cela, la France a, à mon sens, un vrai rôle à jouer.

Parce qu'il s'agit d'un sujet éminemment sensible politiquement, il convient en tout état de cause d'avancer très prudemment sur la voie de l'exploitation des fonds marins.

**M. Munipoese Muli'aka'aka.** – À Wallis-et-Futuna, les élus, les autorités locales, les chefferies coutumières veulent avant tout être associés aux résultats des recherches ou de l'exploration des fonds marins, en particulier à ceux de la campagne de l'IRD qui a été réalisée près de notre île. C'est ce dont Wallis-et-Futuna a besoin au premier chef.

Pour le reste, je rejoins nos homologues de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française sur les enjeux culturels liés aux fonds marins. Nos océans sont notre mère nourricière : le fait de vouloir concilier l'exploration et l'exploitation des fonds marins, tout en respectant l'océan comme source de vie pour nos populations nous paraît quelque peu contradictoire sur un plan culturel.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – À votre avis, faut-il renforcer la présence et les moyens des organismes de recherche nationaux comme l'Ifremer et l'IRD ? Y êtes-vous favorables ?



**M. Munipoese Muli'aka'aka.** – La présence effective des instituts de recherche, comme l'Ifremer, sur le territoire de Wallis-et-Futuna me semble être la solution la plus plausible. Nous avons besoin d'être conseillés localement et voulons profiter de cette expertise pour former les jeunes wallisiens intéressés par ces questions.

**M. Joseph Manaute.** – Lors de son intervention au cours du dernier sommet France-Océanie en juillet 2021, le président Louis Mapou a clairement exposé la position de la Nouvelle-Calédonie en faveur d'un moratoire sur l'exploration et l'exploitation des ressources minérales des fonds marins de notre ZEE.

En d'autres termes, nous ne sommes pas opposés à des projets contribuant à une amélioration de nos connaissances ; en revanche, il nous semble prématuré d'envisager l'exploration à des fins d'exploitation minière ou gazière de nos fonds marins.

Le comité consultatif de l'environnement du Congrès de la Nouvelle-Calédonie s'est autosaisi du sujet du code minier, mais aussi du schéma de mise en valeur des richesses minérales. Son rapport, remis en février 2022, comporte 64 préconisations, dont une recommandation essentielle et majeure visant à mettre en place un moratoire sur l'exploration et l'exploitation des ressources minérales marines.

En Nouvelle-Calédonie, le travail de réflexion et de concertation a été conduit avec l'ensemble des parties prenantes. C'est donc très naturellement qu'un avant-projet de loi de pays a été rédigé, qui prévoit de limiter ce moratoire dans le temps et d'autoriser la poursuite de l'activité de recherche et d'amélioration de la connaissance selon des méthodes qui ne sont pas des destructrices et qui ne perturbent pas les écosystèmes.

Comme l'ont rappelé mes homologues de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna, de nombreux travaux de recherche sur les ressources minérales et organiques ont déjà été effectués. Le moratoire nous laissera le temps d'élaborer un bilan, une synthèse de ces travaux, d'en vulgariser les résultats auprès des populations. Il conviendra ensuite d'identifier les connaissances complémentaires dont nous avons encore besoin.

Enfin, le moratoire permettra de reprendre les discussions sur le fondement d'une méthode de travail reposant sur une concertation dès l'amont : nos trois territoires, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna doivent être associés à la stratégie nationale pour des raisons à la fois politiques, sociales, culturelles et juridiques - n'oublions pas que la Nouvelle-Calédonie, pour ce qui la concerne, est totalement souveraine en matière de gestion de ses ressources naturelles.

Nous sommes évidemment favorables à ce que l'État nous aide à acquérir de la connaissance, notamment en matière de recherche scientifique. Il est essentiel de mieux connaître pour mieux préserver, mais aussi pour envisager une valorisation des ressources sur le temps long.

Aussi, la loi de pays que nous sommes en train d'élaborer vise à permettre aux générations futures de faire librement leurs choix, de prendre des décisions éclairées concernant l'exploitation ou la non-exploitation des ressources et des fonds marins.

L'enjeu est majeur, d'autant que la Nouvelle-Calédonie a déjà une longue expérience de ce en quoi consiste l'exploitation minière terrestre et de ses conséquences.

**M. Gérard Poadja.** – Je veux simplement dire que le sujet des fonds marins concerne très directement mon territoire de la Nouvelle-Calédonie. L’océan est au cœur de notre géographie, de notre culture, de nos économies. Notre espace maritime abrite en effet 20 % de la biodiversité mondiale.

La Nouvelle-Calédonie est résolument engagée dans la préservation de cette biodiversité exceptionnelle. Comme vous le savez, elle a la particularité d’être compétente pour ce qui concerne les ressources naturelles de la zone économique exclusive. Cette compétence a conduit à la création, en 2014, du parc naturel de la mer de Corail, l’une des plus grandes aires marines protégées du monde où 95 monts sous-marins ont été identifiés.

Les ressources minérales de la ZEE de la Nouvelle-Calédonie suscitent beaucoup d’intérêt, notamment dans le cadre du programme d’investissements d’avenir nommé « France 2030 », qui a été lancé par le Président de la République.

Il me semble que nous devons avant tout continuer à acquérir des connaissances sur les écosystèmes des grands fonds et sur les ressources minérales marines. Depuis les années soixante-dix, de nombreux travaux de recherche scientifique ont été réalisés sur les écosystèmes profonds de la Nouvelle-Calédonie, mais ces derniers sont encore assez méconnus. De grandes zones restent inexplorées : il faut poursuivre ce travail et amplifier les efforts en matière de protection des fonds marins dans l’intérêt des générations futures.

**Mme Micheline Jacques.** – Je remercie mon collègue Teva Rohfritsch pour son effort de sensibilisation sur le sujet très important de la connaissance des grands fonds marins. Je suis honorée de participer à ces discussions. Je salue la qualité de vos interventions qui ont été très éclairantes, ainsi que votre attachement à vos valeurs, à votre culture et à cette harmonie avec votre environnement que vous avez su préserver malgré le monde hyperindustrialisé dans lequel nous vivons. Tout cela force le respect. Il est tout à fait légitime que vous soyez associés, comme vous le revendiquez, à l’amélioration de la connaissance de vos fonds marins. Soyez assurés de mon soutien plein et entier au niveau du Sénat pour vous accompagner dans cette démarche. La France peut être fière de ses territoires ultramarins, lesquels doivent être mis en avant.

**M. Gérard Lahellec.** – Je confirme ce qui vient d’être dit. Nous allons cheminer de façon assez unanime au Sénat vers cet objectif pour les territoires ultramarins. Je remercie M. le rapporteur de l’immensité du travail accompli. Force est de reconnaître qu’il est le bon porte-parole de bien des choses qui ont pu se dire ici. Je retiendrai, à l’issue de nos échanges, que nous avons encore à beaucoup travailler sur la question de la connaissance - je dis bien de la connaissance, car j’ai bien pris la mesure des nuances qui existent. Ce sera une des portes d’entrée auxquelles je veillerai, le moment venu, quand toutes ces questions viendront en débat de façon plus formelle au Sénat.

**M. Tearii Alpha.** – Je vous remercie de cette belle table ronde. Nous sommes tous d’accord : il faut faire avancer l’acquisition de la connaissance ainsi que la cartographie bathymétrique pour le contexte géologique et biologique. Les différents Comités interministériels de la mer (Cimer) ont validé cette grande ambition nationale, avec des fonds dédiés et une stratégie France 2030. Nous attendons de ce rapport qu’il consacre la spécificité de l’axe indopacifique dans la stratégie nationale. Cette matérialisation passe par les territoires français du Pacifique, cette Océanie française. Soyons ambitieux et proposons à la Nation que nos bassins océaniques respectifs – wallisiens, futuniens, calédoniens et polynésiens – deviennent les premiers bassins de recherche pour la maîtrise de la connaissance océanique,

tant au niveau national qu'au niveau européen. Il faut aussi attirer le privé dans notre stratégie. Ce sont autant d'idées dont nous débattons entre nous en Polynésie, à la veille du grand sommet de l'océan qui sera organisé chez nous. Peut-être faudra-t-il passer par une fondation d'intérêts du Pacifique afin de capter les moyens des grandes entreprises mondiales qui s'intéressent à l'innovation maritime.

**M. Heremoana Maamaatuaiahutapu.** – Je m'associe à ces remerciements. Nous avons bien avancé sur la question de la prise en compte des spécificités dans le Pacifique, notamment en ce qui concerne l'approche culturelle. Notre collègue de la Nouvelle-Calédonie a résumé la situation : il faut connaître pour mieux préserver et envisager l'exploitation sur le temps long. Wallis-et-Futuna a fixé ce temps long à cinquante ans. C'est une échéance comme une autre.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – À mon tour de vous remercier. Il importe que notre territoire du Pacifique soit mieux entendu. Je suis particulièrement heureux de pouvoir faire avancer notre cause au Sénat. Nous n'avons certes pas épuisé le débat aujourd'hui, mais nous avons pu entendre un certain nombre de préconisations. Des craintes et des attentes ont également été exprimées, notamment en termes de restitution sur les études, de mobilisation de l'État, de démarches régionales ou de gestion du temps long. Les précisions apportées sur le champ lexical me semblent particulièrement importantes. Il est effectivement nécessaire de distinguer l'exploration, au sens de l'acquisition des connaissances, du volet plus prospectif, en vue d'une éventuelle exploitation. Nous avons tous parfaitement cerné la nuance. Tout cela figurera dans notre rapport. J'espère que cette table ronde sur le bassin de l'océan Pacifique fera école et en appellera beaucoup d'autres. Avant de nous quitter, je vous informe que les contributions écrites resteront encore possibles durant quinze jours. Nous veillerons bien évidemment à ce que toutes les sensibilités soient bien représentées dans ce rapport information, que nous espérons utile pour nos outre-mer.

*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 00.*

**Mercredi 4 mai 2022**

## **Audition Séquence bassin de l'océan Indien**

*- Présidence de M. Michel Canévet, président -*

*La réunion est ouverte à 8 h 00.*

**M. Michel Canévet, président.** – Mes chers collègues, nous nous retrouvons pour la troisième table ronde consacrée aux collectivités d'outre-mer dans le cadre de la mission d'information sur l'exploration, la protection et l'exploitation des grands fonds marins. Il s'agit d'analyser la stratégie nationale en la matière et de formuler un certain nombre de recommandations quant à sa mise en œuvre. Les collectivités d'outre-mer étant très concernées par cette question, il paraissait important de prendre en compte leurs attentes de manière spécifique. Aujourd'hui, nos échanges porteront sur le bassin de l'océan Indien, avec les collectivités de Mayotte et de La Réunion.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – C’est effectivement notre troisième table ronde sur les outre-mer. Il convient plutôt de parler « des » stratégies des grands fonds marins, avec, comme vous le savez, en 2021, une mise à jour de la stratégie nationale d’exploration et d’exploitation minières datant de 2015, à la suite du rapport de M. Levet, du Secrétariat général de mer. Vous savez aussi que le plan France 2030 a mis en exergue l’espace et l’océan, avec un objectif d’intervention publique chiffré à 300 millions d’euros pour les fonds marins. Enfin, plus récemment, nous avons pris connaissance de la stratégie de maîtrise des fonds marins dans le domaine militaire. Il y a, à l’évidence, une urgence. La France doit défendre sa souveraineté. Nous avons pu entendre les administrations centrales, les forces armées, les scientifiques, les ONG, pour faire le point tant sur le niveau de connaissance et d’appréhension de ces sujets, que sur les attentes et les craintes de toutes les parties prenantes. Il nous semblait à ce stade indispensable que les outre-mer soient entendus, sachant que presque 98 % de la zone économique exclusive (ZEE) nationale est ultramarine. Par ailleurs, la zone indopacifique est devenue un lieu stratégique majeur dans la géopolitique mondiale.

Je précise que le Parlement est tout à fait dans son rôle avec cette mission de contrôle et d’évaluation de la politique du Gouvernement. Nous serons également une force de proposition. Au-delà des strictes compétences de chacune des collectivités, il est important de connaître le ressenti des populations locales et des ONG sur les décisions qui sont prises ou envisagées. C’était aussi le souhait émis par le président Macron aux assises de l’économie de la mer à Marseille et au *One Ocean Summit* de Brest.

Nous vous avons transmis quelques questions, qui pourront éventuellement être complétées : quelle est votre position sur l’exploitation de ces fonds ? Seriez-vous favorables à un moratoire ? L’idée est de faire en sorte que nos échanges soient les plus complets possible.

**M. Wilfrid Bertile, conseiller régional de La Réunion en charge du codéveloppement régional, de la pêche et des relations extérieures.** – Je suis actuellement élu au conseil régional, mais j’ai également été, dans une vie antérieure, secrétaire général de la Commission de l’océan Indien (COI), ce qui n’est pas sans intérêt pour la réunion d’aujourd’hui. Il s’agit d’une organisation interétatique qui regroupe la France, au titre de La Réunion, les Comores, Madagascar les Seychelles et l’Île Maurice. Elle travaille en étroite relation avec l’Association des États riverains de l’océan Indien, à laquelle la France a adhéré en décembre 2020, et qui regroupe 23 pays. C’est intéressant à préciser, car l’exploration des fonds marins a nécessairement une dimension régionale.

**M. Idriss Ingar, référent climat-énergie au conseil départemental de La Réunion.** – Je représente les services du département de La Réunion, en remplacement de M. Serge Hoarau, conseiller départemental, qui est retenu par une autre réunion. Nous vous remercions de cette invitation à échanger.

**Mme Zaminou Ahamadi, conseillère départementale de Mayotte.** – Monsieur le président, je vous remercie de votre invitation au nom du conseil départemental de Mayotte.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Avec Zaminou Ahamadi, nous sommes aujourd’hui les dignes représentants de Mayotte. Je précise que Mayotte est historiquement le premier DROM, département et région d’outre-mer, à la fois composé des représentations départementales et régionales. Or il n’y a que 26 élus, ce qui est évidemment insuffisant pour prendre en charge toutes les compétences dévolues à cette collectivité.

**Mme Viviane Malet.** – J’ai lu avec attention les derniers travaux de la mission, qui m’ont beaucoup appris. On connaît trop peu les fonds marins, notre territoire n’étant pas assez tourné vers la mer.

**Mme Nassimah Dindar.** – J’ai commencé à être sensibilisée à la problématique des fonds marins en siégeant à l’Office français de la biodiversité (OFB). Il me semble nécessaire que les élus de nos territoires soient mieux informés sur tous ces sujets. À La Réunion, je rappelle que nous avons une ceinture récifale de 25 kilomètres de long et 3 500 espèces animales et végétales à protéger. Cependant, on a le sentiment d’un manque de cohérence de toutes les politiques publiques : biodiversité, économie bleue, énergie. Enfin, j’appelle de mes vœux le développement d’une coordination entre La Réunion et Mayotte en matière environnementale et économique. Sur la pêche, par exemple, la population réunionnaise n’est sensibilisée qu’à la question de la pêche côtière. Je le répète, il y a aujourd’hui un manque d’information et de coordination.

**M. Michel Dennemont.** – Comme l’ont dit nos deux collègues sénatrices, La Réunion n’est pas assez tournée vers la mer. Aussi, en tant que béotien, j’attends beaucoup des travaux de cette mission d’information.

**M. Wilfrid Bertile.** – Le sujet est mondial. Il y a eu une surconsommation des ressources naturelles que la terre peut fournir. Les fonds marins représentent l’avenir dans un contexte où les ressources minières s’épuisent rapidement.

Dans ce cadre, notre rôle est essentiel. La France est la deuxième puissance maritime mondiale pour ce qui concerne les zones économiques exclusives. Par conséquent, elle a une responsabilité particulière. Nous avons longtemps été à la pointe en matière de recherche et de technologies appliquées aux fonds marins, mais nous nous sommes fait concurrencer par un certain nombre de puissances, dont la Chine.

Les outre-mer ont un rôle important à jouer compte tenu de la superficie des zones économiques exclusives qu’elles représentent.

S’agissant plus précisément de La Réunion, du sud-ouest de l’océan Indien et des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), la superficie maritime contrôlée par la France est supérieure à la superficie de toute la Méditerranée. C’est dire l’enjeu.

Pour en venir aux fonds marins, on peut identifier plusieurs sujets.

Il y a d’abord la connaissance. Comme l’a dit le Président de la République, on ne peut exploiter, protéger, ou les deux, que si l’on connaît l’existant. Or, d’après certains, on connaît mieux la Lune que nos fonds marins. Il y a donc un énorme travail de recherche à faire.

Se pose ensuite le problème de la préservation et de l’exploitation. Il faut évidemment trouver une formule qui concilie au mieux ces deux aspects. On aura sûrement besoin d’exploiter, mais on a aussi besoin de préserver la biodiversité des fonds marins. Je pense que c’est possible avec les technologies modernes.

Le monde est aujourd’hui tourné vers l’Indopacifique, qui concentre 40 % du PIB mondial. Par son appartenance à la Commission de l’océan Indien et à l’Association des États riverains de l’océan Indien, la France a des leviers pour mettre en œuvre dans cette zone les

grandes orientations voulues par le Président de la République. Il s'agit d'offrir une autre voie que celle des tensions grandissantes entre les États-Unis et la Chine.

À La Réunion, tout cela est suivi avec grand intérêt. N'oublions pas que le code minier est en partie de la compétence des régions.

**M. Idriss Ingar.** – C'est un grand honneur de se présenter ici devant vous pour évoquer ce sujet, qui est pleinement stratégique dans le développement de la souveraineté de la France dans l'océan Indien, donc dans le monde.

À la Réunion, nous avons tendance à dire que le Réunionnais a tourné le dos à la mer. C'est vrai, et cela découle directement du peuplement de l'île, qui a débuté au XVII<sup>e</sup> siècle. À l'origine, c'était un territoire vierge, caractérisé par une biodiversité exceptionnelle. Nous sommes l'un des trente *hotspots* de biodiversité mondiale. Nous avons le plus haut sommet de l'océan Indien et la seule source thermale de l'océan Indien. Les premiers habitants issus des différentes communautés, qui sont venues de métropole, d'Afrique, d'Asie se sont attachés à agir ensemble pour rendre l'île habitable. C'était le premier besoin et c'est ce qui a forgé l'identité réunionnaise : rendre cette île habitable, mais toujours en lien avec l'environnement. Ainsi, nous avons un parc national qui abrite 90 % de la biodiversité du territoire, sur 40 % de la surface de l'île. Jusqu'à présent, c'est vrai, nous étions très centrés sur la terre.

Quand on regarde ces trois siècles et demi passés, on peut identifier trois caractères principaux chez les Réunionnais : l'audace, l'innovation - invention de la cristallisation du sucre, notamment -, respect du cadre national.

Cela me fait dire que nous sommes aujourd'hui dans le bon tempo pour regarder vers cet autre horizon qu'est la mer. Il s'agit désormais de regarder La Réunion avec une frontière qui partirait du sommet du Piton des neiges, jusqu'à l'extrémité de notre ZEE.

L'enjeu principal est de concilier exploitation et protection. Il s'agit d'avoir une approche environnementale, ce que nous avons toujours eu sur notre île, mais c'est aussi une question de souveraineté. Les pays de la zone - Madagascar, Maurice, Seychelles - sont des partenaires de longue date, mais nous devons aussi faire face à des concurrents, comme l'Allemagne, l'Inde ou la Corée du Sud, qui disposent de licences d'exploration dans la région délivrées par l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM). Cependant, les deux plus gros compétiteurs auxquels nous sommes confrontés sont la Chine et la Russie. La Chine a énormément investi en Afrique en finançant des infrastructures, en contrepartie d'un accès privilégié aux ressources minières, alimentaires et forestières de ces pays. Je rappelle également que, dans le cadre de la stratégie des Nouvelles Routes de la soie, il y a aujourd'hui un port militaire chinois à Djibouti, ce qui nous aurait semblé inimaginable dans les années quatre-vingt-dix. Enfin, Madagascar, qui dispose d'importantes ressources minières, a signé en janvier un accord de coopération militaire avec la Russie. Il est vraiment fondamental de prendre en considération la protection de notre ZEE face à ces prédateurs, au besoin en renforçant les moyens militaires de surveillance.

La caractérisation des fonds marins est la question principale. C'est un peu l'inconnu. J'attire néanmoins votre attention sur la nécessité d'aborder le sujet sous l'angle tant des ressources minières ou halieutiques que des organismes vivants, qui peuvent représenter des atouts dans le domaine de la santé ou de la chimie verte. On peut imaginer que La Réunion aura un rôle à jouer à cet égard compte tenu de sa biodiversité. J'y vois de fortes

potentialités de développement pour l'île. La jeunesse réunionnaise, de plus en plus qualifiée, peut trouver là des débouchés. Il faudrait donc retenir une approche régionale de nos politiques publiques. Malheureusement, notre collectivité n'a pas été associée aux discussions sur la mer dans le cadre de France 2030.

Enfin, il importe de structurer l'administration, tant déconcentrée que décentralisée, pour faire aboutir les projets sur la mer. Nous ne savons pas encore qui fait quoi dans les différents intervenants publics et il y a toujours des vides juridiques.

En conclusion, soyez assurés que le département prendra toute sa place, dans le cadre de ses compétences, pour mettre en œuvre un écosystème dédié à cette exploitation de la mer, de sorte que nous puissions créer des activités à forte valeur ajoutée.

**Mme Zaminou Ahamadi.** – La France est le deuxième espace maritime mondial et Mayotte occupe à elle seule 74 000 kilomètres carrés de ZEE. Nous misons beaucoup sur la mer pour notre développement économique. De nombreuses études ont été réalisées à Mayotte sur les fonds marins, mais nous n'y sommes pas toujours associés. Pourtant, nous avons besoin d'accéder à ces données afin de pouvoir construire un avenir pour notre île et protéger notre environnement, ce qui passe par une meilleure connaissance de nos fonds marins.

Il y a de grandes campagnes de pêche, notamment au thon, dans nos eaux, mais tout se décide à Paris. Encore une fois, nous aimerions être mieux associés.

Enfin, l'apparition du volcan, voilà quelques années, a fait naître le besoin d'une meilleure information dans la population locale.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je vais tout à fait dans le sens de ce que vient de dire ma collègue de Mayotte. Tout à l'heure, j'ai pris la précaution de préciser que la collectivité de Mayotte englobait les compétences départementales et régionales. Nous n'avions auparavant jamais expérimenté le statut d'un département ou celui d'une région, contrairement à la Guyane. La situation est très complexe à gérer, mais il est temps que l'on fasse confiance à Mayotte. Les élus mahorais ont acquis la maturité suffisante pour que Paris cesse de prendre des décisions très importantes sans nous consulter.

Il faut certes préserver les fonds marins, mais il y a aussi la surface, le littoral et le lagon, qui est magnifique à Mayotte. C'est tout cela qu'il faut protéger.

Lorsque l'on parle de Mayotte, on ne parle que d'immigration. C'est un sujet important, mais l'environnement et la protection du littoral sont tout aussi importants. C'est une véritable course contre la montre, car nous enregistrons des montées des eaux mettant en péril des zones habitées dans certaines régions.

Je ne peux pas ne pas évoquer la « dispute » territoriale avec l'Union des Comores. Ce n'est pas vraiment sérieux, car Mayotte a acquis le statut de région ultrapériphérique, avec l'aval de tous les pays de l'UE. Lorsque l'Union des Comores émet des revendications sur Mayotte, c'est juste pour servir de variable d'ajustement dans l'ensemble de ses demandes à la France. J'en parle ici parce que La Réunion, notre voisine et cousine, a un rôle important à jouer dans ce rapport de force, notamment au sein des instances représentatives de l'océan Indien. Il ne faut pas nous laisser seuls face aux Comores. Or, tout à l'heure, à part Mme Dindar, je n'ai entendu aucun de nos interlocuteurs de La Réunion citer

Mayotte. C'est un appel du cœur de ma part. Ce qui peut se passer à Mayotte a des répercussions à La Réunion. Cette solidarité française de l'océan Indien doit se faire davantage entendre.

Je ne passerai pas sous silence le volcan. C'est un événement inédit qui a beaucoup effrayé les Mahorais en 2018, lorsque des essaims de séismes se sont accumulés. Les études scientifiques ont montré qu'un volcan était né dans le fond de l'océan, à 50 kilomètres de la Petite Terre de Mayotte. Aussi, monsieur le président, monsieur le rapporteur, je vous demande de mener un complément d'information sur ce volcan, qui fascine et intéresse les scientifiques du monde entier, notamment les Américains. C'est la première fois que l'on observe et décrit ce phénomène dans l'histoire de l'Homme et on ne sait pas ce que cela peut produire à l'avenir : tsunamis, risques pour le littoral et la biodiversité. Nous avons besoin d'en savoir plus.

Je conclus en rappelant que le Mozambique n'est pas très loin. Or ce pays est en proie à des mouvements fondamentalistes qui pourraient nous menacer. C'est aussi pour cette raison que je réclame plus de protection, une protection psychologique, environnementale et militaire.

**M. Michel Canévet, président.** – S'agissant du volcan, pouvez-vous développer ? Quel est le sentiment des Mahorais ? Avez-vous des retours d'information suffisants ?

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Des mesures ont été prises, notamment l'installation de dispositifs d'alerte au moyen de sirènes lorsque des dangers se présenteront.

Le problème, c'est le manque d'information des Mahorais, notamment des élus de la collectivité. C'est devenu une affaire de scientifiques, qui communiquent parfois à travers les médias. S'agissant d'une telle menace, les élus devraient être plus étroitement associés.

**Mme Zaminou Ahamadi.** – Je partage le même sentiment. Beaucoup de chercheurs mahorais s'intéressent au sujet, mais ils ne se sentent pas associés.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Sans vouloir alourdir les débats, je reviens sur le côté institutionnel. Jusqu'à présent, seul l'aspect départemental s'est exprimé, et non l'aspect régional. C'est l'échelon manquant. Depuis la départementalisation de 2011, les compétences régionales ont été dévolues à la collectivité au compte-gouttes. Récemment, nous avons enfin hérité d'un rectorat, d'une agence régionale de santé (ARS) et d'un Pôle emploi de plein exercice. Cependant, les compétences régionales font encore l'objet d'un accompagnement de l'État. On est dans le flou à ce sujet. Actuellement, un projet de clarification institutionnelle est dans les tuyaux. Il faut qu'il aboutisse rapidement sur un texte clair, qui prévoit également une augmentation du nombre d'élus. Songez qu'ils ne sont que 26 pour presque 400 000 habitants. C'est notoirement insuffisant pour s'occuper de toutes ces compétences. Pardon de faire cette parenthèse institutionnelle, mais il me semble qu'elle illustre bien l'insuffisance de la prise en considération de l'avis des élus locaux.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Je souhaite recentrer notre débat sur les fonds marins, même si j'ai bien compris le lien que faisait notre collègue avec un problème institutionnel.



Je veux revenir sur le rapport à la mer plus qu'aux fonds marins, puisqu'on sent bien qu'il y a un manque de connaissances. Dans chacune de vos collectivités, quelle est l'approche sur la protection de l'océan ? Y a-t-il des initiatives en faveur de la protection des ressources halieutiques ? Des plans de gestion ? Comment les populations sont-elles associées ? Est-ce que les ONG sont sensibilisées à ces questions de protection de l'océan et des grands fonds marins ? Est-ce que l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) est bien présent sur vos territoires ? Les équipes sur places sont-elles suffisamment dotées pour bien accompagner vos collectivités ?

**M. Wilfrid Bertile.** – Je veux dire à M. Mohamed Soilihi que je pensais bien évidemment à Mayotte dans ma première intervention. Pour moi, les sorts de Mayotte et de La Réunion sont indissociables. On devrait d'ailleurs coopérer beaucoup plus, mais on aura l'occasion d'en reparler dans un proche avenir.

La gestion des ressources halieutiques se fait surtout au niveau régional au sens large du terme, c'est-à-dire à l'échelle du sud-ouest de l'océan Indien. Ainsi, pour ce qui concerne les pélagiques, c'est la commission des thons de l'océan Indien qui gère ces ressources. Il y a également d'autres organisations régionales de gestion de la pêche. Sur le plan franco-français, la gestion est faite dans les TAAF pour la pêche à la légine et la pêche à la langouste grâce à un système de quotas assez remarquable.

Les ONG de La Réunion sont très dynamiques en matière de biodiversité marine. L'ONG Globis, par exemple, étudie les grands cétacés. La région, pour sa part, finance un centre de recherche sur les tortues marines à Saint-Leu. Dans les années 92-93, il y a eu des recherches sur les fonds marins qui ont mis au jour la présence de nodules métalliques, mais les technologies d'alors ne permettaient pas d'aller plus loin dans l'exploitation. Maintenant que l'exploitation se rapproche, j'imagine qu'un certain nombre d'ONG vont se positionner sur le sujet.

À ma connaissance, la représentation de l'Ifremer à La Réunion ne se plaint pas de ne pas avoir suffisamment de crédits. Il faut savoir que ces organismes peuvent émarger à des budgets européens importants, notamment le Feder ou Interreg. L'Ifremer est pleinement compétent à Mayotte et à La Réunion, alors qu'il est relativement absent dans les TAAF, où c'est le Museum d'histoire naturelle de Paris qui intervient. Le débat est posé sur cette répartition des compétences.

Même si le sud-ouest de l'océan Indien est une des régions du monde où les ressources halieutiques sont les moins obérées, certaines espèces sont arrivées à un seuil critique. Il y a incontestablement un problème de ressources et de partage de celles-ci entre les populations. Il y a de plus en plus de grands navires modernes qui viennent pêcher les pélagiques, avec des méthodes extrêmement efficaces. Ces méthodes sont autorisées par l'Europe, mais interdites par la France. Ces prélèvements inconsidérés font diminuer la ressource et frappent de plein fouet des populations côtières, qui vivent de la pêche artisanale, comme aux Maldives ou en Afrique orientale. À La Réunion même, il y a une opposition entre cette pêche industrielle, qui concerne peu de gens, et une pêche traditionnelle, qui a une forte dimension sociale. Sur ce sujet, il conviendrait de mener une action au niveau européen.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Avez-vous entendu parler du projet de démonstrateur ? Le premier défi pour exploiter nos fonds marins, c'est de disposer des technologies permettant d'intervenir jusqu'à 6 000 mètres sous le niveau de la mer. Est-ce que

vos collectivités sont candidates pour se positionner sur ces sujets ? Savez-vous si d'autres pays de la région ont des projets en la matière ?

**M. Wilfrid Bertile.** – Le grand public n'a pas connaissance de ce type de technologie expérimenté par l'Ifremer. Je pense que les collectivités locales de La Réunion sont favorables à une expérimentation pour mieux exploiter et protéger les fonds marins. C'est un passage obligé pour donner un contenu opérationnel à ces problématiques, d'autant que les campagnes de 92-93 ont montré que les fonds marins de Mayotte, de La Réunion et des TAAF étaient riches de potentialités, autour des cheminées hydrothermales notamment.

**Mme Nassimah Dindar.** – Pour en avoir souvent parlé avec M. Bertile, je pense pouvoir dire que c'est lui qui, le premier, a mis en évidence la cohérence entre Mayotte et La Réunion.

Le plateau continental autour de ces deux îles est très étroit, et les fonds marins sont abrupts. Cela limite les sites de mouillage, mais, en même temps, c'est un atout pour préserver les fonds marins. Il faut vraiment faire des recherches approfondies avec les nouveaux outils dont on dispose.

Je pense que le rapport devrait demander une synthèse des différents travaux menés, que ce soit par l'OFB, par les ONG, par les services de l'État, en lien avec La Réunion et Mayotte, afin d'identifier une bonne fois pour toutes le parc naturel marin, ses limites, les doubles barrières récifales, l'espace de la pêche, côtière ou grande pêche, le tout en intégrant les TAAF. Enfin, il s'agit de connaître très précisément les limites de la ZEE.

S'agissant des énergies marines, un centre de recherche existe aujourd'hui à La Réunion. Nous ne sommes pas destinataires de ses travaux, ce qui limite l'appréhension de ces problématiques pour les élus locaux. Le rapport doit aborder cette nécessaire mise en commun des différentes études et recherches existantes.

Je suggère également que le travail fait à La Réunion sur la production des micro-algues soit dupliqué à Mayotte. Il en va de même pour les recherches menées sur les oiseaux.

Bref, vous l'avez compris, il importe d'avoir un référentiel commun de l'existant pour que les élus soient en mesure de prendre de bonnes décisions. Dans le même ordre d'idée, ne serait-il pas opportun de créer une cellule Mayotte-La Réunion-TAAF au sein de l'OFB ?

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Monsieur Bertile, mon intention n'était pas de polémiquer. C'est un discours que je tiens systématiquement, parce que cette coopération est vraiment nécessaire.

Les ONG et l'Ifremer agissent, mais c'est toujours la même sensation d'absence de communication. Il y a un grand besoin de coordination et de pérennité dans les actions. Il faut enfin davantage associer les élus locaux.

**Mme Zaminou Ahamadi.** – Nous avons adopté des documents stratégiques pour l'économie bleue à Mayotte. Il s'agit de mettre en valeur nos ressources marines et notre lagon. Une étude de 2008 a montré que nos eaux sont propices au développement de l'aquaculture. Nous vous communiquerons le plan d'action qui a été défini par le conseil départemental.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – J’insiste sur les initiatives éventuelles d’autres pays de la région. Je rappelle que des permis d’exploitation ont été délivrés par l’AIFM dans la zone.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – On peut évoquer à ce stade les discussions engagées entre le Mozambique, Mayotte et La Réunion sur l’exportation de gaz. Je cite le sujet, mais je n’en connais pas le détail.

**M. Wilfrid Bertile.** – Nous n’avons pas plus de précisions que M. le rapporteur. Nous savons que la Chine est très proactive dans ce domaine. La Commission de l’océan Indien est en mesure de porter des projets puisque c’est en plein dans ses prérogatives. Cela pourrait se faire avec des financements de l’Union européenne ou de la Banque mondiale. Il y a là des pistes à explorer pour associer les pays de la zone à des actions portant sur les grands fonds marins.

**Mme Nassimah Dindar.** – Nous pourrions devenir une base avancée de l’observation des changements climatiques, en lien avec la COI.

**M. Idriss Ingar.** – Je reviens rapidement sur la question de l’Ifremer, qui est centrale. C’est l’organisme qui dispose de toutes les infrastructures pour atteindre les fonds sous-marins. Pourtant, à La Réunion, il ne s’occupe que des ressources halieutiques, et l’expertise est localisée à Brest, au département ressources physiques et écosystèmes du fond de mer. C’est l’Ifremer qui est intervenu lorsqu’il a été question de l’extension du plateau continental pour La Réunion. En général, les thématiques de recherche ne sont pas définies localement, mais au niveau national, au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou dans les universités. Nous sommes juste un sujet d’étude. C’est regrettable. Il faut ramener le centre de décision au niveau local.

Il y a un autre acteur important, c’est le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). La France a de grandes compétences en matière de forage en profondeur qui pourraient être mises en œuvre pour l’exploitation des fonds marins. Sur le modèle du commissariat à l’énergie atomique pour le secteur nucléaire, il faudrait une structure dédiée au domaine de la mer.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Je voudrais revenir sur le sujet institutionnel évoqué par Thani Mohamed Soilihi. Pensez-vous qu’il faille clarifier les choses statutairement à Mayotte dans le domaine des grands fonds marins ?

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – C’est le serpent qui se mord la queue. Pour l’instant, nous n’avons pas tous les outils pour penser plus grand. Nous n’avons pas assez d’élus pour s’occuper de ces sujets. Le préalable est d’augmenter le nombre d’élus. Ensuite, nous pourrions songer à prendre en charge ces compétences. Au référendum de 2009, on a demandé aux Mahorais s’ils voulaient que Mayotte devienne un département d’outre-mer exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d’outre-mer, mais, sur le volet régional, tout est à clarifier.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – On connaît la force du tissu industriel réunionnais. Pensez-vous disposer d’un cluster d’entreprises capable de faire le saut technologique nécessaire pour cette exploration ? On a l’impression que la question pourrait se poser assez rapidement vu l’accélération des progrès scientifiques.

**M. Wilfrid Bertile.** – La réponse est incluse dans votre question. Le tissu économique réunionnais est assez diversifié et performant pour s'adapter. Qui plus est, de grandes transformations sont en cours dans le grand port maritime.

Pour ce qui est de la recherche dans l'océan Indien, le *Marion-Dufresne* a joué un rôle pionnier dans les TAAF. Je tiens à saluer les apports de ce navire dans le domaine de l'exploration maritime.

Beaucoup de choses existent à La Réunion. Reste à les mettre en cohérence pour que le tout fasse système.

Nous apporterons des réponses beaucoup plus développées dans le questionnaire que nous vous renverrons.

**Mme Nassimah Dindar.** – La Réunion a vraiment un fort potentiel, que ce soit dans le privé ou dans ses institutions. Le *Marion-Dufresne* nous manque. Je le répète, il y a une forte demande de synthèse des travaux existants chez les élus locaux. Je milite aussi pour un renforcement du rôle de l'OFB à Mayotte et à La Réunion.

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – Il y a un véritable sujet sur la relation entre les territoires littoraux ou insulaires et la ZEE. La convention de Montego Bay est très claire : elle donne des droits souverains à l'État côtier, lequel a parfois des difficultés à organiser sa relation avec les collectivités territoriales ou insulaires. C'est flagrant pour les énergies marines renouvelables en Manche. Il n'y a aucune retombée économique directe sur les territoires qui « génèrent » cette ZEE. Les retombées sont justes indirectes, avec le développement d'activités, mais il n'y a aucune redevance à attendre. Il faut revoir cela.

**M. Jacques Fernique.** – J'ai bien retenu les insatisfactions des élus d'outre-mer et leurs aspirations à une meilleure association à ces stratégies.

**Mme Micheline Jacques.** – Je tiens à remercier tous les participants de la qualité de leurs interventions. Nous avons tous les mêmes problématiques. Je rejoins Thani Mohamed Soilihi sur ses préoccupations institutionnelles. Les territoires ultramarins sont des miroirs extraordinaires de la France et il faut les mettre en valeur.

**Mme Zaminou Ahamadi.** – Nous allons également vous renvoyer des réponses plus étayées à votre questionnaire.

**Mme Viviane Malet.** – Je remercie tous les intervenants. M. Ingar a mis l'accent sur la gouvernance. Je pense aussi que c'est essentiel, de même que la coopération entre Mayotte et La Réunion.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Je remercie tous nos collègues et l'ensemble des représentants des différentes collectivités. Nous vous remercions pour les réponses écrites que vous nous transmettez, si possible dans les deux semaines qui viennent.

*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 9 heures 55.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 23 MAI ET À VENIR**

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mardi 24 mai 2022**

*À 15 heures*

Salle René Monory, à huis clos

- Audition du Général de division Pierre-Joseph Givre, directeur du Centre de doctrine et d'enseignement du commandement (CDEC) de l'armée de Terre.

Salle René Monory et en téléconférence

- Communication de MM. Christian Cambon, Philippe Paul, Olivier Cigolotti, Gilbert Bouchet et Mme Marie-Arlette Carlotti sur leur déplacement en Roumanie du 5 au 8 avril 2022.

**Commission des affaires sociales**

**Mardi 24 mai 2022**

*À 15 h 30*

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de MM. Jean-Pierre Viola, président de section à la 6e chambre et Jean-Luc Fulachier, rapporteur général, de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de la sécurité sociale.

*À 16 h 30*

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Mission d'information sur le contrôle des EHPAD (Rapporteurs : M. Bernard Bonne et Mme Michelle Meunier) : Audition de M. Yves Le Masne, ancien directeur général du groupe Orpea

*À 16 h 15*

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Mission d'information sur le contrôle des EHPAD (Rapporteurs : M. Bernard Bonne et Mme Michelle Meunier) : Audition de M. Jean-Claude Brdenk, ancien directeur général délégué en charge de l'exploitation du groupe Orpea

## **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mardi 24 mai 2022**

*À 15 h 30*

Salle n° 67 et en téléconférence

- Examen du rapport d'information et vote sur les éventuelles propositions des rapporteurs de la mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale, sur le volet « logistique urbaine durable »

*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 finances**

**Mardi 24 mai 2022**

*À 16 heures*

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Catherine DÉMIER, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes, de Mme Isabelle RICHARD, sous-directrice des politiques publiques et de M. Marc DEMULSANT, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État à la direction générale des outre-mer (DGOM) du ministère des outre-mer, de M. Bruno MAUCHAUFFÉE, adjoint au directeur de la législation fiscale (DLF) du ministère de l'économie, des finances et de la relance et de M. Laurent RENOUF, délégué général de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM), pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, relative aux financements de l'État en outre-mer (MM. Georges PATIENT et Teva ROHFRIETSCH, rapporteurs spéciaux)

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

## **Commission des affaires européennes**

**Mardi 24 mai 2022**

*À 16 heures*

Salle n° 131 et en téléconférence

- Bilan de l'activité de la commission des affaires européennes du 1er octobre 2020 au 30 septembre 2021 : examen du rapport d'information de M. Jean-François Rapin.

- Déplacement d'une délégation de la commission des affaires européennes à la frontière ukrainienne du 10 au 13 mai 2022 : communication de M. Jean-François Rapin.

**Mercredi 25 mai 2022**

*À 9 h 30*

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Réunion conjointe avec la commission des affaires européennes du Sénat de la République tchèque.

**Mission d'information sur « L'exploration, la protection et l'exploitation des fonds marins : quelle stratégie pour la France ? »**

**Mercredi 25 mai 2022**

*À 10 h 30*

Salle n° 245 et en téléconférence

Captation vidéo

*À 10 h 30 :*

- Audition de M. Michel Peltier, délégué mer de l'Office français de la biodiversité (OFB).

*À 11 h 30 :*

- Audition de M. Stéphane Pochic, président de la SAS LWNC (Loctudy World Nodule Company).