

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>7705</b>
• <i>Audition de M. Philippe Baptiste, candidat proposé aux fonctions de président du conseil d'administration du Centre national d'études spatiales .....</i>	<i>7705</i>
• <i>Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Philippe Baptiste aux fonctions de président du conseil d'administration du Centre national d'études spatiales.....</i>	<i>7714</i>
• <i>Dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination de M. Philippe Baptiste, candidat proposé aux fonctions de président du conseil d'administration du Centre national d'études spatiales.....</i>	<i>7714</i>
• <i>Examen du bilan annuel de l'application des lois .....</i>	<i>7715</i>
• <i>Mise en application de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat - Présentation du rapport d'information.....</i>	<i>7720</i>
• <i>Audition de M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor (sera publié ultérieurement) ...</i>	<i>7727</i>
• <i>Proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis .....</i>	<i>7727</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES .....</b>	<b>7729</b>
• <i>Audition de M. Marc Baréty, ambassadeur de France au Pakistan (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>7729</i>
• <i>Bilan annuel de l'application des lois - Communication .....</i>	<i>7729</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>7731</b>
• <i>Proposition de loi pour la prévention en santé au travail - Audition de MM. Richard Abadie, directeur de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), Stéphane Pimbert, directeur général de l'institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS), du Pr Gérard Lasfargues, conseiller scientifique auprès du directeur général et M. Henri Bastos, directeur adjoint de l'évaluation des risques, volet santé-travail de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÉS) et de Mme Mélina Le Barbier, directrice-adjointe de la direction santé-environnement-travail de Santé publique France .....</i>	<i>7731</i>
• <i>Gestion de la crise sanitaire – Accès des proches aux établissements pendant la crise sanitaire.....</i>	<i>7751</i>
• <i>État des lieux des soins palliatifs - Audition des sociétés savantes de réanimation .....</i>	<i>7775</i>
• <i>Demande de saisine pour avis et désignation de rapporteurs .....</i>	<i>7782</i>

- *Gestion de la crise sanitaire en Israël - Audition du professeur Ran Balicer, président du comité national d'experts sur le Covid-19 (sera publié ultérieurement).....* 7784

## **COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 7785**

- *« La réforme de la géographie prioritaire de la ruralité : quels critères et quels outils de politique à mobiliser pour répondre aux fragilités et à la diversité des territoires ruraux ? » - Audition de représentants d'associations d'élus locaux.....* 7785
- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de scientifiques.....* 7797
- *Audition sur le thème : « Mobilité sociale et aménagement du territoire : comment restaurer la promesse républicaine de l'égalité des chances ? ».....* 7810
- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement - Examen du rapport pour avis.....* 7822
- *Bilan annuel de l'application des lois - Communications.....* 7828
- *Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière - Délégation de l'examen d'articles.....* 7836
- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique (sera publié ultérieurement).....* 7837

## **COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 7839**

- *Premier bilan sur l'application en France de la loi relative aux droits voisins des agences et des éditeurs de presse - Audition de MM. Jean-Marie Cavada, président de l'Institute for digital fundamental rights (IDFR), ancien député européen, Fabrice Fries, président de l'Agence France-Presse (AFP), Alain Augé, président du Syndicat des éditeurs la presse magazine (SEPM), Jean-Pierre de Kerraoul, président de la commission juridique de l'Alliance de la presse d'information générale (APIG), Laurent Bérard-Quélin, président de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS), Augustin Naepels, vice-président en charge des affaires institutionnelles du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL), et Mme Florence Braka, directrice générale de la Fédération française des agences de presse (FFAP).....* 7839
- *Désignation d'un rapporteur.....* 7852
- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis.....* 7852
- *Projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique et projet de loi organique modifiant la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution - Examen du rapport et des textes de la commission.....* 7853
- *Bilan de l'application des lois - Communication.....* 7892

**COMMISSION DES FINANCES..... 7895**

- *Plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) - Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics ..... 7895*
- *Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales - Examen des projets d'amendements au texte de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ..... 7904*
- *Désignation d'un rapporteur ..... 7907*
- *Rapport d'étape du comité - Audition de M. Benoît Cœuré, président du comité chargé de veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19..... 7907*
- *Mise en œuvre du plan relatif à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéficiaires (dit « BEPS ») et négociations pour répondre aux défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie - Audition de M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscale de l'OCDE ..... 7918*
- *Programme de stabilité 2021-2027 et plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) - Communication ..... 7929*
- *Bilan annuel de l'application des lois - Communication ..... 7936*

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 7941**

- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de Mmes Clara Gonzales, juriste auprès de Greenpeace France, et Marie-Anne Cohendet, présidente du conseil scientifique de la Fondation Nicolas-Hulot pour la nature et l'homme..... 7941*
- *Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme..... 7956*
- *Désignation de rapporteurs ..... 7956*
- *Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement - Examen du rapport et du texte de la commission ..... 7957*
- *Communication sur le bilan annuel de l'application des lois ..... 7967*

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION DESTINÉE À ÉVALUER LES EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉS ..... 7975**

- *Audition « Dimension territoriale de la lutte contre la pandémie et solidarité de proximité » (sera publié ultérieurement)..... 7975*

- *Audition « Spécificités territoriales de la lutte contre la pandémie » (sera publié ultérieurement)..... 7975*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET DE L'ÉMANCIPATION DE LA JEUNESSE ..... 7977**

- *Audition de Mme Emmanuelle Pérès, directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, déléguée interministérielle à la jeunesse ..... 7977*

**MISSION D'INFORMATION SUR "LA MÉTHANISATION DANS LE MIX ÉNERGÉTIQUE : ENJEUX ET IMPACTS" ..... 7989**

- *Échanges de vue dans la perspective du rapport de la mission d'information (ne fera pas l'objet d'un compte rendu)..... 7989*

**MISSION D'INFORMATION SUR L'ÉVOLUTION ET LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARISATION ET LA PAUPÉRISATION D'UNE PARTIE DES FRANÇAIS . 7991**

- *Mesure de la pauvreté et lutte contre ce phénomène en outre-mer - Audition commune de MM. Aurélien Daubaire, directeur interrégional de l'Insee La Réunion-Mayotte, Charles Trottmann, directeur du département des trois Océans à l'Agence française de développement, et Mme Nathalie Anoumby, directrice générale des services adjointe en charge du pôle solidarités, MM. Hugues Maillot, directeur général des services adjoint en charge du pôle action territoriale et insertion, et Thierry Vitry, directeur du pôle habitat au conseil départemental de La Réunion ..... 7991*
- *Pauvreté en milieu rural – Audition de M. Jean-Paul Carteret, deuxième vice-président de l'Association des maires ruraux de France, Mme Corinne Prost, cheffe du service de la statistique et de la prospective au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et M. Dominique Marmier, président de Familles Rurales Fédération Nationale..... 8002*

**MISSION D'INFORMATION RELATIVE AUX CONDITIONS DE LA VIE ÉTUDIANTE EN FRANCE..... 8013**

- *Santé psychologique des étudiants – Audition de M. Mohammed Benlahsen, président de l'Université Picardie-Jules Verne, du docteur Frédéric Atger, médecin chef de service, Bureau d'aide psychologique universitaire « BAPU Pascal » (Paris), du docteur Thierry Bigot, psychiatre, vice-président de RESPPET, de MM. Yannick Morvan, enseignant-chercheur, Université Paris-Nanterre, Patrick Skehan, délégué général de l'association Nightline et Mmes Laurentine Véron et Fanny Sauvade, psychologues, fondatrices et codirectrices de l'association Apsytude..... 8013*
- *« Table ronde avec les organisations représentatives des étudiants » - Audition de Paul Mayaux, président de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE), Mme Mélanie Luce, présidente de l'Union nationale des étudiant.e.s de France (UNEF) et M. Adrien Liénard, vice-président, MM. Naïm Shili, secrétaire national d'Alternative étudiante, et Jacques Smith, délégué général de l'Union nationale inter-universitaire (UNI).... 8036*
- *Audition de M. Maël Disa, délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer..... 8053*

- *Thématiques territoriales – Audition de Mme Catherine Vautrin, présidente de l'Association des villes universitaires (AVUF) et M. François Rio, délégué général, Mme Solange Berlier, vice-présidente de la Loire, et M. Alexandre Grenot, vice-président du département de la Charente-Maritime, représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF), MM. Sébastien Ragot, maire de Givry (Saône et Loire), vice-président en charge de l'enseignement supérieur du Grand Chalon, représentant de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), Paul Hermelin, auteur du rapport « Rééquilibrer le développement de nos territoires » (Institut Montaigne) et Mickaël Vaillant, conseiller chargé de l'enseignement supérieur, Régions de France ..... 8062*
- *« Les enjeux du numérique pour l'enseignement supérieur » - Audition de MM. Guy Mélançon, vice-président en charge du numérique à l'université de Bordeaux, vice-président de VPNum (association des vice-présidents en charge du numérique dans l'enseignement supérieur), Jean-Christophe Burie, vice-président « Campus numérique-système d'information » à l'université de La Rochelle, M. Ollivier Haemmerlé, professeur à l'université de Toulouse, président de l'association « L'Université numérique », Mmes Emmanuelle Villiot-Leclercq, responsable du digital learning center de l'École de management de Grenoble, et Cora Beck, directrice des pédagogies digitales et de l'innovation du Pôle universitaire Léonard de Vinci ..... 8075*
- *Échange de vues sur les travaux de la mission d'information et bilan des auditions (sera publié ultérieurement) ..... 8089*
- *Crise sanitaire et aide alimentaire pour les étudiants - Audition de représentants d'associations (sera publié ultérieurement) ..... 8089*

**MISSION D'INFORMATION SUR L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, OUTIL INDISPENSABLE AU CŒUR DES ENJEUX DE NOS FILIÈRES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES..... 8091**

- *Audition de Mme Isabelle Plassais, présidente de l'association des directeurs d'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (Eplefpa), et M. Jérôme Stalin, secrétaire adjoint ..... 8091*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 10 MAI ET À VENIR..... 8103**



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mercredi 7 avril 2021****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -**

La réunion est ouverte à 9 h 05.

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

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je souhaite la bienvenue à M. Philippe Baptiste, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du conseil d'administration du Centre national d'études spatiales (CNES).

L'article 13 de la Constitution dispose que, pour certaines nominations à des emplois ou fonctions, en raison de leur importance pour la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République ne peut s'exercer qu'après avis public de la commission compétente de chaque assemblée. Il ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Je rappelle que, dans ce cadre, aucune délégation de vote n'est autorisée.

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale vous auditionnant également aujourd'hui à partir de onze heures, nous procéderons au dépouillement à l'issue de votre seconde audition. Le dépouillement sera effectué par deux scrutateurs et aura lieu simultanément à l'Assemblée nationale et au Sénat, conformément à l'article 5 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) chargé d'élaborer le programme spatial français, le CNES célèbre cette année ses soixante ans d'existence et intervient dans cinq grands domaines : l'accès à l'espace, *via* le développement des lanceurs européens ; le soutien aux sciences pour améliorer notre connaissance de l'univers et notre capacité à explorer l'espace ; l'observation de la Terre et le recueil de données ; le développement des satellites pour permettre des télécommunications à haut débit ; et enfin la mise en œuvre de la stratégie spatiale de défense.

Monsieur Baptiste, vous êtes ingénieur en chef des mines et titulaire d'un doctorat en informatique. Vous débutez en 1999 une carrière scientifique au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) au sein duquel vous effectuez une grande partie de votre parcours professionnel. À compter de 2013, votre parcours professionnel se diversifie davantage et vous occupez diverses fonctions au sein de l'administration, du CNRS, puis de Total. En 2017, vous êtes nommé directeur de cabinet de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, avant de rejoindre le cabinet du Premier ministre en 2019. Enfin, depuis le mois de novembre 2020, vous occupez un poste à responsabilités au sein de la division *Data Science* du cabinet de conseil en stratégie Boston Consulting Group (BCG).

Si votre parcours est exemplaire, il n'en reste pas moins que la presse le qualifie « d'atypique » et « en rupture » au regard des fonctions pour lesquelles vous êtes pressenti. Vous aurez donc, lors de cette audition, à défendre votre candidature, à nous présenter vos motivations et votre projet pour le CNES.

Premièrement, je souhaiterais que vous nous présentiez votre candidature et vos motivations. En effet, six candidats étaient pressentis, la presse ayant fait état des désaccords du Gouvernement sur le sujet. Ainsi, le ministre de l'économie, des finances et de la relance avait une préférence pour un candidat doté d'une expérience significative dans le domaine spatial et industriel et soutenait plutôt les candidatures de l'ancien directeur spatial d'Airbus ou du PDG d'Arianespace. Au contraire, la ministre des armées avait une préférence pour les candidats issus de la direction générale de l'armement (DGA). Dans ce contexte, pensez-vous être le candidat du consensus et de l'équilibre, malgré votre manque d'expérience dans le domaine spatial ? Quels seraient les avantages de votre parcours professionnel pour le CNES ?

Deuxièmement, quel regard portez-vous sur l'action du CNES durant ces dernières années et sur le bilan de votre prédécesseur, qui a, par exemple, fait du développement des lanceurs européens l'une des priorités de ses mandats ?

Or, sur ce point, le développement d'offres commerciales concurrentielles, notamment celles des lanceurs de SpaceX, mais aussi l'arrivée sur le marché de lanceurs institutionnels et commerciaux en provenance de Chine, de Russie et d'Inde, ont permis de diminuer le coût d'accès à l'espace. Cette situation menace aujourd'hui la compétitivité des lanceurs européens, notamment celle d'Ariane 6, dont le lancement est prévu au deuxième trimestre 2022.

Dans ce contexte, quelle serait votre stratégie pour soutenir le lancement d'Ariane 6 et préserver la compétitivité des lanceurs européens ? Pensez-vous que le développement d'une nouvelle génération de lanceurs *Ariane Next* soit toujours pertinent et qu'il ne faudrait pas plutôt investir dans les lanceurs réutilisables ?

Troisièmement, quelles mesures souhaiteriez-vous prendre pour garantir l'unité européenne en matière spatiale, aujourd'hui menacée par les difficultés d'Ariane 6 et les ambitions nationales ? En effet, le projet d'alliance européenne des lanceurs souhaité par Thierry Breton semble aujourd'hui compromis. L'Allemagne adopte une vision de plus en plus minimaliste de la coopération européenne sur ces sujets et travaille au développement de ses propres lanceurs de plus petite dimension. Dans cette perspective, l'Allemagne ambitionne de créer son propre port spatial dans le nord du pays, concurrençant ainsi le port spatial européen de Kourou, en Guyane française. Dans ce contexte, quel rôle le CNES pourrait-il jouer afin de maintenir l'unité européenne en matière spatiale et de préserver notre autonomie d'accès à l'espace ?

Quatrièmement, pouvez-vous nous exposer votre stratégie en matière de soutien à l'industrie spatiale française ? Je me permets de vous rappeler la sensibilité des sénateurs de la commission des affaires économiques à la nécessité de préserver une filière spatiale française d'excellence, viable et rentable. Or, aujourd'hui, pour un budget annuel d'environ 2,8 milliards d'euros, la moitié des crédits alloués au CNES, soit environ 1,4 milliard d'euros, sont reversés à l'Agence spatiale européenne (ESA) au titre de la contribution française, tandis que le soutien à l'industrie spatiale française est essentiellement financé par les crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA), à hauteur d'environ 50 millions d'euros

en 2020. Quelles sont les principales orientations et mesures que vous pourriez prendre afin d'assurer un financement pérenne de l'industrie spatiale française ?

Enfin, pourriez-vous nous exposer les nouvelles orientations que vous souhaiteriez apporter au CNES. Quel est votre point de vue concernant le développement des nouvelles applications du spatial permises par le recueil de données à grande échelle et l'observation de la Terre ?

**M. Philippe Baptiste, candidat proposé aux fonctions de président du conseil d'administration du Centre national d'études spatiales.** – Je vous remercie de me recevoir pour présenter ma candidature et mon projet. L'espace est devenu un enjeu absolument essentiel pour les télécommunications, nos industries, l'observation de la Terre, le climat, la science, la défense, la sécurité intérieure, etc. Les géants du numérique, partout dans le monde, ne s'y sont pas trompés et investissent massivement. Les États accroissent aussi leurs efforts. Dans ce contexte, les acteurs français et européens doivent relever des défis qui sont considérables, mais aussi saisir de nouvelles opportunités.

Je tiens d'abord à saluer le travail réalisé par M. Jean-Yves Le Gall, au cours de ses deux mandats à la tête du CNES. Comme ses prédécesseurs, il a contribué à faire du CNES l'un des joyaux technologiques de la France ; il a soutenu efficacement nos champions industriels : l'industrie française des télécommunications par satellite, avec Airbus et Thales et leurs équipementiers, représente ainsi 60 % du marché mondial. Cette réussite témoigne de la pertinence des choix effectués depuis de nombreuses années. Jean-Yves Le Gall a aussi su faire rayonner la science et la technologie en dehors de nos frontières. Je veux aussi saluer l'action de son prédécesseur, M. Yannick d'Escatha, grand serviteur de l'État et grand industriel, qui a profondément rénové le CNES.

Ingénieur et chercheur, j'ai consacré ma carrière à la science et à la technologie, et à leurs applications. La science nous permet de comprendre un monde en évolution et nourrit le progrès. Après un master en Grande-Bretagne et un DEA en France, j'ai choisi de faire de la recherche en optimisation combinatoire et en mathématiques discrètes, un domaine à la frontière entre l'informatique, les mathématiques et l'intelligence artificielle. Si vous me nommez à la tête du CNES, je ne serai pas le premier informaticien-mathématicien à diriger cet organisme, et j'inscrirai humblement mes pas dans ceux de Jacques-Louis Lions et d'Alain Bensoussan. Ingénieur dans un groupe de BTP, j'ai commencé mon doctorat en travaillant sur des sujets de R&D appliquée et je me suis progressivement intéressé à des problèmes plus fondamentaux d'algorithmique. Ce passage de la recherche appliquée à la recherche théorique m'a permis d'apporter des solutions nouvelles à ces problèmes et a profondément marqué l'ensemble de ma carrière.

J'ai rejoint ensuite le CNRS et j'ai été professeur chargé de cours à l'École polytechnique pendant une dizaine d'années. J'ai mené de front une activité académique et industrielle. J'ai ainsi travaillé comme ingénieur et chercheur pour des groupes comme Ilog, Bouygues ou IBM aux États-Unis. J'ai mené de nombreux contrats de recherche avec Thales, Eurocontrol, TDF ou Microsoft. J'ai ainsi été en contact avec des secteurs industriels très variés : l'édition de logiciels, l'industrie des semi-conducteurs, l'aéronautique, le contrôle aérien, etc. J'ai aussi eu l'occasion de travailler sur un problème d'ordonnancement des prises de vue d'un satellite. J'ai également créé un certain nombre de start-up dans le domaine de l'énergie. Progressivement, je me suis investi dans les activités de management de la recherche, en dirigeant mon laboratoire à l'École polytechnique, puis l'un des dix instituts du CNRS, avant de devenir directeur général délégué à la science de ce grand organisme.

J'ai aussi travaillé chez Total, en devenant le premier *Chief Technology Officer* du groupe : j'ai lancé des projets ambitieux, concernant notamment le stockage de carbone.

Comme vous l'avez mentionné, j'ai été directeur de cabinet de Frédérique Vidal, puis conseiller d'Édouard Philippe pour les questions d'éducation, d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation. J'ai évidemment eu à suivre, dans ces fonctions, les sujets relatifs à la politique spatiale. Je bénéficie ainsi d'une triple expérience dans les champs industriel, scientifique et technologique, tout en ayant acquis une solide connaissance du fonctionnement de l'État.

Le secteur spatial connaît un bouleversement et une accélération inédite sous l'impulsion de trois facteurs : la miniaturisation croissante des satellites et la réduction des temps de conception, d'industrialisation et de développement ; la réduction des coûts de fabrication et de lancement – voire de maintenance, avec le succès du lanceur réutilisable – ; et l'agilité accrue de nouveaux acteurs qui appliquent des méthodes qui ont fait leurs preuves dans le numérique ou l'automobile. Progressivement les barrières à l'entrée sur le marché spatial, qui étaient encore considérables il y a quelques années, s'abaissent. Les nouveaux entrants apportent des capitaux, mais aussi de nouveaux modèles de R&D ou de commercialisation. Le bouleversement est donc profond et la France doit s'adapter. Notre pays n'en reste pas moins une puissance spatiale de premier plan ; le CNES a développé un savoir-faire reconnu et les constructeurs de satellites français sont parmi les champions mondiaux ; Ariane 5 est un lanceur fiable et robuste et je ne doute pas qu'Ariane 6 sera un succès ; le centre spatial guyanais (CSG) constitue un atout exceptionnel ; les scientifiques comme les instruments français sont régulièrement sélectionnés pour participer aux grandes missions internationales.

Cinq enjeux stratégiques me semblent essentiels pour le CNES demain.

Le premier concerne les données. La diminution des coûts de production des données spatiales change radicalement la chaîne de valeur. Les puissances capables de produire, de collecter, de traiter ces données pour fournir de nouveaux services aux États, aux entreprises et aux citoyens posséderont un avantage concurrentiel considérable. Amazon et Microsoft ont déjà annoncé leur premier service de *Ground station services*, tandis qu'Alibaba teste le même concept avec des entreprises chinoises. Le CNES, qui a su prendre le virage du calcul intensif lors de la décennie précédente, doit se préparer dès maintenant à cette nouvelle révolution numérique. Il doit aider à faire émerger une solution française et européenne compétitive, en mobilisant des start-up, des acteurs privés et des acteurs institutionnels du numérique. Cette convergence entre le monde du numérique et le monde du spatial est cruciale.

Le deuxième enjeu concerne l'innovation et les relations avec les industriels. Avec la baisse des barrières à l'entrée des applications spatiales, notre manière de penser l'innovation doit aussi évoluer. Les programmes de R&D qui associent public et privé sur des temps longs restent essentiels, mais, comme dans d'autres domaines, des ruptures technologiques ou commerciales sont le fait de petites structures qui, grâce à leur capacité à prendre de très grands risques, savent parfois s'aventurer sur des terrains où nous ne serions pas allés naturellement, en utilisant des capitaux divers. Le CNES doit faciliter l'éclosion de ces écosystèmes, en répondant rapidement, de manière positive ou négative, aux sollicitations, en apportant sa technologie ou son expertise, en mobilisant des fonds et en viabilisant des projets de start-up par des contrats publics quand cela est pertinent. Il faut aussi, évidemment,

maintenir nos relations de confiance avec les industriels du secteur et adapter nos méthodes de travail en fonction de la maturité technologique des différents projets.

Le troisième enjeu a trait aux lanceurs. Ariane 6, le futur lanceur lourd européen développé par ArianeGroup, devrait faire son premier vol mi-2022. Il nous garantira un accès autonome et pérenne à l'espace. Le lanceur devra faire face à une concurrence féroce, notamment de SpaceX, dont le Falcon a déjà effectué plus de cent vols et démontré l'intérêt économique du lanceur réutilisable. Toutefois la politique commerciale très agressive d'Elon Musk ne repose pas uniquement sur cette insolente réussite technologique. N'oublions pas que c'est la NASA qui a conçu les premières versions des moteurs Merlin. SpaceX bénéficie surtout d'innombrables lancements institutionnels qui lui permettent de baser ses tarifs commerciaux sur les coûts marginaux de lancement. Il conviendrait de s'inspirer de ce succès. Ariane 6 doit devenir le lanceur institutionnel naturel du marché européen pour les missions lourdes et moyennes, comme Vega le sera pour les petites missions. Grâce aux lancements du secteur public, qui permettent d'augmenter les cadences de lancement, d'amortir les coûts fixes et de garantir la fiabilité du lanceur, Ariane 6 trouvera sa place sur le marché commercial. Nous pouvons aussi compter sur le port spatial exceptionnel de Kourou.

Il importe aussi de préparer dès aujourd'hui la nouvelle génération de lanceurs. La première brique sera le moteur réutilisable à bas coûts Prometheus : le président de la République a annoncé le 12 janvier 2021 une accélération du programme et le CNES en fera une priorité.

Le quatrième enjeu a trait aux questions de défense et de sécurité intérieure. Face à la militarisation croissante de l'espace, la France doit être en mesure de conserver sa liberté d'accès et d'action dans l'espace. Elle doit décourager et être capable de mettre en échec tout acteur tiers hostile. Les armées doivent pouvoir opérer directement un certain nombre d'objets spatiaux. Le nouveau commandement de l'espace pourra s'appuyer sur le CNES pour monter en compétence rapidement. L'installation du centre d'excellence de l'OTAN pour le domaine spatial à Toulouse, à proximité du CNES, traduit d'ailleurs l'attractivité exceptionnelle du site. Les nouvelles applications de défense sont nombreuses et font l'objet de programmes de recherche et de développement technologiques. Le CNES a naturellement vocation à appuyer la DGA sur ces questions. La ministre des armées a défini une stratégie spatiale de défense en 2019, à la demande du Président de la République, et sa mise en œuvre constituera une priorité pour le CNES.

Le dernier enjeu est de renforcer le rayonnement scientifique du CNES : les programmes scientifiques spatiaux permettent d'observer la Terre, de recueillir et d'analyser des données pour construire des modèles, comprendre des phénomènes physiques complexes. Ils nourrissent directement les travaux sur le climat, la biodiversité, les risques naturels, les ressources agricoles, les ressources hydriques, etc. Ils sont aussi importants pour étudier la formation du système solaire ou de l'univers, l'apparition de la vie. Le CNES et ses partenaires bénéficient d'une forte reconnaissance internationale. Ils remportent régulièrement des appels à contribution pour la conception d'instruments pour des missions spatiales : sismomètre d'*InSight*, caméras des rovers *Curiosity* ou *Perseverance*, etc. La programmation scientifique du CNES est déterminante pour le rayonnement de très nombreuses disciplines scientifiques. Celle-ci s'appuie sur des séminaires de prospective et sur un comité des programmes. Les scientifiques préparent l'avenir, sur un temps long, et ils priorisent les programmes. Ce mode de fonctionnement a fait la preuve de son efficacité et doit être préservé.

Au-delà de ces cinq enjeux, notre stratégie ne peut se concevoir qu'en associant nos partenaires allemand et italien, l'ESA et l'Union européenne. Les relations avec nos grands voisins ne doivent pas se limiter au lanceur, mais doivent être tournées aussi vers les données, les télécoms, le *cloud* spatial et l'observation. Il est important qu'une constellation européenne émerge très rapidement : elle fournira de l'internet haut débit partout et contribuera à notre autonomie stratégique ; elle sera aussi l'occasion de construire un modèle intégré, des lanceurs jusqu'aux usages en passant par les satellites.

Pour conclure, je veux rappeler ma foi dans la science et dans ses progrès qui facilitent la vie des hommes et des femmes de notre planète. L'espace y contribue grandement, à travers les innombrables applications qui en découlent. L'espace apporte aussi sa part de rêve à notre humanité, et notamment à sa jeunesse qui vit une période difficile.

Le CNES mène, depuis près de soixante ans, une politique remarquable de diffusion de la culture scientifique, que chacun des présidents du CNES a eu à cœur de renforcer. Je continuerai cette tradition si vous confirmez ma nomination. Le 22 avril prochain, Thomas Pesquet s'envolera par la station spatiale internationale, cela constituera un grand moment pour notre pays. Deux autres événements majeurs auront lieu en 2021 comme la mise sur orbite de l'extraordinaire télescope spatial James-Webb par Ariane 5 et la célébration, en décembre, des soixante ans du CNES. Cet anniversaire sera aussi l'occasion de réfléchir aux futures technologies et d'entretenir l'envie de nos concitoyens d'aller encore plus loin dans la connaissance de notre planète et de notre univers.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Je souhaiterais vous interroger sur la stratégie française de défense spatiale et le rôle du CNES en la matière.

En février 2021, l'OTAN annonçait l'installation de son centre d'excellence pour le spatial à Toulouse, à proximité du CNES et du commandement de l'espace de l'armée de l'air et de l'espace. Ce centre devrait être pleinement opérationnel d'ici à 2025. Quel sera le rôle joué par le CNES dans l'accompagnement du déploiement de ce nouveau centre et dans la définition de ses orientations stratégiques ?

En mars 2021, la France a réalisé son premier exercice militaire spatial, baptisé « *AsterX* ». Quel regard portez-vous sur cet exercice inédit ? Pensez-vous que les menaces sont suffisamment plausibles pour développer des exercices similaires ?

**M. Jean-Pierre Moga.** – Le CNES dispose-t-il aujourd'hui, selon vous, des ressources financières suffisantes pour mener une politique de recherche ambitieuse ? Avez-vous la volonté de renforcer son positionnement en matière de recherche scientifique ?

En matière spatiale, les domaines de recherche sont infinis, mais les ressources limitées. Quels sont les grands domaines de recherche scientifique qui devraient recevoir un soutien financier du CNES ? Au contraire, certains programmes mériteraient-ils d'être abandonnés ?

**M. Bernard Buis.** – Comment les secteurs civil et militaire pourraient-ils mieux se coordonner pour garantir à la France sa souveraineté dans l'espace ?

**Mme Viviane Artigalas.** – Nos collectivités s'engagent dans des projets numériques pour développer leur économie ou maintenir leurs services, notamment dans les territoires ruraux : e-forêt, e-tourisme, e-médecine, etc., de nombreuses initiatives voient le

jour. Dans les Hautes-Pyrénées, un camion d'imagerie médicale sillonne le département pour réaliser des examens grâce à la transmission par satellite. Quelle sera votre stratégie de recherche pour accompagner ces initiatives ?

**M. Daniel Gremillet.** – Il est facile de lancer des satellites, mais comment gère-t-on leur fin de vie pour éviter que l'espace ne devienne une poubelle ?

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Le CNES a noué des partenariats avec l'Agence française de développement (AFD) ou l'Institut de recherche pour le développement. Comment l'utilisation du spatial s'intègre-t-elle dans les dispositifs d'aide au développement ? Quels pays bénéficient de ces coopérations ?

**Mme Sylviane Noël.** – Quelle sera votre stratégie pour soutenir les sous-traitants de la filière spatiale et leurs 86 000 emplois ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Comment le CNES peut-il aider à reconstruire une stratégie européenne plus ambitieuse et surtout commune, en évitant que chaque pays ne privilégie les initiatives autonomes ?

**M. Jean-Baptiste Blanc.** – La concurrence internationale est très forte, mais certaines questions concernent directement l'Union européenne, car de nouveaux acteurs veulent émerger. Les Allemands sont très attachés à réaliser un microlanceur. Nous disposons d'un savoir-faire et, plutôt que de nous opposer, nous devons travailler avec eux.

Nous disposons déjà d'une gamme assez complète de lanceurs en Europe : Ariane, Véga, etc. L'enjeu est de savoir si nous pourrions compter sur une politique de lancements institutionnels suffisante pour nous permettre de mener une politique commerciale compétitive face aux tarifs très bas pratiqués outre-Atlantique. L'Europe a besoin d'un lanceur lourd pour garantir sa souveraineté spatiale. Nous devons nous en donner les moyens. Le fait que tous les États européens s'intéressent à l'espace est une bonne nouvelle et montre bien l'importance de l'espace. L'enjeu est celui de la coordination. À travers la réalisation de grands programmes sous l'égide de l'ESA, on constate que l'une des difficultés tient à la complexité d'organiser le retour géographique en ce qui concerne l'organisation industrielle. Nous devons trouver des règles plus souples. Autant la règle du retour géographique peut se justifier lorsqu'il s'agit de grands programmes scientifiques lourds et risqués, autant cela devient plus problématique dès lors que l'on veut produire des objets en série à des coûts compétitifs.

Nous devons nous mobiliser avec nos partenaires européens autour d'un ou deux grands nouveaux projets. La constellation de satellites pourrait en faire partie, car il s'agit d'un moyen de fournir un accès à internet haut débit sur tous les territoires. Le prochain lanceur devra aussi être conçu dans un cadre européen.

L'installation du centre de l'OTAN et du commandement de l'espace sur le campus du CNES à Toulouse montre l'attractivité du site et de tout l'écosystème qui lui est associé. Mécaniquement, il y aura des échanges, des coopérations. Des transferts de savoir-faire ont déjà lieu avec le commandement de l'espace.

Beaucoup d'applications spatiales ont une dimension duale : militaire et civile. Les relations avec la DGA sont fluides. Celle-ci souhaite que le CNES conserve son excellence technique pour qu'elle puisse avoir un interlocuteur de haut niveau en ces

domaines. Disposer d'une feuille de route stratégique sur la défense spatiale facilite notre coopération.

De plus en plus d'objets sont en orbite. Le temps de désorbitation peut être plus ou moins long selon les orbites. On assiste en effet à une forme d'encombrement de l'espace. Si le nombre de collisions reste très faible, il croît plus vite que le nombre d'objets en orbite. Nous devons donc d'abord identifier et suivre les objets en orbite. Nous devons aussi concevoir des satellites capables de se désorbiter rapidement en produisant peu de débris. Comment faire pour désorbiter les débris actuellement en orbite ? Un ensemble de techniques sont aujourd'hui mises en œuvre.

La question de la fin de vie des satellites et de l'encombrement de l'espace se pose davantage encore avec l'arrivée prochaine d'une constellation de satellites. Pour chaque constellation, on parle de plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de satellites. Cet encombrement ne va faire que croître. Elon Musk, par exemple, envoie aujourd'hui 60 satellites à chaque lancement pour sa constellation. Cette question de l'encombrement, absolument centrale, demande avant tout un effort de coordination internationale.

L'observation de la Terre est au centre des problématiques de développement. Tous les modèles mathématiques ou numériques qui permettent aux scientifiques de comprendre comment fonctionne notre planète – sur des sujets aussi variés que la météo, le climat, le suivi des productions agricoles ou des pandémies – sont nourris de données spatiales. L'apport de ces données pour la compréhension des phénomènes physiques qui gouvernent nos vies est crucial, notamment pour ce qui concerne les ressources agricoles et les ressources hydriques, ou encore le suivi des populations et des pollutions. Avec ces données, nous sommes au cœur des applications spatiales et de la coopération entre différents organismes en France et dans le monde.

Quelles sont les priorités pour l'avenir ? Il faut être à l'écoute des scientifiques quand on aborde des questions aussi complexes, qui se traitent dans la durée.

L'observation de la Terre doit être prioritaire. De cette observation dépend le traitement de questions fondamentales liées au climat, à la biodiversité, au suivi des pollutions. Le nombre de données sur ces sujets ne cesse d'augmenter. Avec la miniaturisation des satellites, les petits lanceurs ou encore les nanosatellites, nous aurons une profusion de données à traiter.

La question de la compréhension de l'univers nous touche tous profondément. Nous avons, sur ces sujets, des programmes déjà très organisés.

Se pose ensuite la question de l'exploration humaine de l'espace. Historiquement, comme vous le savez, cela n'a jamais été une priorité pour l'Europe, comme cela a pu l'être pour les États-Unis ou la Russie. Technologiquement, nous savons faire des choses. Les coûts, bien sûr, sont significatifs. Si l'on compare le budget spatial européen par habitant à celui des États-Unis, on est presque à un ordre de grandeur de différence.

Pour un scientifique pur, la priorité n'est pas d'envoyer des hommes dans l'espace, mais d'utiliser les sondes et les satellites pour faire de l'observation et comprendre les phénomènes. L'ingénieur aurait sans doute un point de vue différent ; il évoquerait le formidable défi technologique que cela représenterait. Et l'homme et le citoyen ne peuvent

que rêver en imaginant, demain, une installation durable sur la Lune ou, à plus long terme, l'envoi d'hommes sur Mars.

Un certain nombre de grands pays se positionnent aujourd'hui pour construire une base durable sur la Lune ou pour envoyer des hommes sur Mars. Compte tenu des moyens et de la technologie à développer pour réaliser ce type de choses, l'enjeu est d'en faire un grand projet international.

Un point essentiel a été soulevé concernant les emplois dans la filière spatiale. Un certain nombre de secteurs se portent très bien, avec des champions français ou européens sur la scène internationale. Dans d'autres secteurs, des questions se posent ; je pense, notamment, au sujet des lanceurs. Le rôle du CNES est de garantir à la fois le transfert et l'apport de technologies, ainsi que des programmes aux industriels, de manière à les faire monter en compétences. Il est important d'être mobilisé sur ces questions ; les emplois et la compétitivité de la filière en dépendent.

Venant du monde numérique, mon projet – je le redis – se tient aux frontières du numérique et du spatial.

**M. Franck Montaugé.** – L'espace est un lieu d'affrontement ou de coopération, selon les cas. Derrière cette problématique de l'occupation de l'espace, on retrouve, pour chaque État, des enjeux stratégiques de souveraineté. Quelle est votre réflexion sur l'état du droit international de l'espace ? Avez-vous des propositions pour faire évoluer ce droit vers plus de coopération ? Quand on n'est pas spécialiste, on a l'impression d'une sorte de jungle...

Enfin, comment le CNES, par l'entremise du Gouvernement ou des instances européennes, compte-t-il se faire entendre dans les instances internationales ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Monsieur Baptiste, permettez-moi de vous reposer la question : en quoi êtes-vous meilleur que les autres ? En quoi votre expérience peut-elle être un atout pour le CNES ?

**M. Philippe Baptiste.** – L'espace est un lieu d'affrontement, avec de forts enjeux de souveraineté. Comment s'organise-t-on pour faire vivre ensemble un aussi grand nombre d'objets spatiaux ? La question se pose pour les débris, les attributions de fréquences, ainsi que pour la priorité entre les satellites, comme elle a pu se poser pour le contrôle aérien. La régulation internationale en la matière est encore assez limitée. La multiplicité des acteurs rend difficile la construction de quelque chose de pérenne.

Je reste, malgré tout, optimiste. L'enjeu est tellement important que les acteurs ont intérêt à s'entendre pour fixer des règles communes. Je vais reprendre l'exemple du trafic aérien : même pendant la guerre froide, le monde a été capable de développer des systèmes de contrôles aériens internationaux.

Ce n'est pas à moi, évidemment, de me prononcer sur les autres candidatures. J'ai, pour ma part, une expérience industrielle, une expérience de recherche et de direction à la tête d'un grand organisme de recherche. Le fait de venir du monde numérique, avec les questions et les enjeux que j'ai pu évoquer, au croisement du numérique et du spatial, me donne aujourd'hui une « couleur » intéressante pour le CNES. Cela est vrai non seulement pour le monde « aval » – les nouveaux enjeux, les nouveaux services du spatial qui sont en train

d'arriver –, mais aussi pour la manière dont se conçoivent aujourd'hui l'innovation et l'industrie au sein du spatial. J'ai accompagné la révolution numérique dans un certain nombre de secteurs ; je sais quelles peuvent être sa force et presque sa violence, et je pense pouvoir contribuer à préparer le CNES et, au-delà, l'ensemble des acteurs de la filière spatiale en France et en Europe sur le sujet.

Vous avez évoqué la possibilité de désaccord entre les ministres. J'ai vu tous les ministres concernés par le sujet spatial ; sur les grands enjeux et les priorités en France et en Europe, je n'ai pas observé de différences fondamentales.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je vous remercie.

**Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de  
M. Philippe Baptiste aux fonctions de président du conseil d'administration du  
Centre national d'études spatiales**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous avons procédé à l'audition de M. Philippe Baptiste dont la nomination est envisagée par le Président de la République pour exercer les fonctions de président du conseil d'administration du Centre national d'études spatiales.

Nous allons désormais procéder au vote.

Le vote se déroulera à bulletin secret, comme le prévoit l'article 19 *bis* du Règlement du Sénat, et les délégations de vote ne sont pas autorisées, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote.

Le dépouillement se déroulera ce mercredi 7 avril 2021 à 13 heures, de manière simultanée avec la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

L'article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

*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 5.

**Dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination de M. Philippe  
Baptiste, candidat proposé aux fonctions de président du conseil  
d'administration du Centre national d'études spatiales**

*La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Philippe Baptiste, candidat proposé aux fonctions de président du conseil d'administration du CNES, simultanément à celui de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Voici le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale :

Nombre de votants : 30

Bulletins blancs : 1

Bulletins nuls : 0

Nombre de suffrages exprimés : 29

Pour : 9

Contre : 20

La commission donne un avis défavorable à la nomination de M. Philippe Baptiste, candidat proposé aux fonctions de président du conseil d'administration du CNES.

**Mercredi 5 mai 2021**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mes chers collègues, je suis heureuse de vous retrouver après ces vacances qui, compte tenu de l'actualité, n'ont pas été des plus reposantes.

Je salue nos collègues qui participent à cette réunion par visioconférence.

### **Examen du bilan annuel de l'application des lois**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il me revient de vous présenter, dans le cadre de notre mission de contrôle de l'action du Gouvernement, le bilan annuel de l'application des lois relevant de notre champ de compétence.

La bonne exécution de la loi suppose une vigilance permanente de notre part - c'est peu de le dire. Nous adoptons des lois, mais encore faut-il qu'elles soient appliquées, à travers des mesures réglementaires prises en temps et en heure.

Primordial, ce suivi est également délicat, car, au-delà de la dimension quantitative, il suppose une analyse qualitative des textes réglementaires : il s'agit d'apprécier s'ils répondent aux attentes que nous avons formulées dans les lois votées.

Le rapport établi cette année porte sur quatorze lois promulguées entre 2015 et le 30 septembre 2020. Quatre sont applicables en totalité. Une n'est pas applicable à ce jour. Les taux d'application des neuf lois partiellement applicables varient de 70 à 97 %, avec une moyenne de 87 %.

Ces chiffres ne rendent pas entièrement compte de la mise en œuvre effective des lois. Car il y a décret et décret : parfois, l'absence d'un seul suffit à rendre inapplicable tout un pan de loi – nos collègues Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard le savent bien.

Sans compter qu'une loi postérieure peut modifier les textes réglementaires attendus, rendant obsolètes certaines dispositions. Le cas des mesures à entrée en vigueur différée peut également fausser le calcul.

Reste que, en moyenne, plus de 10 % des dispositions que nous votons ne sont pas applicables six mois après leur adoption.

Je ne me livrerai pas à un inventaire exhaustif ; je me concentrerai plutôt sur quelques problématiques particulières, liées aux textes les plus récents.

S'agissant de la loi Énergie-climat, qui entre pour la première année dans le champ de ce bilan, Daniel Gremillet nous présentera dans quelques instants un rapport détaillé sur sa mise en application, conformément à la réforme de notre Règlement adoptée sur l'initiative de Franck Montaugé, qui confie au rapporteur d'un texte le soin d'en assurer le suivi.

La loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires, issue de la proposition de loi dite « Étiquetage », n'est quasiment pas applicable, du fait de la non-publication des décrets d'application. Or ce texte a été adopté au terme d'un travail mené en étroite collaboration entre l'Assemblée nationale et le Sénat et salué par le Gouvernement. Le ministre avait d'ailleurs promis devant notre assemblée que le Gouvernement publierait les décrets d'application nécessaires, après consultation des acteurs concernés.

La notification préalable à la Commission européenne des mesures réglementaires intervenant dans des domaines où l'harmonisation européenne est maximale nécessite un temps supplémentaire qui peut, dans certains cas, justifier ces délais. Pour autant, il semblerait que le retard pris dans la mise en application de cette loi puisse être également lié à l'appréciation du Gouvernement selon laquelle ses dispositions ne relèveraient pas du domaine de la loi, ce qui justifierait leur délégalisation.

Nous sommes ici confrontés à une lecture constitutionnelle juridique pure, mais qui pose de grandes difficultés pratiques. Le Gouvernement refusait, dans bien des cas, de proposer des évolutions sur l'étiquetage de l'origine – souvenons-nous des longs débats en séance sur le miel – ou la mention « fermier » pour les fromages affinés en dehors de leur exploitation, malgré le vote unanime des deux chambres sur le sujet, avec l'accord du ministre.

Le Parlement avait d'abord adopté ces mesures dans la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Égalim), mais le Conseil constitutionnel les avait censurées faute d'un lien, même indirect, avec les dispositions initiales. Avec le plein soutien du Gouvernement, députés et sénateurs ont adopté quelques mois plus tard la proposition de loi que j'ai mentionnée, pour faire bouger les lignes. Aujourd'hui, le Gouvernement pourrait revenir par la fenêtre, après un an de débats parlementaires, pour délégaliser les mesures adoptées et les modifier à sa guise – ou ne rien faire...

Si le texte de la Constitution l'autorise, la délégalisation méconnaît son esprit et justifie une inaction incomprise de nous-mêmes comme des Français. Pourquoi ne pas avoir plutôt cherché à garantir la sécurité juridique et la bonne applicabilité du dispositif voté par le Parlement ?

La pratique gouvernementale de pérennisation des expérimentations avant leur évaluation mérite également d'être abordée. Je prendrai trois exemples intervenus dans le champ agricole ces dernières années.

La loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle a institué, en mars 2017, un dispositif expérimental de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques pour la période 2018-2022, une évaluation devant intervenir en 2020. Or, le Gouvernement a proposé la pérennisation de ce dispositif dès la fin de février 2018, par voie d'ordonnance dans la loi Égalim, sans aucune évaluation ni étude d'impact.

De même, l'article 125 de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique a pérennisé l'expérimentation, prévue par la loi Égalim, du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte et de l'encadrement des promotions avant la remise du rapport d'évaluation de l'expérimentation.

Enfin, l'article 24 de la loi Égalim prévoyait l'expérimentation de menus végétariens hebdomadaires dans la restauration scolaire des collectivités territoriales volontaires. Or, il est déjà proposé, dans le projet de loi Climat-Résilience, de pérenniser cette expérimentation, dont l'évaluation devait être remise samedi 1<sup>er</sup> mai.

L'expérimentation est un outil pertinent pour améliorer l'efficacité de nos politiques publiques. Afin qu'il ne se transforme pas en outil politique visant à obtenir un accord sceptique et temporaire des parlementaires à une date donnée, il conviendrait sans doute de rendre obligatoire la publication des résultats d'une expérimentation avant sa prolongation ou sa pérennisation, à tout le moins de prévoir une durée d'expérimentation suffisamment longue pour n'avoir pas à décider d'une pérennisation dans la précipitation.

Par ailleurs, des lacunes récurrentes sont à déplorer dans la remise des rapports au Parlement.

Ainsi, notre commission a reçu communication, en mars dernier, du rapport du Gouvernement relatif à la procédure de contrôle des investissements étrangers en France pour 2019-2020. La première édition de ce rapport, qui a vocation à être annuel, nous a donc été transmise deux ans après la promulgation de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte). Ce retard n'est pas admissible, alors que la procédure de contrôle a fait l'objet de modifications d'ampleur en 2020 et 2021 et a été largement mobilisée sur cette période.

De plus, le champ de ce rapport est sensiblement plus réduit que celui prévu par la loi, qui englobe la totalité de l'action du Gouvernement en matière de protection des intérêts économiques.

Pour l'avenir, notre commission sera particulièrement vigilante à la bonne information du Parlement sur un sujet qui relève de la protection de la souveraineté de la Nation, ainsi qu'au respect par le Gouvernement de ses obligations légales.

Enfin, je voudrais vous faire part de quelques observations sur le recours aux ordonnances, même si, en volume, notre commission a été moins concernée que d'autres au cours de la session 2019-2020, du fait des très nombreuses ordonnances prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

L'ordonnance du 24 avril 2019 relative à la coopération agricole, prévue par l'article 11 de la loi Égalim, a fait l'objet d'un contentieux devant le Conseil d'État pour non-respect du champ de l'habilitation. En effet, elle soumettait les coopératives au mécanisme des prix abusivement bas sur le fondement non de l'habilitation de l'article 11, qui prévoyait un champ strictement délimité, mais de celle de l'article 17, prévoyant une mesure « balai ».

Les rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale avaient dénoncé ce procédé, qui revenait à sortir formellement du périmètre circonscrit de l'habilitation. Le Conseil d'État leur a donné raison en annulant la partie de l'ordonnance contestée. Cette décision, suffisamment rare pour être soulignée, démontre l'importance de la vigilance des parlementaires en matière de suivi des ordonnances.

On peut s'interroger sur l'opportunité d'instaurer un mécanisme *ad hoc* permettant d'associer véritablement les commissions parlementaires compétentes à l'élaboration des ordonnances, en vue notamment de contrôler le respect de leur champ d'habilitation.

On relève un cas similaire dans la loi Énergie-climat : l'ordonnance du 17 février 2021 relative à l'hydrogène, prise en application de l'article 52, va bien au-delà de son champ initial en abrogeant plusieurs dispositions du code de l'énergie, par exemple sur les garanties d'origine du biogaz et l'application du bilan carbone à la sélection des projets d'énergies renouvelables. L'habilitation votée par le législateur était pourtant limpide...

Par ailleurs, trois ordonnances prévues par cette même loi ne seront pas prises, selon les informations communiquées par l'administration. À l'avenir, il conviendrait que le Gouvernement anticipe mieux, pour s'abstenir de demander au Parlement des habilitations qu'il n'utilise pas *in fine*.

Mes chers collègues, la complète mise en application d'une loi demande souvent plusieurs mois, voire plusieurs années ; le diable se cache parfois dans les détails. En tout état de cause, la volonté du législateur doit être strictement respectée. Continuons à faire preuve d'une extrême vigilance à cet égard, dans le cadre de nos travaux de contrôle comme de nos questions écrites et orales.

Un autre aspect est évidemment primordial : la façon dont les réformes sont effectivement mises en œuvre sur le terrain. C'est dans cette perspective que travaille la mission de Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard sur l'évaluation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), dont le rapport nous sera présenté dans quelques semaines.

Je vous engage à prendre connaissance du bilan sectoriel détaillé qui sera publié à la fin du mois, avant le débat en séance publique prévu la première semaine de juin. Notre collègue Pascale Gruny, en tant que présidente de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, centralise les contributions des commissions en vue de rédiger un rapport global. Je la remercie par avance pour ce travail de première importance pour notre mission de contrôle.

**M. Laurent Duplomb.** – Je vous remercie, madame la présidente, pour cette analyse très précise. Elle met en lumière certains méfaits qui doivent nous interpeller : ils appellent des changements de méthodes, voire une modification de la Constitution.

Les ordonnances doivent être prises dans des champs bien circonscrits. Elles ne sont pas faites pour être utilisées à tout-va et sur tous les sujets ! Les procédés actuels reviennent à se servir du Parlement pour faire adopter des textes sur lesquels on peut ensuite accrocher des ordonnances par dizaines. Cela n'est pas admissible.

De même, les parlementaires sont « squeezés » au stade des décrets d'application.

Face à ce problème démocratique, nous devrions davantage monter au créneau, notamment dans les médias. Car ce sont aussi les électeurs que l'on prend ainsi en otage !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Vous avez raison, mon cher collègue.

**M. Laurent Duplomb.** – Une réflexion transpartisane doit être menée sur les moyens d'assainir les rapports entre Gouvernement et Parlement. Il y va de notre liberté d'expression comme parlementaires.

C'est une vraie dérive. Je ne suis parlementaire que depuis trois ans, mais ce phénomène prend de plus en plus d'ampleur. Il faudrait trouver le moyen de l'endiguer.

**M. Henri Cabanel.** – Je souscris aux propos de mes collègues. Nos concitoyens ne comprennent plus ce que nous faisons : la V<sup>e</sup> République concentre les pouvoirs sur un seul homme, le Président de la République, au détriment du Parlement, et ce depuis longtemps. Il faudrait donc changer nos méthodes.

Je suis personnellement favorable aux expérimentations, mais encore faudrait-il en connaître les enjeux, entendre toutes les parties prenantes pour en mesurer les conséquences. Pour éviter de reproduire l'échec de la loi Égalim, nous devrions formuler des propositions sur la méthode, les enjeux, les conséquences. Les travaux parlementaires seraient ainsi valorisés, et peut-être ne découvririons-nous plus les informations par la presse...

**M. Franck Montaugé.** – Je salue l'avancée que constitue la nomination des rapporteurs pour établir l'évaluation publique des lois, même si mon ambition allait bien au-delà. Je le dis sans acrimonie, le Sénat me semble timoré sur le sujet. J'ai évoqué devant le Conseil d'État la nécessité d'associer les citoyens français, destinataires des lois que nous votons.

L'article 24 de la Constitution prévoit l'évaluation des politiques publiques. Les parlementaires doivent s'approprier ces techniques, s'y former, et le plus tôt sera le mieux. S'y engager redorera le blason du Parlement, confortera la démocratie française et ce faisant la République, qui en a bien besoin.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je partage vos avis concernant le contrôle de l'action du Gouvernement. Nous constatons une dérive dans la volonté de liberté de la haute administration ou du Gouvernement, qui trouvent les voies et moyens de passer outre le Parlement en cas de désaccord. Le décret, dit-on, constitue la troisième mi-temps... De hauts fonctionnaires nous ont rétorqué un jour que certains décrets d'application ne verraient jamais le jour de leur vivant ! Bel exemple de déni de démocratie.

Nous devons donc réfléchir aux moyens de renforcer le contrôle du Gouvernement, de participer plus activement à la rédaction des décrets, des ordonnances. Nos concitoyens ont déjà du mal à comprendre qu'il faille parfois deux ans entre le passage en

conseil des ministres et l'application d'une loi. Si les décrets d'application ne traduisent pas la loi votée par le Parlement, c'est la fin de la démocratie parlementaire.

Franck Montaugé évoque l'implication des citoyens en amont de la loi, mais les deux sujets me paraissent disjoints. Le travail du parlementaire, en particulier du rapporteur, consiste à écouter toutes les parties prenantes. Quelle que soit la genèse de la loi, il faut contrôler son application.

**M. Franck Montaugé.** – Je parle de l'implication des citoyens, des experts dans la phase d'évaluation, et non de la phase de conception, qui n'interdit d'ailleurs pas, bien au contraire, l'association des forces vives de la société. J'avais ainsi proposé la création d'un conseil interparlementaire d'évaluation des politiques publiques. Les expériences menées en ce sens n'étaient pas concluantes, ce qui n'exclut pas de remettre l'ouvrage sur le métier.

J'ajoute que l'évaluation par les parlementaires devrait également avoir lieu sur le terrain, au contact des usagers, politique par politique. Ce serait un outil supplémentaire d'évaluation et de contrôle.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – C'est ce que font actuellement Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard en rencontrant sur le terrain les élus et les services de l'État sur l'évaluation de la loi SRU.

**M. Alain Chatillon.** – Je suis tout à fait d'accord avec ce qui a été dit. Le Sénat doit communiquer sur son travail, afin que les Français comprennent à quel point il est indispensable pour accompagner leurs démarches. L'évaluation est à cet égard un élément essentiel.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je vous remercie de vos contributions à ce débat, qui nous paraît important.

### **Mise en application de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat - Présentation du rapport d'information**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons maintenant le rapport d'information de M. Daniel Gremillet sur l'application de la loi Énergie-climat.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Le 20 janvier dernier, notre commission m'a confié une mission d'information sur l'application de la loi Énergie-Climat de 2019, dont j'étais le rapporteur pour le Sénat.

Depuis lors, j'ai rencontré 40 intervenants à l'occasion de 15 auditions : Haut Conseil pour le climat (HCC), Commission de régulation de l'énergie (CRE), Médiateur national de l'énergie, Agence nationale de l'habitat (ANAH), Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), professionnels des énergies renouvelables (EnR) et de la rénovation énergétique.

Après un an d'application complète de la loi Énergie-Climat, j'ai pu mesurer le chemin parcouru, mais aussi celui qu'il reste à faire. Pour reprendre les mots qui m'ont été indiqués par la présidente du HCC, il faut aujourd'hui passer du « leadership de l'ambition » au « leadership de la mise en œuvre » dans les domaines énergétique et climatique.

Au terme de mes travaux, j'ai formulé 45 recommandations : elles visent à conforter la loi Énergie-Climat, à quelques jours de l'examen par le Sénat du projet de loi Climat-Résilience.

Désireux d'aboutir rapidement et concrètement, j'ai élaboré une proposition de loi reprenant la majeure partie de ces recommandations de nature législative.

L'urgence commande aujourd'hui d'agir pour décarboner notre production d'énergie en favorisant l'énergie nucléaire et les énergies renouvelables, mais aussi notre consommation d'énergie, en promouvant la rénovation énergétique et les projets d'autoconsommation ; de manière plus innovante, je formule pour la première fois des pistes législatives très concrètes pour favoriser le stockage de l'énergie, à commencer par l'hydrogène.

Trois préoccupations ont guidé ma démarche : la diffusion de solutions de simplification auprès des acteurs premiers de la transition énergétique – entreprises, particuliers ou associations –, l'implication des collectivités territoriales et la protection des consommateurs d'énergie, en particulier les plus vulnérables.

La loi Énergie-Climat a fait évoluer très positivement notre politique énergétique et climatique, avec l'actualisation des objectifs poursuivis, la refonte des outils de planification, le renforcement du soutien aux projets d'EnR, la réforme de la régulation des marchés de l'électricité et du gaz.

Cette loi a donc permis de placer la France sur le chemin de la « neutralité carbone » à l'horizon de 2050, en consacrant cet objectif parmi ceux de notre politique énergétique nationale, et de replacer le Parlement au centre des décisions énergétiques et climatiques, avec l'adoption d'une loi quinquennale dans ce domaine dès 2023.

Regroupant 69 articles, cette loi comporte 67 références à des mesures d'application réglementaire : 36 décrets, 22 arrêtés, 9 dispositions « par voie réglementaire ». En outre, 5 articles de cette loi prévoient des habilitations à légiférer par ordonnance et 6 autres la remise de rapports du Gouvernement au Parlement.

L'application de la loi Énergie-Climat est sur la bonne voie, mais doit cependant encore progresser : pour preuve, 44 mesures réglementaires sur 63, soit 70 %, ont été prises ; 12 ordonnances sur 15, soit 80 %, ont été publiées ; 1 rapport sur 6, soit 17 %, a été remis. Cependant, 3 ordonnances sur 15 habilitations, soit un cinquième, ne seront pas publiées, en particulier sur l'harmonisation de la notion de consommation énergétique des bâtiments et de la définition du niveau excessif de cette consommation, ainsi que sur l'adaptation du droit interne de deux règlements européens. J'ajoute que 15 dispositions sur 69 articles, soit un vingtième, seront remises sur le métier, dans le cadre du projet de loi Climat-Résilience, en particulier sur les objectifs en matière d'EnR, la composition de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), les fermetures de centrales à charbon, le diagnostic de performance énergétique (DPE), les obligations de rénovation énergétique applicables aux propriétaires de logements, les obligations de déclaration de performance extrafinancière des entreprises, les conditions d'implantation de projets d'EnR, la lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E).

Attaché à la loi Énergie-Climat, fruit d'un compromis entre le Sénat et l'Assemblée nationale, j'appelle le Gouvernement à donner une traduction réglementaire, rapide et complète, aux dispositions législatives adoptées. Je l'invite également à ne pas éroder le compromis trouvé entre les deux assemblées, tout particulièrement les apports sénatoriaux intégrés à ce texte, dans le cadre de l'examen du projet de loi Climat-Résilience.

Plusieurs points de vigilance, entravant le chemin vers la « neutralité carbone » ouvert par la loi Énergie-Climat, me semblent devoir être relevés.

En premier lieu, ce chemin fait face à des difficultés imputables au manque d'anticipation du Gouvernement.

Dès l'examen de ce texte, j'avais déploré l'absence d'étude d'impact relative à la fermeture de quatorze réacteurs nucléaires d'ici à 2035 et de quatre centrales à charbon d'ici à 2022. Si je me félicite que la commission des affaires économiques du Sénat ait obtenu le report de dix ans de l'arrêt de réacteurs nucléaires, je regrette la situation de « vigilance particulière », identifiée jusqu'en 2024 par Réseau de transport d'électricité (RTE), liée à une « disponibilité dégradée du parc nucléaire ».

J'avais plaidé, sans grand succès, au cours de l'examen de cette loi, pour une plus grande prise en compte de l'hydroélectricité, notre première source d'énergie renouvelable, et de l'hydrogène, notre vecteur énergétique d'avenir. Si je me réjouis que le plan de relance alloue 2 milliards d'euros à l'hydrogène d'ici à 2022, je veux souligner l'inadaptation à cette évolution technologique de la PPE mais aussi de la loi dite quinquennale.

En ce qui concerne les EnR, je constate des retards dans les projets tant électriques – la « petite » hydroélectricité ou l'éolien en mer – que gaziers – le biogaz ou la chaleur renouvelable. J'observe un renchérissement de 12 % au titre de l'année 2020 des charges de service public de l'énergie (CSPE), qui sous-tendent les dispositifs de soutien public aux EnR, selon la CRE.

Pour ce qui concerne la rénovation énergétique, je relève l'absence de massification de MaPrimeRénov', qui est pourtant le principal dispositif de soutien à la rénovation énergétique : 500 millions d'euros de travaux, représentant 140 000 dossiers, ont été engagés depuis le début de l'année, contre 1,9 milliard d'euros de travaux, représentant 1,4 million de ménages, pour l'ancien crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

En second lieu, le chemin vers la neutralité carbone pâtit du manque de considération du Gouvernement à l'égard du Parlement.

D'une part, le Gouvernement n'a pas respecté, dans la PPE, les objectifs fixés par le législateur, notamment en matière de biogaz, d'éolien en mer et d'hydrogène ; du reste, cette programmation n'a pas fait l'objet d'une présentation devant le Parlement, comme le prévoit pourtant l'article L. 141-4 du code de l'énergie. La même insuffisance doit être relevée à propos de l'ordonnance sur l'accompagnement des fermetures de centrales à charbon, dont les commissions des affaires économiques du Sénat et de l'Assemblée nationale attendent encore la présentation...

D'autre part, le Gouvernement a érodé à plusieurs reprises la loi quinquennale. Ainsi, il a tenté de supprimer, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2020, son évaluation financière ; il a élaboré un décret sur les C2E courant jusqu'à fin 2025, alors que

ces certificats doivent être fixés par cette loi dès 2023 ; il a commandé à RTE et à l'Agence internationale de l'énergie (AIE) un « scénario 100 % énergies renouvelables » au mépris du choix à venir du législateur ; et, aujourd'hui, il propose douze décrets régionalisés, en lieu et place d'une loi nationale, dans le cadre du projet de loi Climat-Résilience.

Enfin, au détour de certaines ordonnances, le Gouvernement a supprimé des apports sénatoriaux majeurs de la loi Énergie-Climat. Il a ainsi abrogé le dispositif d'application du critère du bilan-carbone, qui devait être pris en compte dans les dispositifs de soutien public aux EnR attribués par appels d'offres, dans le but protéger les industriels français et européens du *dumping* environnemental. Il a également abrogé le cadrage introduit par le Sénat pour les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes, qui interdisait, à juste titre, à ces communautés d'être propriétaires de réseaux de distribution détenues par nos collectivités territoriales.

Enfin, le chemin vers la neutralité carbone est aussi contrarié par le manque d'adaptation du Gouvernement.

Bien qu'étant au premier plan de la transition énergétique dans nos territoires, notamment en tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE), les collectivités territoriales sont trop souvent laissées de côté pour ce qui concerne l'allocation ou titre du financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ), l'accès aux « garanties d'origine » du biogaz et de l'hydrogène ou encore l'accompagnement dans la rénovation énergétique.

Alors que le Gouvernement entend développer les EnR, l'autoconsommation est peu promue et mal régulée. Une plus grande confiance pourrait être accordée aux acteurs de terrain, à commencer par les bailleurs sociaux. Plus de règles pourraient aussi être appliquées par les AODE, la CRE ou le Médiateur national de l'énergie.

Alors qu'elle est souvent présentée comme une priorité gouvernementale, la rénovation énergétique est touchée par la réforme des C2E, avec l'extinction de coups de pouce et de bonifications, pourtant utiles aux ménages les plus précaires. À l'inverse, un effort de simplification et d'assainissement est nécessaire, pour prévenir tout risque de fraude pour les consommateurs et, partant, toute répercussion sur le coût de l'électricité.

Enfin, au-delà de discours sur l'hydrogène, c'est d'actions concrètes que la filière a besoin, c'est-à-dire un cadre stratégique complet, des dispositions juridiques adaptées et un soutien financier opérationnel.

Dans ce contexte, je présente quarante-cinq recommandations visant à conforter la loi Énergie-Climat. Ces recommandations visent à consolider, en substance et en portée, notre stratégie énergétique nationale, en revalorisant l'énergie nucléaire et l'hydrogène et à dynamiser les opérations de rénovation et d'efficacité énergétique, en particulier les C2E.

Elles ont également pour but de réduire les fractures sociales et territoriales dans l'accès à l'énergie, *via* le déploiement de données de consommation pour les consommateurs et d'aides à l'électrification pour les collectivités territoriales, et de soutenir les projets d'EnR, singulièrement le biogaz et l'hydrogène, ainsi que les projets d'autoconsommation individuelle et collective, par les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux.

Il s'agit encore de protéger les consommateurs, dans le contexte de l'extinction des tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE) et de gaz (TRVG) – les offres à « tarification dynamique » imposées par le droit de l'Union européenne devront être suivies avec la plus grande vigilance – et d'assurer l'intelligibilité et l'efficacité des ordonnances autorisées par cette loi, en particulier le cadre de soutien à l'hydrogène.

Pour aboutir rapidement et concrètement, je vais déposer une proposition de loi reprenant vingt de ces recommandations.

Le chapitre I<sup>er</sup> de ce texte tendra à adapter le cadre stratégique à l'urgence climatique et à l'évolution technologique ; à cette fin, il visera à renforcer nos objectifs en matière d'énergie nucléaire et d'hydrogène renouvelable et bas-carbone. Il élargira également la loi quinquennale à l'hydrogène ; en effet, lorsque nous avons adopté, en 2019, le principe d'une loi d'orientation sur l'énergie, ce vecteur énergétique n'avait pas encore acquis toute la place qui lui est aujourd'hui légitimement reconnue.

Le chapitre II visera à conforter les dispositifs de soutien aux projets territoriaux liés à la transition énergétique. Pour ce faire, le texte rétablira le critère du bilan-carbone pour les projets d'énergies renouvelables attribués par appel d'offres et l'appliquera, à titre expérimental, à ceux qui sont attribués en guichets ouverts. Complémentairement, il conforte les dispositifs de soutien afférents au gaz renouvelable ainsi qu'à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.

Le chapitre III tendra à impliquer les collectivités territoriales dans les projets liés à la transition énergétique. Dans cette perspective, le texte confortera la possibilité de transférer aux collectivités territoriales les « garanties d'origine » en matière de biogaz et ouvrira une telle possibilité à l'hydrogène renouvelable. Il garantira aux AODE leur pleine association au plan de développement du réseau et aux sociétés de production d'énergies renouvelables.

Le chapitre IV aura pour objet de réguler les opérations d'autoconsommation individuelle et collective. L'enjeu est d'apporter plus de souplesse, en facilitant la possibilité, pour les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales, de participer à de telles opérations. Un autre enjeu est d'appliquer plus de règles, en réintroduisant deux conditions très simples prévues par le Sénat dans la loi Énergie Climat, mais supprimées par le Gouvernement au détour d'une ordonnance : les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes ne doivent pas poursuivre une finalité lucrative ni détenir les réseaux de distribution. Enfin, l'enjeu est d'apporter plus de coordination, à laquelle les collectivités territoriales mais aussi le Médiateur de l'énergie peuvent contribuer.

Le chapitre V visera à protéger les consommateurs face à la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, en renforçant le rôle de veille de la CRE et l'information du Médiateur national de l'énergie. Les consommateurs d'énergie seront ainsi mieux protégés : le comparateur d'offres distinguera les offres dynamiques des autres ; une campagne de communication grand public portera sur ces contrats ; enfin, l'évolution de la régulation des marchés de l'électricité et du gaz fera l'objet d'une évaluation remise par le Gouvernement au Parlement.

Je déposerai prochainement cette proposition de loi et j'invite ceux qui le souhaitent à la cosigner.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Le rapport général sur le bilan annuel de l'application des lois et celui qui porte sur l'application de la loi Énergie Climat se complètent bien. Votre rapport illustre parfaitement les propos tenus précédemment, avec, par exemple, le retrait, par voie d'ordonnance, de dispositions adoptées en commission mixte paritaire ou la mise sur la touche de certaines dispositions, avant même que les décrets d'application soient signés, en raison de la rédaction du projet de loi Climat et résilience.

**M. Patrick Chaize.** – On parle beaucoup de l'hydrogène, mais le gaz naturel – énergie certes fossile, mais qui pourrait être remplacée par du biogaz – présente également l'intérêt d'être une énergie stockable, tout comme l'hydrogène. Ainsi, ne devrait-on pas élargir notre terminologie et parler de gaz en général plutôt que de se limiter à l'hydrogène ? En effet, nos réserves de gaz nous permettent d'être réactifs et de faire face rapidement aux effets de pointe, notamment quand le gaz est stocké dans des sous-sols salins.

**M. Joël Labbé.** – Je salue également le travail de Daniel Gremillet, bien que je ne partage pas toutes ses orientations, notamment sur le fait de fonder notre futur sur le nucléaire. En revanche, la promotion de l'hydrogène renouvelable est un point positif.

J'ai la chance ne pas appartenir à Europe Écologie Les Verts, je suis un écologiste libre, donc je peux dire ce que je veux. Il existe un parc nucléaire ; soit, donc sécurisons-le et profitons de ce parc jusqu'à son épuisement. On dit que l'uranium ne pose pas de problème, mais cette ressource n'est pas infinie.

Par ailleurs, sur les EnR, quand les élus et les citoyens sont impliqués localement, l'acceptabilité sociale de ces énergies, notamment de l'éolien terrestre, est plus grande.

Enfin, il faut aussi, selon moi, mettre l'accent sur la sobriété énergétique.

**M. Fabien Gay.** – La fermeture des centrales à charbon relève d'une décision de l'État et ce n'est donc pas aux collectivités territoriales d'en assumer les conséquences, notamment pour les salariés des centrales et des sous-traitants. Or rien n'est fait ; il va y avoir de la casse sociale dans les territoires concernés, à Cordemais ou au Havre. Nous pourrions donc interpeller le Gouvernement de concert à ce sujet.

Nous avons également des questions sur la fermeture de la centrale de Cordemais. Un projet d'Écocombust est en cours, visant à remplacer le charbon par des granules de bois, ou pellets. Toutes les expériences menées en la matière par EDF sont positives, mais nous n'arrivons pas à obtenir de réponse de la part de Barbara Pompili sur la poursuite de cette expérimentation. Or, RTE l'affirme, tant que l'EPR de Flamanville ne sera pas actif, il y aura des tensions énergétiques en Bretagne. Mme la ministre ne répond pas aux différents groupes politiques qui ont posé la question, alors que, si EDF n'a pas de réponse avant juin, la centrale fermera.

Enfin, nous aurons un grand débat au cours des prochains mois sur le démantèlement et la privatisation d'EDF. Les syndicats ont été reçus par Bruno Le Maire et les discussions continuent. Le projet « Hercule », même si son nom a changé, sera à l'ordre du jour du conseil des ministres en juin ; donc nous pourrions avoir ce débat durant l'automne, c'est-à-dire avant l'élection présidentielle de 2022.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – Mes propos vont parfaitement compléter le travail que vous avez présenté, madame la présidente.

Le Sénat a tenu des propos assez incroyables, très innovants, contrairement à l'image que notre assemblée peut renvoyer. Nous sommes à l'initiative des bilans carbone par rapport aux énergies renouvelables. Il s'agit de messages très clairs : on ne peut vouloir atteindre la neutralité carbone en 2050 et continuer les importations de produits renouvelables – pour se donner bonne conscience – dont le bilan carbone est catastrophique.

L'Assemblée nationale a repris cette idée dans le cadre de la commission mixte paritaire. Mais le Gouvernement la massacre, ce qui a des conséquences terribles en termes d'emplois, d'indépendance et d'image : la France affiche sa volonté d'atteindre la neutralité carbone en 2050, mais fait fi des dégradations que provoquent de tels agissements à l'échelle internationale !

Je voudrais remercier Patrick Chaize de son intervention. Nous pourrions mettre en place de réelles capacités de stockage de gaz et d'hydrogène à l'avenir. La proposition de loi que je présente s'intéresse à toutes les formes de gaz renouvelables. M. Chaize a donné un exemple concret de capacités de stockage très intéressantes et mobilisables à tout instant.

J'ai tenu à rester fidèle à une position unanime du Sénat : nous sommes pour les communautés énergétiques, à la condition que la propriété du réseau reste publique. Le maintien de la péréquation est essentiel. Le prix de l'énergie doit être le même pour tous, où que l'on se trouve. Or le projet de loi Climat et Résilience risque d'aboutir à des formes de distorsions de concurrence territoriale, alors que l'énergie est essentielle au bien-vivre de nos concitoyens et à notre stratégie économique.

Comme l'a souligné Fabien Gay, les quatre centrales au charbon n'ont pas été fermées pour des problèmes de conformité, mais pour répondre aux enjeux d'émissions de CO<sub>2</sub>. Au Gouvernement d'assumer la responsabilité de la reconversion des territoires touchés par la mise à l'arrêt prématurée des centrales à charbon et de la perte d'emplois locaux.

Lors de l'hiver 2020-2021, nous avons dû procéder à des importations massives d'électricité – deux fois plus de jours d'importation –, parce que nous n'avions pas la capacité de répondre aux besoins de notre population et de notre économie. Et nous avons importé, sans nous poser de questions, de l'énergie provenant de centrales à charbon allemandes. Cherchez l'erreur !

Par ailleurs, les conséquences économiques de ces fermetures ne se limitent pas aux villes où se trouvaient ces centrales, mais touchent également de nombreuses entreprises et salariés sur d'autres territoires.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Chacun est bien évidemment libre de signer la proposition de loi que M. Gremillet déposera et qui s'adressera à tous les groupes. Au-delà du fond, il s'agit également d'envoyer une injonction au Gouvernement : quand une loi a été votée, l'État doit respecter sa parole et faire ce que le Parlement, élu démocratiquement, a décidé. C'est un signal extrêmement important à envoyer.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur.** – En 2019, le Sénat avait décidé de faire un texte sur l'hydroélectricité ; il l'a fait. Nous avons décidé d'être attentifs à la fermeture des centrales ; nous le sommes, y compris en ce qui concerne le parc nucléaire.

Nous sommes également très vigilants en ce qui concerne la réforme d'EDF. Les questions relatives à la colonne vertébrale de l'énergie dans notre pays sont essentielles.

*La commission des affaires économiques autorise la publication du rapport d'information.*

**Audition de M. Emmanuel Moulin, directeur général du Trésor (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*Ce compte rendu a fait l'objet d'une captation vidéo disponible sur le [site internet du Sénat](#).*

**Proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Notre collègue Laure Darcos a déposé en décembre dernier une proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs.

L'article 1<sup>er</sup> de ce texte, sur lequel porterait la saisine pour avis de notre commission, traite notamment des tarifs postaux de livraison et encadre les ventes de livres sur les places de marché. Il s'agit là du cas d'Amazon, qui capte environ 11 % du marché du livre, ou encore de la Fnac. La compétitivité de ces entreprises sur ce canal de vente s'explique en partie par la performance de leurs plateformes de ventes en ligne et leurs capacités logistiques ou commerciales, mais également par une facturation quasi gratuite des frais de port à leurs clients, du fait d'accords négociés avec le groupe La Poste pour leur octroyer un tarif postal avantageux.

Je vous propose la candidature de Martine Berthet en tant que rapporteure pour avis de cette proposition de loi, dont le passage en commission des affaires économiques interviendra le mercredi 26 mai prochain.

*La commission désigne Mme Martine Berthet rapporteure pour avis sur la proposition de loi n° 252 (2020-2021) visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs, présentée par Mme Laure Darcos.*

*La réunion est close à 13 h 15.*



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES****Mercredi 5 mai 2021****- Présidence de M. Christian Cambon, président -***La réunion est ouverte à 10 heures.***Audition de M. Marc Baréty, ambassadeur de France au Pakistan (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**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 2019-2020. Cette session n'a vu la promulgation d'aucune loi dans les secteurs de compétence de notre commission, au-delà de 14 lois ratifiant des accords internationaux.

Pour les 3 lois adoptées au cours des sessions précédentes, elles ont un taux d'application élevé ; 92 %, pour la LPM du 13 juillet 2018 pour les années 2019 à 2025 (deux arrêtés attendus) et 83 % pour les deux autres lois, à savoir la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État (un décret attendu) et la LPM de 2009 pour les années 2009 à 2014 (un arrêté encore attendu).

14 décrets en Conseil d'État, un décret simple ainsi que deux arrêtés ont été pris pour l'application de la LPM actuelle. Il ne manque donc plus que deux arrêtés, tous deux 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.

Un échange avec la direction des Affaires juridiques du Ministère des Armées a permis de comprendre les raisons de la non-parution de ces arrêtés : l'article 41 de la loi de programmation militaire, sur la base duquel les arrêtés auraient dû être pris, est entaché d'une « malfaçon » qui sera corrigée par l'article 26 de la proposition de loi pour une sécurité globale, adoptée par le Parlement et en cours d'examen par le Conseil constitutionnel.

Avec 8 ordonnances publiées sur ce texte pendant la période considérée, nous avons désormais reçu toutes les ordonnances attendues et il faut signaler que les projets de loi autorisant la ratification de ces ordonnances ont également été déposés. Une ordonnance a été ratifiée (l'ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2020 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme) a été ratifiée par le paragraphe IV de l'article 47 de la loi 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

Toujours sur la LPM 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 30 juin 2020, le bilan annuel opérationnel et financier relatif aux opérations extérieures et missions intérieures en cours, en application de l'article 4.

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.

*La réunion est close à 11 h 45.*

**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 14 avril 2021**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Proposition de loi pour la prévention en santé au travail - Audition de MM. Richard Abadie, directeur de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), Stéphane Pimbert, directeur général de l'institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS), du Pr Gérard Lasfargues, conseiller scientifique auprès du directeur général et M. Henri Bastos, directeur adjoint de l'évaluation des risques, volet santé-travail de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÉS) et de Mme Méлина Le Barbier, directrice-adjointe de la direction santé-environnement-travail de Santé publique France**

**Mme Catherine Deroche.** – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux sur la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale pour la prévention en santé au travail, avec l'audition des agences compétentes dans ce domaine. Nous n'avons toujours pas de calendrier pour l'inscription à l'ordre du jour de ce texte qui pourrait intervenir début juillet. J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Nous entendons ce matin M. Richard Abadie, directeur de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), M. Stéphane Pimbert, directeur général de l'institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS). À distance, nous avons le professeur Gérard Lasfargues, conseiller scientifique auprès du directeur général de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÉS) et M. Henri Bastos, directeur adjoint de l'évaluation des risques, volet santé-travail du même organisme, ainsi que Mme Méлина Le Barbier, directrice-adjointe de la Direction santé environnement et travail de Santé publique France.

Je vais vous laisser la parole cinq minutes chacun pour exposer la façon dont ce texte répond aux enjeux de ce sujet complexe, avant que nos collègues Pascale Gruny et Stéphane Artano, rapporteurs de la proposition de loi, ne vous posent leurs questions avant que les commissaires qui souhaitent vous interroger ne le fassent.

**M. Richard Abadie, directeur de l'ANACT.** – De notre point de vue, la proposition de loi permet de porter une approche large et ouverte de la santé au travail, et conforte ainsi les évolutions initiées dans le 3<sup>e</sup> plan santé au travail (PST) et les deux accords nationaux interprofessionnels (ANI) de 2013 et 2020 qui ont joué un rôle majeur dans l'orientation des actions de l'Anact et son réseau.

Je pense notamment à la volonté d'accorder la priorité à la prévention primaire – c'était le premier axe du PST – et de promouvoir le travail comme un facteur de santé

– c’était son deuxième axe – mais aussi de mobiliser davantage le dialogue social en appui des actions de prévention – ce qui constituait une partie du troisième axe. Les potentielles contributions de l’Anact sur le contenu de ce texte s’inscrivent donc dans ce cadre. Pour ce faire, je vous propose d’évoquer rapidement deux séries de repères, non pour sous-entendre qu’ils ne seraient pas intégrés dans la proposition de loi, mais pour favoriser une lecture globale des pratiques initiées dans ce texte.

La première série est liée à la volonté de renforcer la prévention au sein des entreprises : c’est l’intitulé du titre premier. On invite à favoriser, dans les entreprises, des pratiques de prévention qui soient davantage intégrées à des actes de gestion quotidiens. Cela justifie, de notre point de vue, d’agir sur l’organisation du travail (horaires, *process...*) mais aussi d’accompagner des projets de transformation et de changement au sein des entreprises (robotisation, numérisation, fusion et recomposition économique, développement du travail à distance...). Ceux-ci nécessitent d’associer les personnes concernées, si l’on veut agir sur la santé au travail.

De la même façon, il est important de renforcer le dialogue social avec les instances représentatives du personnel, mais aussi professionnel avec et entre travailleurs. En effet, ils jouent un rôle majeur dans toute démarche d’amélioration continue, dont relèvent les mesures de prévention. Il importe de pouvoir prendre en compte les propositions des principaux concernés.

Il serait utile de faire évoluer les modalités de *management* et d’enrichir les actions de prévention et de construction de parcours professionnels pour permettre à chacun de travailler en bonne santé, d’être compétent et motivé tout au long de sa carrière. Au final, il faut conduire des démarches transversales, visant à répondre à la fois aux préoccupations économiques et sociales de la direction mais aussi à celles des salariés et de leurs représentants.

La deuxième série de repères pour renforcer la prévention au sein des entreprises est liée à la volonté d’accompagner certains publics – notamment vulnérables – et de lutter contre la désinsertion professionnelle. C’est l’intitulé du titre III. De notre point de vue, cela implique d’appréhender, le plus en amont possible et tout au long du parcours professionnel, les expositions à certaines contraintes, comme l’usure professionnelle, et les moyens de les prévenir. Cela implique aussi de traiter et de suivre individuellement les personnes exposées tout en se donnant les moyens d’en tirer des enseignements plus collectifs pour alimenter la politique de prévention des entreprises, comme cela est écrit dans l’ANI. Cela suppose enfin de non seulement définir le contenu des formations utiles en matière de prévention et de les concentrer dans un passeport prévention comme le propose le texte, mais aussi de développer des environnements et de réunir des conditions qui favorisent les apprentissages ou le développement des compétences, voire des savoir-faire prudents par les travailleurs. Je prendrai l’exemple des actions de formation en situation de travail (Afest). L’ANI y fait explicitement référence pour privilégier les mises en situation dans et en dehors de l’entreprise et prévenir ainsi la désinsertion professionnelle. Le dispositif est déjà introduit dans le code du travail – ce pour quoi on ne le retrouve pas dans ce texte – mais il gagnerait à être davantage mobilisé.

En conclusion, ce texte invite à renouveler notre lecture de l’ensemble des dispositions du code du travail. Cette lecture sera combinée et nourrie par l’analyse des pratiques innovantes menées par nombre d’entreprises et de secteurs. Ce serait le sens de notre contribution.

**M. Stéphane Pimbert, directeur général de l'institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS).** – Je vais d'abord rappeler ce qu'est l'INRS. C'est une association créée en 1947 par les partenaires sociaux et la caisse nationale de l'assurance-maladie (CNAM) : sa gouvernance est donc paritaire. Sa mission est la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT-MP) avec un périmètre regroupant tous les risques. Ils ont, bien évidemment, évolué depuis 1947. Les risques étaient alors situés dans les mines et les usines. Désormais, nous nous occupons de quatre grands domaines : les risques chimiques – qui représentent 30 % de notre activité – les risques biologiques, les risques physiques et mécaniques, et les risques organisationnels et situations de travail – qui regroupent des questions d'organisation, les troubles musculo-squelettiques (TMS) et les risques psychosociaux. Nous disposons de quatre moyens d'action : les études et recherches, la formation – notamment des médecins du travail et des élus du personnel –, l'information et la communication à travers le web – notre site enregistre 30 000 connexions par jour –, et enfin l'assistance et l'appui aux caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat), aux pouvoirs publics et aux entreprises. Nous avons 579 salariés et un budget de 79 millions d'euros, constitué principalement par le fonds national des accidents du travail.

Pourquoi trouve-t-on que cette réforme va dans le bon sens ? Elle va dans la direction de la prévention, qui est notre mission, comme le faisaient le PST 3 et l'ANI de décembre 2020 qui soulignaient cet objectif et l'accompagnaient de moyens. Dès l'exposé des motifs du texte de l'Assemblée nationale, l'importance de la prévention et de la santé au travail est réaffirmée. Renforcer la prévention est essentiel. Il y a quelques années, l'objectif principal était la réparation : on est donc passé à une logique de prévention, qui va largement dans le bon sens.

Deuxième chose : l'optimisation du travail des acteurs est importante à nos yeux. Nous nous coordonnons régulièrement au niveau national. Au niveau local, l'INRS a deux types de relais principaux : les Carsat, qui ont un rôle majeur, y compris en prévention, et les services de santé au travail (SST). La volonté d'optimiser, de coordonner et de rendre cohérent le fonctionnement des SST compte beaucoup pour nous, même si nous aurions aimé une meilleure structuration.

Leur rôle est important. Ce sont les acteurs les plus proches de l'entreprise, de l'employeur et des salariés. Le texte étend les missions des SST vers la prévention, le suivi des salariés, l'aide à l'évaluation des risques dans l'entreprise ou encore la participation à la promotion de la santé sur le lieu de travail : c'est essentiel à nos yeux. Il faudra toutefois gérer les aspects de ressources humaines et financières.

Voilà ce que l'INRS pouvait dire de cette proposition de loi en relation avec le renforcement de la prévention, l'amélioration, l'homogénéité et la coordination des services, ainsi que sur l'aspect gouvernance.

Sur les publics vulnérables et la lutte contre la désinsertion professionnelle, l'INRS est moins présente, si ce n'est à travers des études et recherches. Les acteurs nationaux et leurs déclinaisons locales sont beaucoup plus présents.

**Professeur Gérard Lasfargues, conseiller scientifique auprès du directeur général de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÉS).** – Sur le principe, tout ce qui peut permettre de faire avancer la prévention – et notamment la prévention primaire – en santé au travail est vu d'un œil

favorable par l'agence de sécurité sanitaire qu'est l'ANSÉS. Ses missions premières consistent à fournir aux autorités l'information nécessaire à la prise de décision concernant la prévention des risques professionnels et à appuyer les principales politiques publiques en la matière.

L'agence contribue fortement à la connaissance des dangers en matière de santé au travail, des expositions professionnelles – notamment pour les risques émergents (nanoparticules, pesticides, perturbateurs endocriniens...) – et elle contribue aussi, en particulier *via* le réseau national de vigilance et de prévention des pathologies professionnelles (RNV3P), à l'évaluation des risques dans le champ de la santé au travail, et à l'élaboration de la réglementation nationale ou européenne – je pense aux produits chimiques dans le cadre des règlements REACH (« *Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals* » – Enregistrement, évaluation, autorisation et restriction des substances chimiques) et CLP (« *Classification, Labelling, Packaging* » – Classification, étiquetage et emballage des substances chimiques et mélanges), aux produits pharmaceutiques ou biocides. Elle contribue aussi à l'élaboration de valeurs de référence pour protéger les travailleurs, comme les valeurs limites d'exposition professionnelle ou les valeurs limites biologiques, dans les fluides biologiques des organismes des travailleurs.

L'agence a déjà nourri plusieurs précédents rapports de ses propositions, dont le rapport Frimat ou celui de la députée Charlotte Lecocq. Nous avons pu expliquer à chaque fois nos missions et nos actions dans la prévention des risques professionnels, mais nous avons également pu faire des propositions pour pérenniser, renforcer, compléter et conforter les dispositifs existants, notamment pour le suivi des expositions collectives – que ce soit les enquêtes ou les registres –, pour développer les études relatives à la biosurveillance des expositions professionnelles, notamment aux produits chimiques, et pour améliorer le recueil et l'exploitation des données et des informations par les professionnels de santé au travail. M. Pimbert en parlait : ce point nous paraît important si on veut faire avancer la prévention primaire, notamment dans les petites et moyennes entreprises (PME), qui constituent le nœud du tissu industriel français. Nous avons également recommandé une véritable impulsion politique pour la dématérialisation des données de santé et d'exposition enregistrées par les SST, ainsi que la dématérialisation et l'enregistrement du suivi des documents uniques d'évaluation des risques professionnels (DUERP). Nous sommes satisfaits que ces sujets puissent être abordés dans cette nouvelle loi et dans cette mise en avant de la prévention primaire.

Il nous paraît important de renforcer l'harmonisation des pratiques d'accompagnement et de prévention en direction des différentes catégories de travailleurs et de travailleuses, au-delà des protections qui s'attachent à leur régime de protection sociale et leur statut d'emploi, selon qu'ils relèvent du régime général, agricole, de la fonction publique, des indépendants... Cette meilleure harmonisation effective des lois et réglementations en la matière permettrait d'éviter les laissés pour compte.

**Mme Méлина Le Barbier, directrice adjointe de la direction santé environnement et travail de Santé publique France.** – Santé publique France est l'agence nationale de santé publique, sous tutelle du ministère des solidarités et de la santé. L'agence est également engagée dans une convention cadre tripartite avec la direction générale du travail.

À Santé publique France, nous souhaitons souligner trois points par rapport à cette proposition de loi qui conforte l'ANI de décembre 2020. Tout ce qui renforce et réaffirme l'importance de la prévention nous paraît positif. Le premier point mettra en lumière les

différents axes de travail complémentaires dans lesquels s'inscrivent les travaux de l'agence : l'importance de continuer les travaux pour mieux comprendre et prévenir les risques professionnels, et mieux appréhender l'organisation du travail et ses effets sur la santé. Nous insistons sur la nécessité d'adopter une approche complémentaire, qui tend à se développer : la promotion de la santé publique en milieu de travail, qui favorise l'adoption de comportements favorables à la santé dans ces environnements. Le deuxième point concerne le renforcement des systèmes de surveillance, l'accès aux données des services de santé au travail et l'interopérabilité des systèmes. Le troisième point vise à tirer certains enseignements de la crise sanitaire actuelle.

Sur le premier point, qui concerne le décloisonnement entre santé publique et santé au travail, Santé publique France recommande de continuer les travaux visant à la compréhension des risques professionnels, de l'organisation du travail et de ses effets sur la santé. Nous produisons des données pour appuyer les pouvoirs publics, les régimes de protection sociale et les partenaires sociaux. Sur le volet des expositions, nous pouvons citer : la surveillance des fréquences et des intensités des expositions professionnelles *via* les travaux de matrice en pleine exposition ou encore les travaux de biosurveillance en milieu professionnel ; le volet sur les pathologies, avec des systèmes et des études de surveillance spécifique de certaines pathologies, comme le dispositif national de surveillance de mésothéliomes ou d'autres cancers, la surveillance des TMS, ou de la santé mentale ; le développement de dispositifs de surveillance épidémiologique pour certains types de travailleurs, comme les cohortes Coset-MSA et Coset-Indépendants pour les travailleurs agricoles et indépendants.

Il faut souligner l'importance des dispositifs de surveillance – surveillance des expositions et des pathologies et caractérisation des impacts – pour continuer à améliorer la prévention des risques professionnels, la reconnaissance des maladies, et finalement améliorer la connaissance sur le lien entre exposition professionnelle, organisation du travail et santé. Il faut aussi, en parallèle, insister sur la nécessité de développer des actions de santé publique en milieu professionnel. L'enjeu est de mieux articuler les ressources de la santé au travail et celles de la santé publique, qui ont déjà été évoquées dans le PST 3, et les orientations qui doivent pouvoir être concrétisées et sont discutées pour l'établissement du PST 4 pour prendre en compte les attentes et évolutions sociétales. Santé publique France pilote actuellement les réflexions pour promouvoir des comportements favorables à la santé dans les environnements de travail pour l'établissement du prochain PST 4.

De par son périmètre, Santé publique France accompagne cette volonté de décloisonnement entre la santé publique et la santé au travail.

Le deuxième point concerne le renforcement des systèmes de surveillance, l'accès aux données des services de santé au travail et l'interopérabilité des systèmes. Notre proposition rejoint les recommandations formulées par l'ANSÉS et l'INRS à l'instant relatives à la promotion et l'acquisition des connaissances. Nous souhaitons renforcer certains systèmes de surveillance, qui s'appuient sur des SST parfois fragiles : on se tourne en effet vers des acteurs de terrains très sollicités (médecins du travail et médecins inspecteurs). Il faut réfléchir aussi à une évolution et à une stabilisation de la méthode de collecte. Nous rappelons l'enjeu important que constituent les données recueillies dans les SST, tant pour renseigner sur les pathologies que sur les expositions. Je fais le lien avec ce que soulignait l'ANSÉS sur le volet expositions, proposant de développer des études relatives à la biosurveillance et d'aller vers une centralisation de ces données. C'est l'une des perspectives du prochain

programme national de biosurveillance, géré par Santé publique France. Se pose ensuite la question de l'interopérabilité et du regroupement des données.

Le dernier point consiste à se demander quels enseignements tirer de la crise sanitaire de la covid. Les travailleurs sont soumis, pendant cette crise, à des changements massifs de leurs conditions de travail. Les mesures prises ont eu des conséquences diverses : elles ont accéléré le déploiement de nouvelles modalités d'organisation du travail, conduit à des mesures de prévention, et mais ont aussi entraîné des impossibilités de travailler pour certaines catégories de travailleurs. Ces nouveautés, ainsi que les difficultés économiques qui vont découler de la perte ou de la diminution des revenus auront un effet néfaste sur la santé physique et mentale. Il est important de pouvoir documenter l'impact de ces modifications majeures d'organisation, de l'arrêt ou de la diminution des activités, et de tirer certains enseignements sur les besoins identifiés pendant cette crise sanitaire, qu'il s'agisse du décroisement ou de l'anticipation sur certains sujets émergents et/ou soulignés par la crise actuelle (risques biologiques et risques liés au changement climatique).

En définitive, à l'agence, nous accompagnons le décroisement entre santé publique et santé au travail et nous nous inscrivons dans cette surveillance épidémiologique en lien avec nos partenaires. Travailler en collaboration avec d'autres organismes, mais en étant clair sur le non-chevauchement des compétences, est aussi un de nos objectifs.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** –La mobilisation de l'ANSÉS et de Santé publique France dans l'évaluation des liens entre les expositions professionnelles et le développement de certaines pathologies, notamment pour la création ou la réactualisation de tableaux de maladies professionnelles, vous semble-t-elle satisfaisante ? Faudrait-il, selon vous, la renforcer et la formaliser dans la loi, ainsi que dans les procédures d'examen des tableaux de maladies professionnelles ?

La proposition de loi aurait-elle mérité, selon vous, de contenir des mesures plus poussées en matière de prévention et de traçabilité de l'exposition au risque chimique, s'inspirant du rapport du professeur Frimat de 2018 (simplification de la réglementation, renforcement des sanctions, création d'un dossier d'entreprise pour agréger les données d'exposition) ? À ce propos, j'ai eu l'occasion de participer à une audition des syndicats de salariés au sein de la délégation sénatoriale aux entreprises, qui trouvaient que la prévention n'était pas suffisamment mise en avant dans le texte qui nous arrive au Sénat. J'aurais voulu savoir si vous partagez ce sentiment.

De nombreux acteurs interviennent en matière de prévention de la désinsertion professionnelle : le ministère du travail, l'assurance-maladie, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), les agences et les acteurs de terrains. Comment améliorer leur coordination, et quel bilan faites-vous des dispositifs existants visant à prévenir la désinsertion ? Quelles sont les actions envisagées par vos agences dans ce domaine ?

Les cellules de prévention de la désinsertion professionnelle créées par la proposition de loi permettront-elles la prise en compte de cette thématique par les acteurs de terrain que sont les SST et les entreprises ? La proposition de loi va-t-elle suffisamment loin sur ce point ? Les cellules auront-elles la capacité d'identifier les situations individuelles problématiques comme elle le prévoit ? Quelle sera leur capacité d'action ? Selon vous, des exigences minimales devront-elles être définies concernant notamment leur composition et leur coordination ?

Les très petites entreprises (TPE) et les petites PME ne sont pas à mon sens suffisamment inscrites à l'intérieur de cette réforme. Or elles sont, depuis toujours, assez éloignées des SST – notamment parce qu'il n'y a plus ces visites annuelles – et les médecins du travail, moins nombreux, et leurs équipes pluridisciplinaires ont peu de temps à leur consacrer. On dit que la santé publique et la santé au travail sont mariées : je le crois bien, et je trouve donc cela assez dommage.

J'ai enfin une question pour M. Abadie : la fusion entre l'Anact et les agences régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract) est-elle encore d'actualité ? Je n'ai pas pu assister à votre dernier conseil d'administration, mais j'en ai lu le compte rendu. Le *big bang* sur la gouvernance et l'organisation de la santé au travail n'a pas eu lieu. On parle de cette fusion, mais je trouve qu'il faut partir d'abord du terrain, puis aller vers Paris, et pas l'inverse. Je n'y suis donc pas vraiment favorable.

Enfin, nous avons auditionné hier la fédération des particuliers employeurs de France (Fepem) et quelque chose a retenu notre attention : le développement important des cancers du sein chez les assistantes maternelles. Comme suivez-vous les maladies et expositions au sein de cette catégorie de travailleurs, et avez-vous quelque chose à apporter sur le sujet ?

**M. Richard Abadie.** – Je commence par répondre à l'avant-dernière question. Nous souscrivons tout à fait à l'idée de partir du terrain, et non l'inverse. Si la réforme d'organisation du réseau Anact-Aract se fait, c'est dans ce sens-là. Elle se fera en fonction du vote de cette proposition de loi, qui offre une opportunité de parachever et optimiser l'organisation de l'agence, qui aura bientôt cinquante ans. Selon nous ce regroupement peut répondre à de véritables enjeux, être cohérent avec l'histoire du réseau, et constituer un objectif atteignable.

Il est adapté aux enjeux car il vise à simplifier les relations entre les différents échelons du réseau – le national et le régional – et entre régions, mais aussi à mettre fin à ce que la Cour de comptes a nommé une « *insécurité juridique* » résultant essentiellement de l'articulation entre le statut d'établissement public administratif de l'Anact et le régime associatif de droit privé des Aract. C'est un sujet structurel d'organisation, et la Cour des comptes avait fait référence à la possibilité de l'intégration à la même personne morale, qui n'a pas pour objet de centraliser le fonctionnement. Tout le travail de concertation engagé va dans ce sens.

Ce regroupement est cohérent avec l'histoire du réseau. L'Anact a été créée en 1973, autour de l'amélioration des conditions de travail. Ce n'est que dix ans après qu'a commencé la création des premières Aract. Ce processus s'est étalé jusqu'en 2009. Des associations régionales ont été créées dans chaque région, quand un consensus en ce sens entre les partenaires territoriaux apparaissait : cela faisait partie des conditions. Dès 1989, s'est engagée une deuxième phase visant à renforcer la coordination de ces différentes entités, créées pendant les dernières années. Est alors apparue la notion de réseau : on parle aujourd'hui du réseau Anact-Aract. Il réunit les 165 associations et l'établissement public. Cela s'est concrétisé en 1989 avec une charte, informelle dans un premier temps et signée par les différentes entités, puis le décret du 31 juillet 2015 a acté dans le code du travail l'existence de ce réseau. Depuis, des démarches de mutualisation voire de regroupement dans le cadre de la réforme territoriale ont été menées.

Il constitue un objectif atteignable, car les associations et l'établissement public ont déjà des pratiques de gestion mutualisée des ressources, notamment sur les fonctions support ou transverses. Nous partageons la même offre de formation interne ainsi que certains systèmes d'information (messagerie, sites internet mutualisés). Nous sommes positionnés autour d'objectifs communs dans le cadre du contrat d'objectif et de performance de l'agence et des lettres d'orientation signées annuellement par le directeur général du travail et le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, qui contribuent au financement de l'ensemble du réseau. Nos programmes d'activité sont construits autour des mêmes priorités. Notre fonctionnement est de plus en plus imbriqué, entre l'échelon national et les régions. On appelle cela un *continuum*, qui va de la veille au transfert, en passant par l'expérimentation et la capitalisation. La légitimité de nos actions est d'intervenir dans les entreprises, d'en tirer des enseignements, de les modéliser et les capitaliser pour les transférer au plus grand nombre d'entre elles. Cela se fait autour d'une offre socle co-construite et initiée aux différents niveaux : ni Paris, ni Lyon ne décident ce tout ce qui est fait. En revanche, il existe bien une capacité de capitalisation. Les initiatives sont coordonnées et capitalisées.

Pour terminer sur ce sujet, comme toute transformation, ce projet suscite des points de vigilance. Nous avons pris le temps de les identifier en interne avec les différents administrateurs : nous avons d'abord la volonté de préserver l'arbitrage territorial et la capacité d'initiative en région, avec un schéma clair de délégation des responsabilités pour satisfaire à l'application du principe de subsidiarité. C'est ce qui nous guide dans nos réflexions : tout ce qui pourra être décidé et fait au plus près du terrain le sera à ce niveau. Le deuxième point de vigilance consiste à conserver une instance paritaire régionale. C'est l'ADN et la légitimité du réseau. Il continuerait ainsi d'avoir un rôle important dans le déclenchement des actions les plus appropriées au contexte local mais aussi dans la coordination. Ce sera le cas, au sein du comité régional d'orientation des conditions de travail (CROCT), des différentes offres des acteurs régionaux. Nous tenons à sécuriser le modèle économique et financier en permettant de nouer des partenariats tant nationaux que régionaux, et à accompagner l'évolution des compétences en garantissant une place pour tout le personnel. Dernier point : il faut associer les différentes parties prenantes – les administrateurs comme le personnel. Pour le personnel, nous avons l'avantage d'avoir une instance supralégale, le dialogue social réseau, qui réunit les représentants des différentes entités et les représentants du personnel des Aract et de l'Anact.

Nous avons, par ailleurs, pour objectif, de contribuer prioritairement à la santé au travail dans les TPE et PME. On ne parvient pas à se démultiplier dans la totalité d'entre elles. En s'appuyant aussi sur les services de prévention et de santé au travail, nous considérons que l'entrée sectorielle ou territoriale, visant à proposer à ces TPE et PME de travailler ensemble dans le cadre de démarches de prévention ou de promotion de la santé au travail, est plutôt efficace. Nous l'avons notamment fait avec la profession des boulangers pour porter des démarches de qualité de vie au travail adaptés à la taille et aux spécificités du métier.

S'agissant de la coordination des différents acteurs contribuant à la prévention de la désinsertion professionnelle, nous tenons à dire que la création de la cellule est importante car elle permettrait de jouer un rôle pivot ou d'interface entre eux. Ce texte permet d'y répondre : il y a besoin d'un acteur qui puisse intervenir dans la totalité des entreprises. Les SST sont les plus appropriés en la matière. Ils pourront le faire si cela s'accompagne d'un travail avec l'ensemble des acteurs concernés pour définir une stratégie commune et essayer de définir à quel niveau il convient d'intervenir. Ils devront se demander quelle est leur contribution respective, afin qu'il n'y ait pas de redondance en la matière.

De notre point de vue, cela implique d'agir sur deux dimensions. L'une est temporelle : des acteurs aident à traiter des troubles avérés pour éviter les complications de santé et compenser les difficultés rencontrées, mais proposent aussi des mesures visant à agir le plus en amont possible afin de préserver des personnes qui ne présentent pas encore de problèmes de santé. La visite de mi-carrière nous semble une initiative intéressante pour aider à ce travail d'anticipation. L'autre dimension de la stratégie touche à l'échelle qui va du micro au macro : il faut suivre et traiter individuellement les personnes concernées et se donner les moyens d'en tirer des conséquences plus collectives. En ce sens, je rappelle que les articles 1 à 4 de l'ANI indiquent explicitement que l'activité des cellules de prévention de la désinsertion professionnelle devrait permettre de tirer des enseignements en matière de prévention dans une approche collective, pour alimenter la politique de prévention des entreprises. Selon nous, ce n'est peut-être pas assez développé. Cela nécessiterait de prévoir et d'organiser le travail de consolidation et de capitalisation de toutes ces données, qu'elles soient individuelles, au niveau de l'entreprise, d'un territoire ou d'un secteur d'activité. À titre d'exemple, je citerai un projet initié et soutenu dans le cadre du fonds d'amélioration des conditions de travail : IODA (Inaptitudes en Occitanie, Diagnostic et Analyses) essaie de consolider des données individuelles et d'évaluer, sur un territoire ou sur certains métiers, si la sur-représentativité de déclarations d'inaptitude est significative et doit orienter des mesures de prévention.

Voilà en ce qui concerne la coordination des acteurs. Je pourrais aussi développer l'importance des instances représentatives du personnel et des managers de proximité en la matière ou le rôle que pourraient prendre les SST pour les sensibiliser, les outiller et pour les éclairer avec les données que la cellule de désinsertion professionnelle collectera. Même si ce n'est pas nominatif, les entretiens de mi-carrière peuvent produire des données qui nourriront utilement le dialogue social au sein des entreprises pour mener des politiques actives de prévention de la désinsertion professionnelle.

**M. Stéphane Pimbert.** – Les TPE-PME constituent évidemment notre principale cible car elles composent 98 % des entreprises en France. C'est une cible importante pour la prévention. Ce texte affiche une volonté d'aller vers les entreprises et de donner un accès rapide et de qualité aux SST. C'est important, au même titre que l'appui aux entreprises. À peine 50 % des entreprises complètent chaque année le document unique d'évaluation des risques. Si elles n'évaluent pas, il se peut qu'elles mènent des actions, mais ce document est, pour l'INRS, le socle de la prévention. Si on donne les moyens à des SST d'aider les entreprises, notamment les petites entreprises qui, prises par d'autres tâches, ne le font pas.

Un autre aspect intéressant est le tiers temps. Il est rappelé dans le texte de l'Assemblée. Il doit être une réalité. Pour les médecins du travail, c'est quelque chose d'important. J'imagine que les actions de promotion de la santé au travail en entreprise toucheront surtout les TPE-PME. Nous jugeons favorablement cet appui au profit des petites entreprises qui n'ont pas de ressources internes (comme des ingénieurs sécurité) pour faire de la promotion de la santé au travail. On peut toujours faire plus : il faudra être vigilant sur les aspects financiers et les moyens, mais cela va dans le sens de la prévention vers les TPE et PME.

La prévention est clairement l'axe du texte. Il comporte des éléments sur l'optimisation de la prévention primaire, avec le rôle des services de santé au travail, une orientation sur la prévention secondaire dans les démarches de repérage et de dépistage, et enfin l'optimisation de la prévention tertiaire, avec la prévention de la désinsertion professionnelle (PDP). Cette orientation en faveur de la prévention est positive, même si,

encore une fois, il faut être vigilant quant aux moyens humains et financiers qui la soutiendront.

L'INRS n'est pas un acteur important dans le domaine de la prévention de la désinsertion. Nous avons mené des recherches sur le maintien dans l'emploi, avec notamment une expérimentation « cadre vert ». Elle consiste à aider les personnels à rester dans leur poste grâce des aménagements et à l'implication des managers, des SST, des collègues et de la direction. Cette expérimentation intéressante a été mise en place dans plusieurs grandes entreprises en France : Airbus, Carrefour, *etc.* L'enjeu fort, expliqué dans le texte, se situe du côté de la coordination des acteurs. C'est plutôt la CNAM qui agit. Elle a mené une expérimentation « case manager » de suivi pour aider les personnes à rester dans l'emploi. Un travail de la CNAM est mené avec les acteurs, du côté de l'assurance-maladie et de la branche AT-MP. Nous ne sommes pas vraiment acteurs sur ce sujet.

Sur la prévention et la traçabilité du risque chimique, je l'ai dit : le risque chimique représente 30 % de notre activité, que ce soit en recherche, en assistance, en expertise, en formation ou en information. C'est un sujet qui, depuis 1947, est devenu majeur. On s'aperçoit, à travers le texte, que l'historique du document unique est conservé. Cela peut permettre d'examiner les actions, s'il y a eu une évolution, si le plan d'action a porté ses fruits, et ce sur plusieurs années – je crois que c'est quarante ans – et non année par année. Sur le risque chimique, on considère qu'il faut être à la fois actif et vigilant. Je vois surtout un aspect collectif dans le texte, et j'ai moins vu l'aspect individuel. Je crois savoir que dans le cadre de l'ANI, des discussions ont été échangées à propos du risque chimique. Selon nous, c'est un sujet important sur lequel on peut aller assez loin.

Vous avez posé une question précise sur les salariés chez les particuliers employeurs. Je n'ai pas la réponse. Je demanderai en interne à nos experts si nous avons déjà travaillé dessus. Parallèlement, le sujet de l'aide ou de l'intervention à domicile, voire de l'aide aux soins, est très important. C'est un concentré de tous les risques qui existent – routier, chute de plain-pied, TMS.

**M. Henri Bastos, directeur adjoint de l'évaluation des risques, volet santé-travail de l'ANSÉS.** – J'ai noté plusieurs questions qui nous concernent. La première touchait à l'évolution du dispositif d'évaluation des tableaux de maladies professionnelles. En 2018, les pouvoirs publics ont voulu séparer la phase d'expertise préalable à la création ou à la modification des tableaux de maladies professionnelles, de la phase de négociation et de discussion politico-sociale dans les commissions de maladies professionnelles dans lesquelles siègent les partenaires sociaux. La phase d'expertise préalable a été confiée à l'ANSÉS ou à tout autre organisme qui puisse conduire des expertises robustes, pluridisciplinaires et indépendantes.

Nous avons monté un groupe de travail pluridisciplinaire sur cette question. Nous avons récemment mis en ligne un rapport fondateur illustrant la méthodologie sur laquelle nous nous basons pour répondre aux différentes saisines des pouvoirs publics. La première saisine portait sur l'analyse du lien entre l'exposition aux pesticides et le cancer de la prostate. Nous avons restitué le rapport aux pouvoirs publics et aux partenaires sociaux dans les différentes commissions du régime général – la commission spécialisée n° 4 relative aux pathologies professionnelles (CS4) du conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT) – et du régime agricole – la commission supérieure des maladies professionnelles en agriculture (Cosmap). Nos expertises se réalisent indépendamment du statut d'emploi, ou en tout cas, du régime d'assurance sociale. La deuxième saisine porte sur le lien entre l'amiante

et les cancers du larynx, des ovaires et les cancers colorectaux. Nous rendrons probablement ce rapport d'ici à la fin de l'année.

La mise en ligne de ces rapports intervient à l'issue d'une phase de discussion laissée aux partenaires sociaux pour aboutir à un consensus sur la décision de créer un tableau ou non et d'en fixer les conditions. Le premier rapport finalisé sur les pesticides et le cancer de la prostate ne sera donc normalement pas publié avant septembre.

Vous nous posiez également une question sur la situation actuelle : nous semble-t-elle satisfaisante ? En un sens, oui. Elle répond à la volonté des pouvoirs publics de séparer la phase d'expertise et la phase politico-sociale, qui pouvait aboutir à des blocages au sein de ces commissions, notamment sur la phase d'expertise. Elle permet aux pouvoirs publics une meilleure prise en compte de l'évolution des connaissances scientifiques, ainsi qu'une certaine transparence : l'ensemble des rapports de l'agence sont rendus publics sur Internet. Nous laissons aux partenaires sociaux la phase nécessaire de l'examen de la pertinence de créer un tableau ou d'en fixer certaines modalités. Cela permettra à chaque partie prenante, dans la reconnaissance des maladies professionnelles, de se saisir des dernières informations scientifiques pour faire valoir leurs droits, qu'il s'agisse des entreprises ou des salariés assurés qui souhaitent demander une réparation en lien avec leur activité de travail, ou encore des différents acteurs du processus, comme la caisse d'assurance-maladie.

Pour autant, il nous semble que cette phase d'expertise confiée à l'agence n'améliorera pas par elle seule la capacité du système actuel à remplir les objectifs de reconnaissance et de prévention. Des questionnements se posent sur la meilleure prise en compte des maladies multifactorielles et la problématique de la présomption d'origine qui pose un certain nombre de difficultés. Vous les aviez d'ailleurs rappelées, madame la sénatrice Gruny et monsieur le sénateur Artano, dans votre rapport de 2019.

On peut faire des constats ou des propositions sur la meilleure prise en compte, ou bien la fixation d'un délai entre la restitution de l'expertise et la prise d'un décret. On a eu récemment connaissance d'une enquête de la 6<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes qui a interrogé les partenaires sociaux qui siègent dans les commissions de maladie professionnelles sur la fixation et le meilleur encadrement des délais dont l'administration dispose pour effectuer la publication des décrets qui créent ou modifient des tableaux. Il me semble que c'est une bonne idée.

Je vous cite un exemple : un nouveau tableau est en passe d'être créé, le tableau 101 du régime général, pour les affections cancéreuses provoquées par le trichloréthylène (comme le cancer primitif du rein). Il résulte d'un rapport d'expertise finalisé et présenté à la commission des maladies professionnelles du COCT en juin 2017. Le délai est donc assez long. Ce n'est pas le cas pour tous les tableaux, mais l'encadrement des délais pour la prise de ces décrets d'évolution des tableaux pourrait être intéressant.

Je ne suis pas sûr que nous soyons légitimes pour nous prononcer sur la formalisation du rôle de l'agence par la loi. Il nous semble toutefois qu'il serait intéressant de sécuriser le rôle de l'ANSéS. Les modalités de répartition des responsabilités entre l'ANSéS, l'État et les commissions de maladies professionnelles ont été fixées dans un tableau. Il est toutefois possible de saisir d'autres agences. Nous nous sommes organisés pour monter un groupe de travail et pour mobiliser des ressources – il y a d'ailleurs eu un transfert de ressources entre le ministère du travail et l'ANSéS pour cette nouvelle mission qui nous est

confiée. *A minima*, on serait rassurés d'être sécurisés dans ce rôle mais pas forcément par une inscription dans la loi.

Sur les autres questions, je ne reviendrai pas sur ce qu'a dit M. Pimbert sur la prise en compte des propositions du rapport Frimat, notamment sur les questions de traçabilité. La proposition de loi est intéressante en ce qu'elle améliore la traçabilité collective et longitudinale des expositions professionnelles, du fait de la conservation par les employeurs et de la transmission aux SST de documents de prévention des entreprises. Il nous semble aussi qu'il faut accompagner ce mouvement par une dématérialisation et une diffusion des documents à des fins d'utilisation scientifique. Nous avons ainsi repris des éléments du rapport pour en faire des propositions d'action dans le cadre de la préparation du nouveau PST 4. Nous souhaitons un plan de dématérialisation progressive et de numérisation des données en santé au travail dans les SST et entreprises – notamment les fiches d'entreprises, les données d'exposition et de santé dans le respect de l'ensemble des secrets (industriel, commercial, médical, statistique) – permettant une meilleure mise à disposition, par exemple dans une base de données nationale exploitable à des fins de recherche et de production de connaissances.

Nous ne travaillons pas vraiment sur les questions de désinsertion, donc je ne répondrai pas sur cette partie.

Vous nous avez par ailleurs interrogés sur des remontées de possibles liens entre le cancer du sein et l'activité d'assistante maternelle. Je peux simplement vous dire que nous avons produit une expertise des dangers liés au travail de nuit : ce facteur de risque est identifié comme en lien probable avec le développement de cancer du sein. Je n'ai pas connaissance que nous ayons identifié cette profession comme profession à risque, mais nous allons nous pencher dessus. Il existe par ailleurs une initiative de la confédération française démocratique du travail (CFDT)-Lorraine à ce sujet, qui tente de répertorier des cancers du sein, notamment chez le personnel médical. Cela peut être intéressant à regarder.

**Mme Mélina Le Barbier.** – Les sujets de santé publique et santé au travail étaient historiquement cloisonnés pour des raisons institutionnelles et réglementaires. On observe aujourd'hui une volonté de mutualiser les compétences et les connaissances. On va vers une prise de conscience de l'importance du développement de la promotion de la santé en milieu de travail pour contribuer à l'amélioration des environnements de travail (au niveau physique ou psychosocial).

Ce développement doit se faire dans le respect des missions propres à chaque secteur. Le lien entre santé publique et santé au travail ne fait pas l'objet d'une vision unique et partagée entre les différents acteurs. Plusieurs articulations sont possibles. Cela va du modèle d'intervention qui vise à modifier des comportements individuels à travers des actions éducatives, jusqu'à des démarches plus intégrées, qui agissent sur plusieurs facteurs (personnels, collectifs, comportementaux, environnementaux). L'enjeu d'une meilleure articulation entre santé publique et santé au travail a été formulé dans le PST 3. On développe et on poursuit les réflexions dans le PST 4. Des propositions sont en cours de discussion, avec comme premier objectif de faciliter la compréhension des enjeux communs et des connaissances. Différents jalons sont évoqués : le renforcement des connaissances, de l'articulation, le développement d'actions concertées et coordonnées pour pouvoir impulser de la prévention et de la promotion de la santé sur certains thèmes multifactoriels qui ont un impact sanitaire et socio-professionnel élevé. Des discussions sont en cours, notamment pour voir comment s'engouffrer dans cette voie-là, en travaillant soit sur des thématiques comme

les maladies cardiovasculaires soit sur des thématiques d'actualité comme le changement climatique. La question des TPE et PME est également soulevée au sein des groupes de travail qui discutent de cet axe-là. Elles ont été identifiées comme une cible privilégiée pour commencer à développer ces actions. Santé publique France résulte du rapprochement entre l'ex-institut de veille sanitaire (InVS) et l'ex-institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpés). Nous regroupons donc les volets santé-travail et promotion des actions de santé publique. Nous pourrions accompagner le mouvement.

Sur la seconde question concernant les tableaux de maladies professionnelles, mon collègue Henri Bastos a décrit les obligations réglementaires de l'ANSéS. C'est principalement par les systèmes de surveillance qui sont mis en place sur les expositions et les pathologies, ainsi que par les données issues des études, que Santé publique France contribue à l'expertise indépendante en santé au travail. Nos travaux, de par leur caractère public, doivent servir à ces différentes commissions et à ce groupe de travail qui discute des tableaux des maladies professionnelles. C'est donc par la production de données que nous concourons à ces réflexions. Par exemple, dans le cadre de la saisine sur le lien entre les pesticides – dont la chlordécone – et le cancer de la prostate, le groupe de travail de l'ANSéS a demandé à Santé publique France les données disponibles pour identifier les professions et travaux exposant à ces substances. Nous mobilisons nos outils, comme Matphyto et les outils de biosurveillance.

Cela fait le lien avec votre troisième question sur les risques chimiques. Beaucoup de choses ont été dites sur la question, et le lien avec le rapport Frimat a été fait. Je veux redire que la trajectoire prise avec cette loi est intéressante et qu'on peut aller plus loin pour avoir accès aux données collectées. Nous avons souhaité le souligner, dans le propos liminaire, sur le renforcement de l'accès aux données – puisque nous souffrons aussi d'une difficulté d'accès aux données des SST. On pallie cela, sur le risque chimique, par les collaborations avec nos collègues comme l'INRS, avec les bases qu'ils ont développées sur le risque chimique.

Je veux insister sur ce qui est envisagé dans le domaine des risques chimiques : les enquêtes et la biosurveillance, notamment la centralisation des résultats d'analyse des biomarqueurs et tous les projets liés aux multi-expositions. Il est envisagé de poursuivre des travaux à multi-exposition à partir des données des SST.

La dernière question portait sur le cancer du sein. Je n'ai pas de réponse directe sur le lien avec la profession d'assistance maternelle. Je vous informe toutefois du fait que nous avons terminé l'étape de faisabilité pour la mise en place d'un système de surveillance des cancers en lien avec l'activité professionnelle (SyCaPro), au niveau national. Cela permettra de soutenir les axes identifiés dans le PST 3 – notamment la surveillance épidémiologique et la recherche sur les cancers professionnels – en faisant le lien entre les données issues du système national des données de santé (SNDS) et les historiques professionnels de la CNAM.

**Mme Catherine Deroche.** – Vous travaillez avec les registres du cancer ?

**Mme Méлина Le Barbier.** – Absolument. Lors de l'étape de faisabilité, nous avons testé la mise en place des systèmes de surveillance sur deux registres. Nous avons travaillé et fait une restitution avec les registres réunis au sein du réseau FRANCIM (réseau français du registre des cancers).

**Mme Michelle Meunier.** – Je voudrais vous entendre sur le concept de sociovigilance, développé par une chercheuse française. Le secrétaire du COCT nous a dit son intérêt pour cette question et nous a appris qu'une chaire internationale de santé au travail serait créée à Bordeaux. Il a souligné qu'il faudrait absolument organiser, comme c'est le cas pour le médicament, un système de sociovigilance sur cette question de santé et de sécurité au travail. Je voulais donc savoir ce que vous pouvez apporter à cette création dans vos institutions et structures. Pensez-vous que cette proposition de loi peut être une aide pour avancer afin qu'on gagne en connaissance, en suivi et en traitement et pour qu'on implique l'État sur cette question de santé au travail ?

**Mme Laurence Cohen.** – Je voudrais vous interroger sur le télétravail. Cette proposition de loi développe des éléments sur la prévention, qui est le parent pauvre de la santé en France. Cela nécessite des moyens humains et financiers. Mais nous vivons depuis plus d'un an, du fait de la crise, un développement important du télétravail. Cela crée des souffrances que nous n'envisagions pas obligatoirement avec une telle intensité au niveau du lieu de travail. Je pense à plusieurs facteurs, comme la nécessité d'adapter l'équipement. C'est dans le titre 1 de la proposition de loi, où il faudrait réfléchir à ces outils informatiques, qui créent, quand les personnes sont mal équipées, des problèmes au niveau de la posture. On observe aussi des conséquences au niveau de la santé mentale, puisque le télétravail entraîne un isolement important ainsi qu'une difficulté concernant le nombre d'heures passées à être connecté. Se pose un problème de déconnexion. Je ne suis pas persuadée que la loi puisse régler ce genre de problème. J'aimerais avoir votre analyse sur ce sujet.

Ma deuxième question concerne le nombre de professionnels de santé. On manque de médecins du travail. Il est question, dans cette proposition de loi, d'infirmiers de santé au travail, avec la nécessité, pour le responsable de l'entreprise, d'avoir des formations réservées aux professionnels pour la tâche qui leur incombe. Pouvez-vous me donner des précisions ? Je pense qu'on souffre d'un manque cruel d'infirmiers de santé au travail, je voulais donc avoir votre réflexion à ce sujet.

**Mme Frédérique Puissat.** – J'ai deux questions très courtes et un peu techniques sur la gouvernance de la prévention et les acteurs de l'entreprise.

La première concerne le rôle de la branche professionnelle déterminée, dans l'ANI comme le lieu privilégié de formalisation des enjeux de prévention, notamment dans les TPE-PME. Considérez-vous que le texte va assez loin sur le sujet et est conforme à l'ANI de 2020 ?

La deuxième question concerne les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) de la branche. D'abord, entendez-vous bien, dans ce texte, qu'ils concernent chaque branche ? Enfin, certains secteurs, comme le bâtiment, ont développé des structures santé-prévention – je pense à l'organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP). Nous avons sans doute été un certain nombre à être saisis par le secteur du bâtiment, qui se demandait comment l'articulation allait se faire, dans le cadre de la mise en place de ces CPOM, avec un organisme comme l'OPPBTP.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – *La Gazette des communes*, le 17 mars 2021, relevait que les médecins du travail, y compris dans la fonction publique territoriale, sont vent debout contre ce projet de réforme de la santé au travail en cours d'examen au Parlement. Ils lui reprochent de leur retirer leur rôle central et de réduire la qualité de la prévention déjà mise à mal par la pénurie de médecins du travail.

J'ai une première question sur le nouveau passeport de prévention. La création de cet outil vise à regrouper dans un même document toutes les attestations et diplômes obtenus par le travailleur dans le cadre de formations relatives à la santé et à la sécurité au travail. Ce passeport apparaît plutôt, à mon sens, comme un moyen de faire porter aux salariés eux-mêmes leur propre responsabilité. Cela revient à laisser aux employeurs une trace attestant que le travailleur a été formé pour préserver sa santé et sa sécurité au travail. Ne pensez-vous pas que ce passeport exonère la responsabilité des employeurs et leur obligation d'indemniser les victimes ?

J'ai une deuxième question concernant le rendez-vous de pré-reprise entre l'employeur et le salarié. Celui qui est proposé se fait en l'absence du médecin du travail. Selon la fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés (Fnath), si cette visite de pré-reprise doit être obligatoire, elle doit rester à la seule main du salarié et doit être menée par le service de prévention et de santé au travail, sans la présence de l'employeur. Le salarié doit pouvoir évoquer en toute confidentialité sa situation de santé avec le médecin du travail. Qu'en pensez-vous ?

**M. Richard Abadie.** – Sur la question du télétravail, on a conscience qu'il touche à différentes dimensions. C'est ce qui explique la nécessité de renvoyer à la négociation d'entreprise, au plus près du terrain, pour arriver à toutes les traiter. Vous avez parlé des lieux et des espaces de travail. Comment l'employeur aide à l'aménagement de ces espaces pour que cela se fasse dans les meilleures conditions possibles ? Les outils et équipements qui lui sont mis à disposition sont adaptés. Certaines entreprises, dans ce passage urgent au télétravail, n'avaient pas encore dématérialisé l'ensemble des processus et n'avaient pas équipé suffisamment leurs salariés pour pouvoir faire ce travail à distance. La troisième dimension concerne le temps et la charge de travail : la porosité entre la vie professionnelle et la vie privée est potentiellement renforcée. Les modalités d'ajustement et de contrôle des temps doivent donc être adaptées. La quatrième dimension est celle du *management* : les modalités de *management* des travailleurs à distance doivent être adaptées et éviter des *reportings* excessifs.

Le dernier point concerne ce qui se joue enfin autour de la préservation des collectifs de travail, qui peuvent être mis en difficulté dans ces cas-là et aller jusqu'à des situations individuelles d'isolement. On est dans un cadre très exceptionnel, avec un développement *quasi* intégral du télétravail, loin de ce que la plupart des experts et des personnes intéressées au sujet recommandent. Il sera plus facile de revenir à un point d'équilibre après cette période de crise. On aura davantage appris à télétravailler. La solution vient aussi de la capacité des intéressés à discuter de ces modalités d'organisation du travail – le télétravail n'étant que l'une d'entre elles. Cela ne relève pas nécessairement de la loi mais bien de la discussion, qu'il faut inciter à engager au plus près du terrain.

Je ne serais pas compétent sur les CPOM de branche. Mais en ce qui concerne la nécessité que la branche joue son rôle, au-delà des dispositions à ajouter, il peut être utile de mobiliser des dispositions existantes, notamment celle du taux de 2 % du haut degré de solidarité. Il permet aussi, dans des branches, d'affecter certains fonds à la prévention et à la promotion de la qualité de vie au travail. Il faut peut-être mobiliser, là aussi, les ressources existantes en la matière.

Je fais un point sur les rendez-vous de pré-reprise, qui ne sera qu'indirectement en lien avec la question telle qu'elle a été posée, puisqu'elle concernait les participants aux rendez-vous. On pense que ces rendez-vous sont importants. Ils peuvent donner lieu à la

pratique des essais encadrés à la reprise du travail qui, avec des ergonomes, permettent d'évaluer, en situation de travail, les possibilités de reprendre ou pas le travail et d'aménager les postes. Ces aménagements et ces essais, quand ils sont faits, profitent à la totalité des salariés car on constate qu'ils sont faisables pour les autres. Ils participent d'un cercle vertueux car ils évitent la survenance de troubles concernant d'autres salariés. À côté de la visite de pré-reprise, nous trouvons intéressante cette pratique des essais encadrés, que les services de prévention et de santé au travail savent aujourd'hui proposer.

**M. Stéphane Pimbert.** – Sur le télétravail, je veux insister sur un point par rapport au texte. Nous sommes dans une situation de télétravail extrême. J'espère que nous ne serons pas, du fait de la crise, trop longtemps dans cette situation. La majorité du télétravail tel qu'il a été envisagé avant la crise sanitaire était, le plus souvent, idéalement situé à deux jours maximum par semaine. Les entreprises et les organismes de prévention le disaient. Certains salariés se trouvent dans une situation de télétravail intégral parfois depuis un an. Selon moi, on n'a pas à intégrer cette situation extrême que j'espère temporaire dans un texte sur le télétravail.

On peut parler des problèmes de santé mentale, réels dans de nombreux cas actuellement, et de l'isolement vécus par les salariés. Si le salarié fait deux jours de télétravail par semaine, et trois avec ses collègues, il n'a pas la même sensation d'isolement ou de difficulté mentale. Les problèmes matériels d'équipements informatiques qui se posent quand la personne passe la totalité de son temps à son domicile, sont nettement moindres quand elle revient trois jours par semaine à son bureau.

La distinction entre vie privée et vie professionnelle pose des questions similaires : à une ou deux journées par semaine, on n'est plus dans une situation de télétravail extrême. La question du *management* aurait pu se poser en termes d'évolution de la situation, par objectif, *etc.*

L'autre aspect est le renvoi à la négociation vers les partenaires sociaux. La prévention est basée sur les partenaires sociaux dans l'entreprise. Notre vision, à l'INRS, est celle-ci. C'est ce qui fait la crédibilité au niveau national, au niveau local, et dans l'entreprise. Sur le télétravail, là aussi, on renvoie aux partenaires sociaux de l'entreprise avec une adaptation qui se passe sur le terrain.

En ce qui concerne la deuxième question sur les professionnels de santé, j'avais en tête le nombre de 4 500 à 5 000 médecins du travail. J'ai vu dans le texte la reconnaissance législative de l'infirmier en santé au travail. Du fait de la démographie des médecins du travail, on a besoin d'autres acteurs qui interviennent en santé au travail. Et pour la prévention, on n'a pas forcément besoin d'avoir uniquement le médecin du travail, mais parfois aussi des techniciens, d'autres personnes qui interviennent en prévention, comme les ergonomes. L'infirmier joue ici un rôle important.

Je n'ai pas lu l'article de *La Gazette des communes*. Le texte retirera-t-il le rôle central au médecin ? Je ne suis pas médecin, mais je crois qu'il faut être réaliste. Depuis plusieurs années, la démographie médicale fait que si on veut agir auprès des 18 millions de salariés du régime général, et vers les PME, il faut que différents acteurs interviennent. Cela a été fait par différentes réformes.

À l'INRS, nous publions une revue *Documents pour médecins du travail* (DMT). Depuis près de cinq ans, nous l'avons renommée *Référence en santé au travail*, pour montrer

qu'on s'adresse aussi aux infirmiers et à d'autres acteurs du service de santé au travail, et pas uniquement au médecin du travail, même s'il a un rôle. J'ai vu dans le texte ou dans une des questions qu'il devrait avoir un rôle de coordination réel. Mais il ne peut pas tout faire et a besoin d'experts autour de lui.

Sur le passeport de prévention : fait-il porter sa responsabilité au salarié et exonère-t-il l'employeur ? Cela fait l'objet des débats à l'ANI. J'ai cru comprendre que cela va dans un sens plutôt positif : il est prévu que le salarié soit davantage formé, et qu'une trace de formation le suive toute sa carrière. Il peut, ensuite, y avoir des visions différentes.

Sur le rôle de la branche, je ne vais pas parler de l'OPPBTP, qui est la seule structure qui fonctionne. J'ai observé ce rôle au niveau de la construction des référentiels pénibilité, pour lesquelles nous étions intervenus auprès de la direction générale du travail (DGT), notamment avec l'Anact. Cela peut être important pour les TPE et les PME, même si, à l'INRS, nous fonctionnons généralement plutôt par risques transversaux. Nous avons toutefois mené des actions très ciblées sur les boulangers, les coiffeurs, l'onglerie, les garages. Nous avons par exemple eu des accords avec le conseil national des professions de l'automobile (CNPA). Je pense que la branche peut être utile, notamment pour les petites entreprises, qui n'ont pas les moyens ni le temps d'entamer une réflexion.

Sur les CPOM par branche, je ne peux pas répondre, et sur la visite de pré-reprise, ce n'est pas notre domaine.

**Mme Michelle Meunier.** – Et sur la sociovigilance ? Vous n'avez pas répondu.

**M. Henri Bastos.** – Je vais surtout vous donner l'état de nos réflexions sur la première question. Pour le reste, beaucoup de questions ne sont pas forcément du ressort de l'ANSÉS. Je pense que Gérard Lasfargues, professeur de médecine du travail, pourra compléter.

Ce que je connais de la sociovigilance vient des différentes tribunes que j'ai lues dans *Le Monde*, écrites par Mme Nina Tarhouny, qui a fait sa thèse en droit sur cette question. Elle propose la création d'une sociovigilance. Je vais lire attentivement cette thèse. La question de l'ajout de nouveaux dispositifs doit passer par une réflexion sur la manière dont elle s'inscrit dans ceux qui existent – notamment sur la surveillance ou la vigilance des pathologies professionnelles. Je citerai les tableaux de Santé publique France sur cette question, ou de nous-mêmes sur le RNV3P. La tribune que j'ai évoquée indiquait une complexité et un problème de lisibilité du dispositif de santé au travail. En rebondissant sur ce constat, il faut se garder de le complexifier encore plus en analysant toute proposition au regard de l'existant et de ses possibilités d'évolution. C'est ce qu'on va faire par rapport à ces travaux et cette proposition. Nous lirons cette thèse pour voir comment en tirer des informations et des enseignements qui pourraient nous amener à repenser une évolution du dispositif de vigilance sur la santé au travail en général.

La deuxième question concernait la chaire internationale de santé au travail. Nous avons été approchés par M. Loïc Lerouge, du laboratoire COMPTRASEC de l'université de Bordeaux, qui porte le projet. Sans trahir de secret, il me semble que le ministère du travail soutient cette initiative. En tant que coordinateur des réflexions sur la promotion de la recherche, de la production de connaissance et la structuration des données en santé au travail dans le cadre de la préparation du PST 4, j'ai travaillé avec l'ensemble des partenaires institutionnels, agences et institutions de prévention qui ont participé à ces réflexions (INRS,

Anact, Santé publique France, CNAM et sa direction des risques professionnels-DRP) pour soutenir le développement de chaires spécialisées en santé au travail, et en particulier de la chaire internationale de santé au travail comparée. Je ne sais pas si elle sera retenue à l'issue de la phase de discussion avec les partenaires sociaux et l'État. En tout cas, cette chaire internationale réunit, ou propose de réunir en son sein l'ensemble des acteurs de la santé au travail dans une approche très pluridisciplinaire, qui inclut la dimension de l'analyse juridique, qui est une des spécialités du laboratoire COMPTRASEC. C'est en ce sens que cela nous a beaucoup intéressés et que l'idée de la soutenir comme nouvel opérateur de recherche a été évoquée dans le cadre du PST 4. La même difficulté revient toujours : il faut faire vivre ces chaires et voir dans quelle mesure les soutenir financièrement et éviter une dispersion des moyens financiers et humains. La multiplication d'initiatives de recherche comme celle-ci épuise des ressources limitées, voire en déclin. Cela nécessiterait une réflexion sur le soutien, de manière générale, de la recherche en santé au travail.

**Professeur Gérard Lasfargues.** – Sur les autres questions, sur le télétravail, je m'associe aux propos de M. Abadie et M. Pimbert : cette situation n'est pas appelée à durer indéfiniment, et il faut, à côté d'une bonne organisation du télétravail, mettre en place, au niveau des entreprises et en lien avec les partenaires sociaux des entreprises, des dispositifs permettant d'anticiper les risques de décompensation ou de santé mentale des salariés en télétravail. Cela se ferait au niveau des ressources humaines.

Je voudrais rajouter quelque chose de plus général par rapport au télétravail et à la généralisation des horaires atypiques en milieu de travail. L'ANSÉS a rendu un avis avec des recommandations sur le travail de nuit et le travail posté. Dans le contexte de la crise de la covid-19, d'autres formes d'horaires atypiques se sont développées : je pense au travail du samedi et du dimanche, à l'imprévisibilité des horaires de travail, aux grandes amplitudes des horaires de travail, ou au travail tôt le matin et tard le soir dans beaucoup de métiers de service. L'ANSÉS travaille sur toutes ces formes et rendra un rapport ou un avis avec des recommandations par rapport à ces problématiques dans un futur assez proche. Il est important d'avoir cela en tête pour ne pas forcément trop compartimenter mais avoir la possibilité de prendre des mesures de recommandation et de prévention, notamment primaires, sur ces formes atypiques de travail. Elles ont en effet de lourds impacts sanitaires, en particulier sur la santé psychique.

Sur la démographie en santé au travail, notamment s'agissant des médecins et des infirmiers, je m'associe à ce qu'a dit Stéphane Pimbert. Des formations d'excellent niveau existent pour les infirmiers de santé au travail, mises en place au niveau hospitalo-universitaire par le biais de diplômes interuniversitaires ou de licences et masters professionnels. Il est évident que la prévention en santé au travail, et notamment celle menée par le médecin du travail, doit faire appel à la pluridisciplinarité. Le médecin du travail ne peut pas tout faire. Il doit pouvoir s'entourer de gens bien formés, que ce soit des infirmiers de santé au travail, des techniciens ou encore des ergonomes. Il est important de pouvoir préserver, voire donner plus de moyens à ces équipes pluridisciplinaires, pour que le médecin du travail puisse exercer son rôle de coordinateur avec des moyens suffisants et en toute indépendance. Dans ce cadre, il faut aussi préserver ce qui fait l'essentiel de la fonction de médecin du travail : la capacité d'articuler d'une part son travail de clinicien – aller au chevet du salarié qu'il est le seul à pouvoir ausculter comme un patient – et d'autre part le fait d'être présent dans l'analyse des conditions de travail et de faire le lien entre la santé individuelle du salarié et les conditions et l'organisation du travail au niveau collectif. Préserver la visite de pré-reprise médicale pour le médecin du travail avec le salarié est essentiel. C'est lui qui

connaîtra les deux aspects du problème et qui est à même d'articuler et de coordonner des actions de prévention exercées par les différents acteurs, comme l'aménagement de poste.

Je vais parler plutôt en tant que professeur de médecine et de santé au travail. Je suis co-responsable, à l'université Paris-Est Créteil, d'un diplôme inter-universitaire pour former les référents handicap en entreprise. Des acteurs sont intéressés et travaillent du mieux possible, mais il manque souvent un lien et une coopération au niveau individuel avec les salariés, et un aspect plus macroscopique. Il faut pouvoir avoir une formation des médecins du travail – ou de référents en entreprise dans leur domaine – qui puisse coordonner les différents acteurs. Cela vaudra mieux que de juxtaposer des dispositifs nouveaux à ceux qui existent déjà.

Si les cellules de lutte contre la désinsertion professionnelles jouent ce rôle de ciment des différentes actions en assurant une vraie coordination, cela peut être un acteur intéressant à l'échelon régional.

Le dernier élément que je voulais signaler portait sur le passeport de prévention. Cela ressort principalement de la négociation entre les partenaires sociaux. Il faut bien sûr conserver la responsabilité de l'évaluation et de la mise en place de moyens de prévention des risques professionnels à l'employeur et ne pas la déporter sur les salariés qui subissent éventuellement ces risques professionnels.

**Mme Émilienne Poumirol.** – Depuis une heure et demie, vous nous présentez votre rôle en tant qu'agences. Vos recueils de données qui peuvent servir à établir des protocoles sont extrêmement intéressants, mais on parle de médecine du travail et très peu des médecins du travail. Je rejoins ce qu'a dit ma collègue Cathy Apourceau-Poly : quand on est sollicité par les médecins du travail, on se rend compte qu'il y en a beaucoup trop peu. Or dans ce texte, on élargit leurs missions ! Dans la formation même des médecins, la médecine du travail représente deux heures de cours en tout, voire quatre heures. Je ne vois pas comment on peut intéresser les jeunes étudiants à la médecine du travail avec ce faible volume d'heures, de la même façon que pour la médecine scolaire. Dans ce dernier domaine, des inquiétudes se font également jour autour de la coordination qu'on évoque : les professionnels craignent qu'on élargisse leurs missions alors qu'ils sont toujours aussi peu, voire de moins en moins nombreux.

Je suis d'accord sur la formation des infirmiers de santé au travail, de tous les psychologues et ergonomes qui peuvent aider et qui forment une équipe autour du médecin du travail. Mais ne faudrait-il pas, pour commencer, renforcer l'attractivité du métier de médecin du travail ? L'élargissement de leurs missions en dépit de leur faible nombre me donne l'impression qu'on pallie la pénurie de médecins du travail en donnant un rôle plus important aux infirmiers. Je ne doute pas de leurs capacités, avec un diplôme universitaire ou une licence, à faire une partie de leur travail. Mais si la visite de pré-reprise n'est pas faite par un médecin du travail, ce ne sera pas fait au service de l'agent ou de l'employé quel qu'il soit.

On ne parle jamais non plus des liens entre la médecine du travail et la médecine générale. Pour avoir été médecin généraliste pendant très longtemps, j'ai observé un manque de coordination entre les deux. Il faudrait aussi améliorer le lien entre médecine générale et médecine du travail.

**Mme Catherine Deroche.** – Merci de cette remarque. Nous aurons l’occasion, lors de l’examen du texte, d’auditionner les médecins du travail, car des points de ce texte les concernent.

Madame Le Barbier, auriez-vous quelques mots à ajouter au débat qui vient d’avoir lieu ?

**Mme Méлина Le Barbier.** – Je voulais rajouter un point sur la sociovigilance. L’ANSÉS a cité ce qui se faisait au niveau du RNV3P. Je souhaite dire que cela s’articule avec un système qui existe déjà. Santé publique France prend en charge les sollicitations locales en santé au travail. On organise un dispositif régionalisé destiné à recueillir et traiter tous les signalements d’événements de santé inhabituels en milieu professionnel (suspensions de regroupements de cas de maladie, syndromes collectifs inexplicables, expositions atypiques). On a un système organisé de vigilance. Cette dernière se nourrit des données sur les systèmes de surveillance et des remontées de terrain. On organise cela, on y répond, puis on se structure pour voir si, de ce système de vigilance, émergent des sujets d’intérêts. On s’articule, en interaction avec l’ANSÉS, pour les mettre sur la table. Il est important d’avoir en tête ce qui existe déjà et de s’interroger sur ce qui peut être amélioré.

En ce qui concerne les rôles des branches, le conforter est utile et nécessaire dans un objectif de prévention. L’OPPBTP a été cité : c’est un interlocuteur d’importance en matière de prévention et de connaissance des TMS. Cette approche par branche nous permet de développer, avec ce type d’interlocuteur, des outils d’évaluation de ce risque mais aussi de réfléchir et discuter sur des outils de prévention. Elle nous paraît donc particulièrement nécessaire.

Sur la démographie médicale, je souscris à ce qui a été dit par l’INRS et l’ANSÉS sur le fait de pouvoir prendre en compte la réalité du terrain. Je souhaite rajouter que l’on s’y adapte déjà, au travers de ce qui est mis en place au niveau de la récupération des données ainsi que des systèmes de surveillance et des outils. On arrive à voir comment s’articuler entre différentes agences pour mutualiser et optimiser soit la sollicitation des médecins du travail, soit l’appui sur d’autres acteurs (infirmiers, ergonomes...), afin de faire remonter les données nécessaires.

Vous avez évoqué le lien entre télétravail et santé mentale et l’étude CoviPrev mise en place par Santé publique France. Beaucoup de choses pourront sortir des études sur le sujet en lien avec la crise sanitaire. Nous recueillerons des données et identifierons des informations qui permettront d’aller vers une bonne organisation du travail et des relations managériales permettant une meilleure organisation du télétravail possible. Il faut garder en tête que nous sommes dans une organisation exceptionnelle. Il faut rappeler tout ce qu’on voit à travers ces études CoviPrev en population générale et en population de travailleurs et *via* d’autres études sur l’évolution des addictions chez les travailleurs ou l’effet sur la santé physique dû au télétravail, notamment les TMS, est observé dans le contexte d’un développement du télétravail qui ne sera plus la réalité des organisations de travail en France.

**Mme Catherine Deroche.** – Nous vous remercions pour ces éléments.

**Mercredi 5 mai 2021**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

## **Gestion de la crise sanitaire – Accès des proches aux établissements pendant la crise sanitaire**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Mes chers collègues, nous entendons ce matin :

- M. Fabrice Gzil, responsable du pôle réseaux et observatoire à l'Espace de réflexion éthique d'Île-de-France, chercheur associé en éthique et épistémologie au CESP, Inserm / Université Paris Saclay, membre du Comité consultatif national d'éthique (CCNE) ;

- Professeur Cécile Manaouil, chef du service de médecine légale et sociale du CHU d'Amiens ;

- M. Marc Dupont, directeur d'hôpital, adjoint à la directrice des affaires juridiques de l'AP-HP ;

- M. Laurent Frémont, secrétaire général du collectif « Tenir ta main » ;

- M. Pascal Champvert, président de l'association des directeurs au service des personnes âgées (AD-PA).

En réponse à mon interrogation sur le sujet des Ehpad dans la pandémie, le président du Conseil consultatif national d'éthique, le professeur Delfraissy, avait indiqué qu'il s'agissait d'un des sujets les plus douloureux de la crise sanitaire.

Concentrant les vulnérabilités, les résidents des Ehpad ont représenté un grand nombre de victimes, en particulier au cours de la première vague.

Les directeurs se sont trouvés à la fois mis en cause par les familles du fait du décès d'un proche, mais aussi du fait de l'impossibilité de lui rendre visite ou d'accompagner ses derniers instants.

En temps ordinaire, cette question de la visite des proches ne se pose pas, puisqu'elle découle des droits fondamentaux de la personne.

En période d'état d'urgence sanitaire, elle est mise en balance avec d'autres impératifs. Comment trouver le bon équilibre, qui préserve des liens souvent essentiels au bon état de la santé de la personne ? Est-il nécessaire de légiférer ? Si oui, de quelle manière ? Ce sont à ces questions que nous cherchons à répondre ce matin.

**M. Fabrice Gzil, responsable du pôle réseaux et observatoire à l'espace de réflexion éthique d'Île-de-France, chercheur associé en éthique et épistémologie au CESP, Inserm / Université Paris Saclay, membre du Comité consultatif national d'éthique.** – J'aborderai le sujet d'un point de vue éthique, en restituant la question de la visite des familles en fonction du sens, de la visée de ces pratiques et des valeurs qui les sous-

tendent. Je m'appuierai notamment sur une enquête réalisée auprès de 1 800 professionnels d'Ehpad conduite dans le cadre d'une mission qui m'a été confiée par Brigitte Bourguignon, ministre déléguée à l'autonomie.

En préambule, je voudrais souligner la multiplicité des situations que recouvre l'expression de visites des familles, notamment en Ehpad. Ce n'est évidemment pas la même chose, selon qu'on parle de la venue occasionnelle des petits-enfants ou arrières petits-enfants, de la visite régulière d'un frère, d'une sœur ou d'un ami qui viennent faire la conversation ou donner des nouvelles, d'un fils, d'une fille ou d'une belle-fille qui viennent aider à la toilette, au repas ou à la marche, d'un conjoint, d'un compagnon, d'un époux qui souhaitent accompagner les derniers moments.

Je voudrais aussi insister sur le fait que la restriction des visites peut avoir un sens ou des implications très différentes selon qu'elle concerne, à un moment ou un autre, tous les Français ou seulement les résidents des Ehpad, qu'elle est brève ou durable, pour une durée limitée ou indéterminée, au début de la crise, quand on connaît mal les modalités de contamination, ou plus tard.

Dans tous les cas, tous les résidents ne reçoivent pas d'ordinaire des visites régulières journalières ou hebdomadaires de leurs proches, mais la raréfaction de ces visites est très mal vécue par de nombreux résidents. La psychiatre Cécile Hanon a dit que ces isolements sensoriels constituent une bombe à retardement sur le plan psychique : syndromes dépressifs, troubles du sommeil et de l'appétit, résurgence traumatique, accélération des déclin cognitifs.

Outre les restrictions des visites, ce sont les modalités des visites qui sont pesantes pour les résidents : fréquence et durée limitées, dans un lieu dédié, sans pouvoir se toucher, parfois derrière un plexiglas ou en présence d'un tiers.

Les familles, elles aussi, souffrent de cette situation. Je cite un répondant : « On exige de nous des choses qu'on ne demande ni aux professionnels ni aux bénévoles ni aux jeunes en service civique, pourtant plus que nous au contact de nos résidents. Ma mère est prise chaque matin dans les bras par une auxiliaire de vie qui la lève, la met debout, l'emmène dans la salle de bains, et je n'aurai pas le droit de lui prendre la main ? ».

Je voudrais ajouter que cette situation fait également souffrir les équipes. Quand on questionne les directeurs, les médecins, les coordonnateurs, les aides-soignants, les infirmières sur ce qui, pendant la crise sanitaire, a occasionné chez eux un malaise, un inconfort ou une souffrance éthique, la plupart des répondants citent, en tête de liste, le fait que certains résidents n'ont pas eu de contact physique ni d'embrassade de leurs proches pendant des mois. Je cite : « Devoir organiser les visites des familles comme des parloirs de prison est un véritable crève-cœur. Peut-on réduire les visites alors que le résident peut partir à tout moment ? Qui sommes-nous pour dire qu'on n'approchera pas sa mère à moins d'un mètre ? ». Ces situations sont évidemment amplifiées lorsqu'on se situe dans un contexte de fin de vie.

Je voudrais dire deux choses sur ce sujet. En premier lieu – c'est un point fondamental, même si cela semble annexe dans cette crise sanitaire –, je partage ce qu'a dit le président Delfraissy, car il existe un droit fondamental de tout individu à avoir une vie intime et affective. Le fait de vivre en établissement ou de connaître un contexte de crise sanitaire ne devrait pas constituer un obstacle à l'exercice de ce droit. Le CCNE l'a rappelé le 30 mars et

le 20 mai : le respect de la dignité humaine inclut le droit au maintien du lien social, y compris en contexte de crise sanitaire.

Je pense donc qu'il faut poser en principe que l'isolement et la solitude sont des sources de souffrance de très haut niveau, que nous ne pouvons être durablement privés de la présence des personnes qui comptent pour nous et que se toucher entre personnes qui s'aiment est un besoin fondamental. J'ajoute qu'il existe un problème d'équité dont un répondant nous a parlé de la façon suivante : « Déjà retirés du monde par leur situation de vie, comme invisibles aux yeux d'une société qui se refuse à admettre la vieillesse et la vulnérabilité, les résidents se sont vus condamnés à plus de solitude encore ».

La visite des familles dans les établissements constitue aussi un point nodal qui s'ouvre sur la question plus générale de privation de liberté des résidents. La défenseure des droits a publié un rapport évoquant nombre de restrictions abusives de liberté. C'est dans ce contexte plus général qu'il faut resituer ce problème.

Par ailleurs, dans un contexte d'accompagnement de la fin de vie et de deuil, les situations de mort non entourée se sont succédées, ce qui a occasionné des sentiments de transgression morale très forts chez tout le monde. Ceci interroge fondamentalement sur un point qui nous semble essentiel, qui est le rôle et la place des familles en établissement. Les proches ont accompagné les résidents souvent pendant de nombreuses années avant leur entrée en Ehpad. Ce rôle change, évolue, mais on demeure un aidant lorsqu'une personne est en Ehpad, et il est absolument primordial de conserver celui-ci.

Par ailleurs, on a vu, dans certains endroits, les familles être accusées de porter la mort. La sorte de défiance qui s'est installée peut s'expliquer par tout un tas de raisons, et notamment par les angoisses très puissantes que fait ressortir une pandémie de cette nature, mais je pense que la restriction ou la suspension des visites des proches dans ces établissements devrait être considérée comme une restriction d'une liberté fondamentale.

L'enjeu n'est pas tant de préciser à quelles conditions on devrait la mettre en œuvre, il est de la limiter au maximum. Le projet de loi que vous nous avez transmis le dit très bien : ces restrictions de visite devraient être nécessaires, subsidiaires, proportionnées, individualisées, limitées dans le temps, décidées de manière collégiale, idéalement en associant les personnes concernées et faire l'objet d'un contrôle, d'une réévaluation périodique.

Il s'agit surtout de promouvoir l'effectivité du droit à voir ses proches : accompagner dignement une personne, respecter son intégrité, c'est aussi prendre en compte ses liens, ce à quoi elle tient, ce par quoi elle tient. Aucun d'entre nous n'est une île. Nous sommes fondamentalement des êtres relationnels, interdépendants. C'est ce que nous avons découvert pendant la crise. C'est un de nos biens les plus précieux, sur lequel s'appuient vos recommandations.

En conclusion, il ne faut pas oublier les aspects pratiques dans la façon dont les recommandations sont édictées. Il y a parfois des services d'hygiène qui émettent des préconisations légitimes dans leur ordre, mais qui devraient être balancées par d'autres considérations. Il ne faut pas non plus oblitérer les questions de moyens : comment adapter les horaires de visite lorsque les effectifs sont insuffisants ? Un directeur nous a dit : « On nous dit de recruter du personnel pour accompagner les visites, mais paiera-t-on la facture quand on la présentera ? ».

Pour autant, je retiens de tout le travail que nous avons mené ce que nous a dit une famille : « Tout se passe comme si la famille n'était plus importante ». Cela m'a marqué parce que cela donne le sentiment d'une forme d'inversion des valeurs, de mise à bas de la hiérarchie des normes, de désordre moral qui s'ajoute au désordre au désordre sanitaire.

Je pense qu'il est vraiment important, en situation de crise, de réaffirmer ces valeurs, cette importance des liens. Il y aura toujours des contextes et des situations très précises où des restrictions seront nécessaires, mais comment gérer humainement et éthiquement ces situations ? On a besoin de collégialité, de discernement. Le soin est toujours global, il ne peut porter que sur le corps. Le psychisme et les liens sociaux sont fondamentaux pour ne pas abandonner ses principes et les valeurs d'humanité que nous devons aux personnes.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je précise que nous avons transmis aux personnes que nous auditionnons ce matin à la fois une proposition de loi de l'Assemblée nationale portant sur les droits de visite, déposée par Julien Aubert, et celle que le président Retailleau a déposée la semaine dernière.

**Mme Cécile Manaouil, chef du service de médecine légale et sociale du CHU d'Amiens.** – Mon point de vue est celui d'un médecin légiste souvent sollicité à propos de questions portant sur le droit des patients, le consentement, mais aussi la responsabilité médicale, qui permettent de se rendre compte de tout ce qui a été mal vécu par les familles et les patients.

Vous nous avez communiqué une proposition de loi de circonstance, qui n'aurait pas vu le jour sans la crise sanitaire.

Nous sommes tous d'accord sur le fait que les visites constituent un bénéfice pour les patients. Les soignants ont souffert, au début de la crise, de ne pouvoir discuter avec les familles, sauf par téléphone ou visioconférence. Il faut cependant rappeler que si l'on a interdit les visites dans les établissements de santé, c'est avant tout pour protéger les patients, éviter le brassage de la population alors qu'on possédait peu de connaissances sur le virus.

On n'est pas non plus à l'abri de recours de visiteurs qui pourraient venir solliciter les établissements parce qu'ils ont été contaminés à l'occasion d'une visite. La plupart des établissements de santé réclament aujourd'hui un test qui doit être négatif avant toute opération. Les contaminations par le virus durant l'hospitalisation sont considérées comme des infections nosocomiales.

Certains visiteurs contaminés à l'hôpital ne manqueront certainement pas d'engager des procédures. Il faut donc peser le pour et le contre et trouver le bon équilibre. Je pense qu'il faudrait différencier les Ehpad et les établissements pour personnes handicapées, comme le prévoit l'une des propositions de loi. Les lieux de vie pour personnes handicapées constituent leur domicile. Sans doute y a-t-il eu des abus et des restrictions des droits, comme l'a soulevé hier la défenseure des droits dans son rapport, puisqu'on a interdit à des personnes de voir leur famille. Une loi pourrait donc être utile pour instaurer un droit de visite dans ces établissements.

Les propositions de loi proposent de l'étendre aux établissements de santé. Je pense que cela suscitera beaucoup de difficultés. Si on instaure un droit de visite pour les familles dans les établissements de santé, sans aucun garde-fou, il n'y aura aucune raison

d'interdire à un enfant de cinq ans de voir son grand-père ou son père en réanimation. En effet, les propositions de loi ne précisent pas si les personnes doivent être majeures ou non.

Instaurer un droit de visite va donc générer du contentieux. Les revendications pourront parfois être difficiles à gérer pour les équipes, alors qu'on sait que les durées moyennes de séjour sont maintenant très courtes. Un droit de visite journalier à l'hôpital ou en clinique pour tous les patients, y compris mineurs, m'interpelle. Certains mineurs sont hospitalisés dans le cas d'anorexie mentale. Dans d'autres cas, un contrat est établi entre les psychiatres et les parents, avec des échéances pour les appels téléphoniques et les visites. Cela peut compliquer la prise en charge pour ces mineurs et pour les établissements publics de santé mentale et ceux où l'on prend en charge des patients pour des soins psychiatriques, pour qui cela entraînerait de grandes difficultés.

D'un point de vue pratique, cela signifie mettre en place des procédures de contention très compliquées. Les familles qui vont vouloir voir un patient vont solliciter les soignants pour savoir si les choses sont justifiées. Cela signifie des pressions sur les médecins. Dans l'une des propositions de loi, c'est le chef de service qui décidera. Le chef de service n'est pas tous les jours dans son service. Il ne faut donc pas que tout repose sur lui. Cela représente également des pressions importantes pour l'ouverture des visites.

L'article 1 de la proposition de loi la plus longue dit qu'« aucune visite ne peut être subordonnée à une information préalable de l'établissement ». Heureusement les gens ne sont pas obligés de formuler une demande, même si cela a été instauré pour la Covid-19. On ne va pas imposer de demander à pouvoir venir visiter une personne hospitalisée. Toutefois, il est dit à l'article 3 que « lorsque le visiteur informe l'établissement d'une visite au moins 24 heures avant l'heure prévue, le directeur dispose de 24 heures pour s'y opposer ».

Un tel délai me paraît très complexe. Sur quel critère le directeur va-t-il s'opposer à une visite ? On va devoir mettre en place tout un tas de procédures complexes et sources de réclamations ou de contentieux, ce qui va rendre les choses difficiles.

La plupart du temps, les choses se passent bien. Les visiteurs peuvent venir voir leur famille. Dans certains cas, on aimerait que ce soit davantage le cas, et les soignants sollicitent parfois les visites. Il est donc compliqué de légiférer et de fixer un cadre plus rigide et plus contraignant, alors que le bon sens suffit en règle générale.

Avec ce virus inconnu, on a restreint le droit de visite. Il faut maintenant améliorer les choses, notamment dans les Ehpad et les établissements pour personnes handicapées, mais l'instaurer dans tous les établissements de santé rendrait les choses encore plus compliquées. On est en effet là face à une pathologie particulière.

**Marc Dupont, directeur d'hôpital, adjoint à la directrice des affaires juridiques de l'AP-HP.** – Ma fonction, au siège de l'Assistance publique, est de traiter des affaires juridiques et des droits des patients. Toutefois, durant cette période si particulière, chacun est sorti de ses habitudes, et il se trouve que je me suis assez rapidement chargé de la question des visites pour les 39 hôpitaux de l'Assistance publique. La question qui s'est posée brutalement, à laquelle on n'avait jamais vraiment réfléchi, a été celle des visites à l'hôpital.

Tout d'abord, je rejoins ce qui vient d'être dit sur beaucoup de points, notamment par Mme Manaouil.

On parle du droit de visite en général, qui recouvre des situations assez différentes. L'Ehpad n'est pas comparable au service de réanimation. Le service de médecine ordinaire n'est pas un service de pédiatrie. Les situations sont donc un peu différentes, même s'il faut naturellement se préoccuper de la notion de droit de visite qui, aujourd'hui, n'apparaît pas expressément dans les textes.

Il y a là aussi une question de durée : priver de visite durant quelques jours une personne adulte en réanimation est une chose. Priver des personnes de toute visite pendant des semaines et des mois, c'est autre chose. Il est vrai qu'on est dans une situation différente en situation de crise.

Jusqu'à présent, les textes portaient plutôt sur le droit d'être visité. C'est le patient qui décide ce qu'il veut ou ne veut pas. Durant la période récente, on a plus parlé de droit de visite pour les aidants, les familles, qui ont dénoncé le fait de ne pas avoir vu leurs proches, *a fortiori* en cas de décès.

La question que l'on se pose sur le droit de visite est corrélée au problème des chambres mortuaires et de la présentation du corps des personnes décédées durant cette période.

J'ai commencé à m'occuper de ce sujet après qu'une famille est venue nous dire qu'elle n'avait pu assister à la présentation du corps. On l'a peut-être un peu oublié mais, en mars-avril 2020, Paris était vide, sans circulation, et personne n'osait aller à l'hôpital. À cette époque, la demande de protection des malades était particulièrement importante.

Il faut donc distinguer le sujet qui est le vôtre aujourd'hui, celui du droit de visite en période de crise, de la visite en temps normal.

Le droit de visite n'est pas problématique en temps ordinaire. Il ne nécessite même plus de réglementation. Dans les années 1970, au moment de la période d'humanisation des hôpitaux, un décret avait prévu le droit de visite quotidien.

Les hôpitaux étaient tenus d'avoir deux plages horaires par jour réservées à l'accès des visiteurs. C'est devenu tellement normal que cette réglementation a finalement disparu au début des années 2000. Aujourd'hui, il n'existe plus que des textes qui empêchent la visite de la famille lorsque celle-ci peut perturber le repos des malades ou lorsqu'il existe des problèmes de comportements.

Il fut un temps où les visites ne se faisaient jamais le matin ni tard le soir. Actuellement, en dehors de la présente période, les familles viennent souvent le matin, à midi, durant les repas, pendant les soins, ou tard le soir après le travail, même si les choses peuvent être différentes d'un service à un autre.

C'est peut-être ce qui a rendu les choses plus compliquées lorsque la crise est arrivée, car on n'avait pas tellement réfléchi à tous ces sujets. Dans les premières semaines, on n'y pensait d'ailleurs pas tellement. Il fallait avant tout protéger les malades et les personnels, ce qui a entraîné la suspension immédiate de toutes les visites pour éviter tout *cluster* dans les services.

J'ai souvenir d'un visiteur qui, dans un grand CHU parisien, a infecté sans le savoir onze personnes dans le service. Cela avait tétanisé toute l'équipe.

Je dois également dire que certaines familles ont été terrorisées par le fait qu'on maintenait le droit de visite dans les hôpitaux. Le père d'un jeune adulte, qui était médecin, nous avait adressé une lettre scandalisée pour se plaindre du fait qu'on acceptait des visites dans l'hôpital où son fils était hospitalisé. On les limitait pourtant beaucoup, à raison d'un visiteur par patient et par jour.

En tant que juriste – je suis praticien du droit à l'hôpital – je suis frappé par le fait que tout le droit de la santé est aujourd'hui fondé sur le patient – droit des malades, droit de la personne – et que le droit des aidants et des accompagnants soit quasiment indigent dans le code de la santé publique.

On a régulièrement des litiges avec les familles au sujet de patients inconscients ou dans le coma. Les proches, le conjoint, les enfants veulent avoir accès au dossier médical. Or tant que le patient est vivant, lui seul peut donner le droit d'y accéder. Même le droit des proches, dans le domaine de la santé, est très peu consistant.

**M. Laurent Frémont, secrétaire général du collectif « Tenir ta main ».** – Permettez-moi de revenir sur les raisons de ma présence ici ce matin, qui permettront, je l'espère, de mieux saisir les réalités de ce que nous connaissons depuis plus d'un an maintenant.

Mon père, Dominique Frémont, avait 70 ans. Il était médecin, en pleine santé, encore en activité. En octobre dernier, il a contracté la Covid-19. Il a été hospitalisé à la clinique Axiom d'Aix-en-Provence. D'emblée, l'équipe médicale nous a interdit toute visite dans le service de réanimation, comme dans tout établissement. Les visites étaient interdites pour tout le monde.

Après une semaine, mon père a été désintubé. Il est sorti du coma artificiel, mais il passera les dix jours suivants dans la solitude la plus totale, malgré ses demandes insistantes pour nous voir et notre présence aux portes mêmes du service.

Nous n'aurons été en contact avec le médecin réanimateur que deux fois, une première fois, à notre demande, pour qu'il nous explique de ne pas l'appeler afin de ne pas le déranger, la seconde fois lorsqu'il nous a informés du décès de mon père, le 9 novembre.

Mon père aura passé les dernières semaines de sa vie dans l'isolement le plus total, sans personne pour l'accompagner dans cette solitude contrainte. Le médecin cochera négligemment la case « mise en bière immédiate », nous privant de tout adieu à sa dépouille. Mon père est parti dans une housse en plastique, sans plus de considération.

Ce n'est qu'après d'importantes pressions extérieures que la direction de la clinique Axiom finira par concéder à ma mère le droit de pouvoir entrevoir quelques minutes, le visage de mon père dans une pièce réfrigérée, surveillée par deux personnes, mon frère ayant été contraint de rester à la porte.

Ce n'est qu'après avoir obtenu avec difficulté le dossier médical de mon père que nous apprendrons la vérité : mon père n'est pas mort de la Covid-19. Il avait subi trois tests négatifs durant la semaine précédant son décès. Il est mort d'une septicémie, contractée dans le service qui devait le soigner. L'interdiction de visite qui nous a été opposée était donc non seulement illégale mais, de plus, dénuée de fondement sanitaire.

Après plusieurs semaines de sidération et de révolte, j'ai compris que notre cas n'était malheureusement pas isolé et que ce recul inédit de civilisation – je pèse mes mots – était partagé par des milliers de personnes en France.

Voilà pourquoi, après avoir étudié les fondements juridiques de ces interdictions arbitraires de visite, j'ai proposé, dans une tribune publiée par *Marianne* le 10 février dernier, l'instauration d'un droit opposable aux visites des proches pour les patients hospitalisés.

Avec Stéphanie Bataille, nous avons cofondé le collectif « Tenir ta main », qui a pour but d'alerter sur les dérives éthiques que nous connaissons depuis maintenant plus d'un an. À ce jour, nous avons reçu plus de 8 000 témoignages et nous en recevons tous les jours. Ils sont poignants. Je pourrai vous les communiquer.

Plus de 45 000 personnes ont signé notre pétition demandant un droit de visite. C'est donc désormais un sujet de société, et c'est au nom de ces 8 000 personnes qui ont été victimes de cette situation que je m'exprime aujourd'hui.

Pour en revenir aux considérations juridiques, le droit de visite est un droit du patient, comme cela a été rappelé, patient qui peut d'ailleurs les refuser. Cependant, la police des visites qui est laissée au pouvoir du directeur – c'est l'article R 1112-47 du code de la santé publique – laisse la place à des interdictions, des restrictions qui sont souvent arbitraires et disproportionnées.

Elles sont inégalitaires, puisque le respect de ce droit est très variable selon les établissements et que les inégalités de traitement se multiplient. Elles sont disproportionnées, puisque la balance bénéfice-risque est pour beaucoup défavorable.

Elles sont arbitraires, puisqu'elles sont souvent liées uniquement à la peur de poursuites médico-légales de la part des directions.

Ces limitations sont surtout difficilement attaquables sur le plan juridique en l'absence de possibilités de recours. Ceci laisse les proches dans une situation de désarroi et de détresse. Je ne reviendrai pas sur l'impact considérable pour la société qu'entraînent ces restrictions de visite, non seulement pour les patients eux-mêmes – beaucoup de personnes se laissent dépérir par solitude et par perte de lien –, mais aussi pour les proches, qui sont laissés dans des traumatismes indicibles, avec un sentiment de culpabilité de ne pas avoir fait plus pour chercher à atteindre leurs proches, ainsi que pour la société tout entière. Beaucoup de personnes refusent aujourd'hui de se faire soigner par peur de finir seul.

Cela devient un sujet de santé publique, et j'ajoute que les conséquences sont aussi terribles pour les soignants, notamment ceux qui subissent ces protocoles inhumains et qui sont contraints de les faire appliquer. Beaucoup nous indiquent vouloir quitter cette profession pour ne plus les subir.

Voilà pourquoi il nous paraît indispensable de légiférer, et de légiférer rapidement. Pourquoi légiférer ? Tout d'abord, un texte de loi sur le sujet aurait évidemment une portée symbolique. Inscrire le droit de visite dans le code de la santé publique, alors qu'il n'est aujourd'hui que reconnu dans la charte de la personne hospitalisée, serait une manière de le consacrer comme un droit fondamental. Cela permettrait aussi une norme lisible et intelligible, à l'opposé du flou législatif et réglementaire qui prévaut aujourd'hui.

Évidemment, une loi déclencherait aussi une mécanique réglementaire qui permettrait que ce droit soit bien assuré dans les établissements de santé, sachant que, contrairement aux Ehpad, il n’y a eu aucun texte réglementaire pour les établissements de santé depuis le début de cette pandémie. On nage en plein flou juridique, ce qui permet malheureusement à certaines directions d’établissement d’exercer une forme d’arbitraire.

La loi est surtout l’instrument de recours ultime. Elle donnerait un solide socle juridique aux victimes. J’ai entendu quelqu’un, dans une intervention précédente, exprimer ses craintes concernant de possibles contentieux. Je pense au contraire que la loi est le dernier recours des plus faibles face à l’arbitraire médical. Il faut que les équipes assument leurs responsabilités. Je pense que la loi leur donnerait un socle juridique solide.

Enfin, la norme a des vertus de garde-fous. Elle nécessite évidemment un travail de pédagogie et d’appropriation par les équipes et les usagers, mais ce serait une manière de faire respecter ce droit fondamental qu’est le droit de visite, surtout à l’approche de la mort.

Les témoignages que nous recevons, au-delà de mon cas personnel, montrent bien qu’il s’agit désormais d’un sujet de société. Nous n’avons qu’une seule crainte, c’est que cette situation perdure au-delà de la pandémie. Voilà pourquoi il est important d’agir. Ce n’est pas une loi de circonstance, mais une loi pour faire assurer les principes élémentaires de notre civilisation. Il est aujourd’hui vital d’assurer un lien entre le patient et ses proches, surtout à l’approche de la mort.

**M. Pascal Champvert, président de l’association des directeurs au service des personnes âgées (AD-PA).** – L’AD-PA compte 2 000 directeurs d’établissements de services à domicile dans toute la France. Dès le début de la crise, nous avons craint un délire hypersécuritaire, raison pour laquelle nous avons saisi le CCNE, qui a d’ailleurs très rapidement rendu un premier avis, au mois d’avril. Nous pensions en effet qu’il fallait trouver le bon équilibre entre sécurité et liberté et sécurité psychique et physique.

En fait – je l’avais dit devant votre commission quand nous étions intervenus au sujet de l’épidémie de Covid-19 –, l’AD-PA estime que la crise est le moment où le passé présente sa note.

Nous évoluons au sein d’une société âgiste. Qu’est-ce que l’âgisme ? C’est une discrimination comme le racisme, le sexisme, l’antisémitisme ou autres. Il est ainsi courant, dans notre société, de dire qu’il ne faudrait pas vieillir. Imagine-t-on quelqu’un dire qu’il ne faudrait pas être noir, qu’il ne faudrait pas être une femme, qu’il ne faudrait pas être homosexuel ? On compare parfois le Sénat à une maison de retraite : c’est tout sauf un compliment ! Vous voyez donc combien cette discrimination par l’âge est marquante.

Toutes les discriminations ont des points communs et je vous invite à penser aux plus discriminés par l’âge que sont les personnes très âgées vivant à domicile ou en établissement.

Le principe des discriminations, c’est tout d’abord d’établir une séparation entre les dominants et les dominés. Les dominants – globalement, les jeunes – sont totalement différents des autres. Les jeunes, ce sont au fond tous ceux qui ne sont pas en maison de retraite, qui sont donc totalement séparés de ces derniers, qui sont perçus comme radicalement différents. Le vocabulaire est d’ailleurs significatif : on dit qu’ils sont « dépendants », dans une société où tout le monde se définit comme indépendant et autonome.

Les dominés sont assignés à un groupe homogène, et leur appartenance au groupe est plus forte que leur individualité. Les dominés sont considérés – c’est essentiel s’agissant des personnes âgées vulnérables – comme ayant des besoins inférieurs aux autres. Les dominés sont dévalorisés par les préjugés des autres.

Dernier élément : derrière toute discrimination, il y a une peur – ou des peurs. Il est clair que, s’agissant de la discrimination par l’âge, il s’agit de la peur de vieillir et de la peur de la mort.

On dit parfois que les établissements abritent des invisibles. Pas du tout ! Je l’ai cru longtemps moi-même et je ne comprenais pas, quand je disais que j’étais directeur d’établissement et de services à domicile, pourquoi tous mes interlocuteurs ne me parlaient que des établissements.

Au fil du temps, j’ai donc dit que j’étais directeur de services à domicile et d’établissement, mais on ne me parlait toujours que des établissements, pour une raison simple : les établissements sont visibles. Ce sont les personnes à domicile qui ne le sont pas.

Au fond, dans une société qui ne veut pas voir le vieux, le vieux valide peut être mythifié. Pensez à Edgar Morin ou à Line Renaud à propos desquels, dans chaque interview, on explique que ce sont des « jeunes », alors que Line Renaud a plus de 80 ans et Edgar Morin 100 ans. Les autres, c’est-à-dire les vieux qui ne vont pas bien, sont assignés à rester à leur domicile, là où on ne les verra pas. Ce sont donc les vieux vivant en établissement que l’on voit, non ceux qui vivent à domicile.

Troisième élément : les établissements – mais aussi les services à domicile – sont des lieux de fortes contradictions. Ce sont des lieux d’hyper-sécurité, mais qui ne disposent pas des moyens qui devraient aller avec. Je ne développerai pas ce sujet, sur lequel je reviendrai en conclusion.

S’agissant de l’hyper-sécurité, nous sommes tous épris de liberté pour ce qui nous concerne et très attachés à la sécurité de gens que nous aimons. Voyez ces gens qui font du ski hors-piste : ils le font pour eux, pour le plaisir de la liberté qu’ils en retirent. La plupart disent qu’ils ne veulent pas que leurs enfants en fassent, car c’est beaucoup trop dangereux. Certains déconseillent même à leur conjoint d’en faire. Liberté pour nous, sécurité pour ceux qu’on aime !

C’est bien toute la logique des structures pour personnes âgées. On dit que les personnes âgées sont abandonnées par les familles : c’est faux. Il y a toujours 5 à 10 % de familles très dysfonctionnelles et parfois de personnes âgées qui ont été dysfonctionnelles quand elles étaient jeunes mais, dans l’immense majorité des cas, les enfants aiment leurs parents. La France n’aime pas ses vieux, la société n’aime pas ses vieux mais chaque Français, globalement, aime ses vieux.

Ce n’est donc pas par manque d’amour que l’on veut la sécurité pour nos parents ou nos grands-parents : c’est précisément par amour. Le problème fondamental vient du fait que cet amour est un amour qui enferme. On est donc dans une sécurité pour l’autre et ce qui est assigné aux établissements pour personnes âgées par la législation, le droit, les lois, les décrets et, encore plus, par les arrêtés et les circulaires, c’est une injonction de sécurité dans des établissements où les gens sont précisément âgés et susceptibles de mourir.

Durant cette crise, certains établissements ont été clairement totalement hors-jeu. Certains, ainsi que des responsables de la profession, disaient au début de la crise : « Nous ferons des établissements des citadelles dans lequel le virus n'entrera pas ! ». C'est ce qui nous a fait réagir. Quand on bâtit une citadelle dans une société, c'est qu'on sort de la démocratie. Cela montre à quel point, dans ce milieu déjà très sécuritaire, la crise a été une occasion d'hyper-sécuriser davantage encore ce qui l'est déjà trop.

En dehors de ces établissements qui se sont clairement placés en dehors de la démocratie, une minorité réelle a été engluée dans la peur. N'oublions pas que cette peur avait aussi un support. Au début de la crise, il n'y avait pas de tests, pas de masques, et Marc Dupont a raconté comment, à l'hôpital, quelqu'un a pu arriver, à son corps défendant, à transmettre le virus à une dizaine de personnes. Cette logique sécuritaire a été décuplée parce qu'elle se développait sur un terreau sécuritaire.

Pour conclure, faut-il légiférer ? Oui, incontestablement, mais nous pensons qu'il ne faut pas légiférer que pour la prochaine crise. Il faut légiférer pour tous les jours. Nous pensons que l'anomalie des établissements pour personnes âgées vient précisément du fait que ce sont des établissements. Songez que, lors de la première crise, les seuls Français à avoir été poursuivis sont des ministres et des directeurs d'établissements pour personnes âgées !

Pendant la crise de la canicule – 15 000 morts ! –, le seul Français qui a été poursuivi par la justice a été un directeur d'établissement pour personnes âgées. Les directeurs sont poursuivis parce que, dans la structure qu'ils dirigent, des gens sont décédés, mais aucun maire, aucun président de département, ni aucun président de région n'est fort heureusement poursuivi parce qu'il y a eu des morts sur le territoire qu'il administre.

En fait, cette logique d'établissements qui rend un directeur, le médecin et ses équipes responsables est un système qui, dès lors qu'il existe un risque juridique très fortement vécu par l'ensemble de la profession, voit se développer, par peur, une volonté de protéger, de faire qu'il n'y ait pas de morts dans un secteur où c'est, au sens philosophique, une aporie, une impasse de l'esprit. Nous ne sommes pas dans des écoles maternelles où les jeunes enfants ont des probabilités très faibles de mourir, mais dans des établissements qui accueillent des personnes très âgées qui ont donc une forte probabilité de mourir prochainement !

Transformons donc les établissements en domiciles regroupés ! C'est ce qu'ont fait les Danois. C'est certainement le pays le plus avancé en matière de protection des personnes âgées. Faisons en sorte qu'en devenant des domiciles, ces établissements, comme l'ont dit certains de mes prédécesseurs, soient de vrais habitats, de vrais lieux de vie, dans le droit commun. Vous verrez que nous ne rencontrerons plus du tout les difficultés que nous avons connues avec les établissements lors de la crise.

Les résidences de services aux seniors et les résidences autonomie représentent environ 5 000 établissements pour personnes âgées. Ce n'est pas rien ! Nous n'en avons absolument pas entendu parler pendant cette crise, parce qu'ils ont un statut d'établissements.

On peut quasiment reprendre la totalité des propositions de la défenseure des droits, dont celle qui dit qu'il faut instaurer un ratio minimum de professionnels dans les établissements, ainsi – mais c'est un autre débat – que dans les services à domicile.

**Mme Michelle Meunier.** – Cela me rappelle le rapport que nous avons réalisé avec Bernard Bonne, dans lequel nous avons cité l'exemple danois qui permet une prise en charge bien différente des personnes âgées dans notre société – mais là n'est pas le sujet. Merci, monsieur Champvert, pour la ferveur de vos propos.

Je voulais également revenir sur ce qu'a dit M. Gzil au sujet de l'éthique. Votre collègue Denis Deniau, de l'espace éthique des Pays de la Loire, parle d'exacerbation de la situation qu'ont connue les Ehpad – et sûrement aussi le secteur hospitalier – lors de la crise du fait du manque de personnel. Nombre de rapports, comme le rapport El Khomri, ont déjà pointé ces manques.

La crise a mis en évidence ce terrain où peut se développer la maltraitance de personnes qui requièrent un accompagnement individuel, des soins de *nursing*, etc.

Tout ceci est paradoxal. On se souvient tous de l'image de Mauricette, la première Française à avoir été vaccinée en décembre, et de celles et ceux qui ont suivi dans les Ehpad. Pourquoi, face à des protocoles de visite parfois toxiques pour les relations entre la famille et le résident, avoir mené – et bien mener – cette campagne de vaccination – si c'était pour maintenir les restrictions ?

Ma question est un peu caricaturale, mais faut-il une loi pour maintenir le droit de visite ou faut-il donner aux établissements les moyens d'intégrer les visites qui font partie de la vie des hôpitaux et de la charte des Ehpad ?

Je suis plutôt favorable, vous le savez, à une loi sur l'autonomie et le grand âge qui donne les moyens aux structures, à l'hébergement à domicile et aux services qui s'occupent des personnes âgées d'exercer la démocratie sanitaire, qui fait considérablement défaut en France.

**M. Alain Milon.** – Le début de mon intervention va choquer le dernier intervenant. Malgré mon âge, et bien que je sois au Sénat, j'aurai un discours de dominant. Je rejoins ici Mme Meunier : tout ce qui a été fait pendant cette crise a été bien fait, mais cela s'est révélé insuffisant faute de moyens et de personnels, parce que le Parlement et les gouvernements successifs ont voté des Ondam qui n'étaient pas à la hauteur, quels que soient les majorités et les gouvernements en place. Nous sommes donc tous un peu fautifs.

Je rejoins complètement ce qu'a dit le professeur Cécile Manaouil, et je voudrais citer une phrase de Montesquieu que j'aime beaucoup : « *Il est quelquefois nécessaire de changer certaines lois, mais le cas est rare et, lorsqu'il arrive, il n'y faut toucher que d'une main tremblante* ». Ne changeons pas systématiquement les lois en fonction des circonstances. Vérifions bien que, si on touche à la loi, on y met à côté les moyens nécessaires pour qu'elle puisse être appliquée.

**Mme Laurence Cohen.** – Tout comme Michèle Meunier et Alain Milon, je suis très dubitative quant au fait de devoir légiférer ou non. J'attends que cette audition dissipe mes doutes. Notre système de santé connaît un manque de moyens criant, que mon groupe dénonce régulièrement, mais je pense que c'est aussi une question de conception de prise en charge des personnes âgées.

J'ai été très choquée que les personnes vivant en Ehpad aient tout à coup été privées de leurs droits, un peu comme si on les considérait comme des mineurs. Il s'agit de

réfléchir à la manière de les protéger en préservant leur liberté. On leur a retiré toute liberté de choix en matière de visites, et on les a totalement isolées.

M. Frémont l'a dit, nous avons tous constaté des syndromes de glissement sur nos territoires, où des personnes se sont laissées mourir. Elles ne sont pas mortes de la Covid-19, mais de tristesse, de solitude, etc. Cela a touché les patients, mais aussi les personnels, qui ont assisté impuissants face à cette situation.

Comment légifère-t-on dans un tel contexte, en préservant une certaine marge de manœuvre des établissements ? Comment faire régner l'égalité sur l'ensemble du territoire, alors que ce n'est pas le cas aujourd'hui ? Suivant l'établissement et le territoire, les règles et les protocoles sont différents et extrêmement pesants. Comment parvenir à concilier les choses ?

Je me pose également des questions concernant la situation des établissements de santé, où il s'agit d'une autre problématique. Il me semble qu'on a aujourd'hui le droit, en dehors des situations de crise, de signer une décharge pour quitter un établissement hospitalier. *Quid* cependant des périodes d'épidémie ? Certaines familles, malgré leurs demandes, n'ont pu visiter les malades hospitalisés au titre de la Covid-19, même lorsque ceux-ci étaient capables de signer des décharges.

Je pense que cette audition peut apporter des réponses. Il s'agit surtout toutefois de maintenir la liberté des patients. Comme l'a dit la défenseure des droits, cette situation a donné lieu à des abus terrifiants.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Il faut trouver une solution à la situation qu'ont connue nombre de familles qui n'ont pu adresser un dernier adieu à leur proche décédé. C'est totalement inhumain, alors que cela aurait été possible sans prendre de risques démesurés.

Ce sont des situations assez larges que l'on évoque ce matin, qui vont de la restriction des visites jusqu'au cas de personnes qui ont été verbalisées parce qu'elles étaient à la fenêtre de l'Ehpad pour parler à leur conjoint. Le point des derniers instants demeure cependant très particulier, et il faut à mon sens trouver une solution. Passera-t-elle par la loi ou par autre chose ? Nos débats le diront.

**Mme Jocelyne Guidez.** – Madame Manaouil, vous avez évoqué les établissements accueillant des personnes handicapées. Je pense que ces centres ont également connu des abus, certainement par manque de personnels. J'ai eu vent de protocoles trop pesants, aussi bien pour les aidants que pour les personnes qui y étaient accueillies.

Ne croyez-vous pas qu'un directeur pour trois établissements soit insuffisant ?

**M. Bernard Jomier.** – Je remercie M. Frémont pour son témoignage très émouvant et de sa description d'une situation révoltante. Comme Catherine Deroche, je pense que cela revient à abolir le principe d'humanité. Je ne sais si une loi peut l'empêcher, mais il existe des institutions pour réguler les professions de santé et établir des limites. Je ne sais si vous avez saisi l'ordre des médecins. On aimerait que celui-ci fasse respecter ce principe d'humanité, notamment inscrit dans le code de déontologie médical.

Par ailleurs, je ferai une différence entre les hôpitaux, lieux de soins, et les Ehpad, qui sont des lieux de vie. Dans les hôpitaux, le problème se pose-t-il avec la même acuité, au-

delà des dérives que M. Frémont nous a rapportées ? Celles-ci demeurent-elles limitées ou y a-t-il un sujet d'ordre général qu'il convient de régler par la loi ?

C'est une question à laquelle je n'ai pas de réponse. J'ai constaté par moi-même que beaucoup de soignants n'appliquaient pas ces protocoles pour des raisons d'humanité et ont permis aux gens de venir voir leurs proches. C'est un comportement qu'on a heureusement retrouvé dans les établissements de soins.

Par ailleurs, les dispositifs limitatifs des libertés étaient compréhensibles en début de crise. Il s'agissait alors de sauver des vies – même si ce n'est plus aujourd'hui la mode dans la gestion de l'épidémie. À quel moment a-t-on basculé ? Il n'existe plus vraiment de légitimité à cette restriction des libertés qui, néanmoins, continue. Pourquoi s'y habitue-t-on ? Cela fait écho aux propos de M. Champvert sur l'arbitrage que l'on connaît bien entre la sécurité et la liberté. Peut-être finit-on par s'habituer, à force de rechercher le risque zéro, à une telle restriction.

Enfin, le modèle de prise en charge de nos personnes âgées que l'on concentre dans certains lieux n'est-il pas contre-productif ? On a tous assisté, au cours des dix dernières années, à un accroissement des concentrations. Tous les élus locaux connaissent cela. On augmente le nombre de places pour des questions de rentabilité, et on donne dans le même temps un tour de vis aux frais de personnel. On sait que 11 % seulement des Ehpad ont une infirmière de nuit. Parler de soins palliatifs devient donc une plaisanterie.

Quel est votre avis ? Ne doit-on pas revisiter ce modèle ? Ceci va pour le coup tous nous interroger...

**Mme Annick Jacquemet.** – Je remercie les intervenants qui ont mis des paroles sur des situations et confirmé ce que nous entendons tous sur le terrain. Nous les avons écoutés avec une certaine émotion.

Merci également pour vos analyses et vos propositions. Même si nous doutons tous de ce qu'il faut faire, nous avons envie de trouver des solutions.

Par ailleurs, pourquoi pénalise-t-on l'accès des proches aux malades en période de crise sanitaire, notamment lorsqu'ils sont vaccinés, alors qu'on n'oblige toujours pas les soignants à se faire vacciner ? Il y a là quelque chose d'illogique.

Par ailleurs, une résidente d'un Ehpad, âgée de 94 ans et qui était vaccinée, devant rejoindre ses enfants, vaccinés eux aussi, pour le week-end de Pâques, s'est vue imposer à son retour un isolement complet de huit jours. Cela me semble tout aussi illogique. Ce sont des situations qu'il conviendrait de prendre en compte si l'on propose une modification des règlements. À quoi bon vacciner si cela ne permet pas un peu plus de liberté ?

**Mme Cécile Manaouil.** – Bien que ce ne soit pas l'objet des propositions de loi, plus il y aura de personnels et mieux ce sera. Faut-il une loi ou non ? On sait que le fait d'instaurer des droits dans la loi ne suffit pas sans moyens ni sanctions.

On peut faire un parallèle avec l'accès au dossier du patient. Depuis la loi du 4 mars 2002, tous les patients ont accès à leur dossier médical. Il n'empêche que ce n'est pas si simple. Presque vingt ans après la loi Kouchner, il existe encore des difficultés dans certains établissements. Si on instaure demain un droit de visite hebdomadaire dans la loi, ce ne sera pas toujours facile. Il faut aussi de la souplesse.

L'inscrire dans la loi pour les établissements de santé fait aussi courir le risque de procédures pesantes. Heureusement, certains médecins ont accepté des visites. Aujourd'hui, il y a un peu plus de souplesse dans les services. Les visites sont encore très restreintes, mais elles sont notamment autorisées en cancérologie, en soins palliatifs et dans les derniers jours de vie – et c'est tant mieux !

On a évoqué l'ordre des médecins. Je vois passer beaucoup de procédures contre les médecins. Je ne suis pas sûre que des recours devant le Conseil de l'ordre, si l'on instaure le droit de visite dans la loi et dans la déontologie médicale, résoudre grand-chose. Le médecin hospitalier qui aura refusé la visite se retranchera derrière le protocole établi par le directeur d'établissement. Ce dernier se réfugiera derrière des consignes de sécurité. Comme toujours, c'est un équilibre entre sécurité et liberté.

Le terme de décharge a été employé. Il s'agit de sorties contre avis médical, qui sont toujours possibles. On peut sortir de l'hôpital à tout moment, sauf lorsqu'on est hospitalisé sous contrainte en psychiatrie – article L. 3131-1 du code de la santé publique.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Quel est votre avis concernant l'obligation vaccinale des soignants ?

**Mme Cécile Manaouil.** – J'y suis favorable. Cela me choque énormément que, dans les Ehpad, le taux de vaccination soit plus élevé chez les résidents que chez les soignants. Les aides-soignantes sont moins vaccinées que les infirmières, et les infirmières le sont moins que les médecins. C'est toujours compliqué : pour la grippe saisonnière, cela avait été introduit dans la loi, puis suspendu. Pourquoi ?

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Monsieur Frémont, de quel type de témoignages disposez-vous ? En quoi la loi vous apparaît-elle importante par rapport à ce que vous avez pu vivre ?

**M. Laurent Frémont.** – J'ai reçu hier soir le témoignage suivant : « Mon père est hospitalisé au CHU de Poitiers pour un cancer de l'œsophage. À ce jour, seule ma mère va voir mon père un jour sur deux. Nous, les enfants, n'avons aucun droit de visite. Je ne sais pas quoi faire pour avoir ce droit de visite. Mon souhait le plus cher était d'accompagner mon père dans les derniers moments de sa vie. Je suis en colère et scandalisé ». On reçoit des dizaines de témoignages identiques tous les jours.

Ce cas n'est peut-être pas représentatif, mais on a vraiment l'impression que les personnes sont totalement désemparées. Le droit reste vague et il n'y a jamais eu de recommandations sur le sujet. C'est pourquoi il me semble utile de rappeler le principe et de sortir de ce flou juridique.

On a parlé des vaccins pour les Ehpad, mais il existe des tests dans les établissements de santé. Dans mon cas, on était en novembre. Nous-mêmes avons été testés négatifs. Mon père aussi. Qu'est ce qui justifiait l'interdiction de visites ?

Les témoignages que nous recevons sont très divers. Ils recouvrent des situations variées, mais ce qui ressort avant tout, c'est le fait que les gens sont dévastés. Plus d'un an après, une dame qui n'a pas pu voir son père avant sa mort écrit : « Je cherche papa dans toutes les silhouettes d'homme que je croise. On ne sait jamais : s'il n'était pas mort, s'ils s'étaient trompés. Comment être sûre ? On ne l'a pas vu. Il aurait été mis dans une housse

sans être habillé. Personne de l'hôpital ne nous a jamais appelés. Il est mort, et voilà, c'est tout. Notre boulot s'arrête là. Où est l'humanité ? ».

Le traumatisme pour la société est considérable. J'entends tout à fait vos débats. Madame parlait des contentieux contre les soignants : non ! Le pouvoir de police reste aux mains des directeurs d'établissements. Ce serait donc des contentieux à l'encontre des directions. Ce pouvoir est aujourd'hui arbitraire. Je comprends tout à fait que, pour des motifs d'ordre public ou des motifs sanitaires, on puisse restreindre les visites dans des contextes particuliers, mais il faut encadrer ce pouvoir de restriction et le clarifier pour sortir de l'arbitraire de ces situations disproportionnées et inégalitaires.

Pour ce qui est du dialogue avec l'ordre des médecins, nous sommes en contact avec les fédérations. C'est évidemment avant tout une question de moyens humains et matériels et de protocoles. Nous en proposons d'ailleurs et nous travaillons avec des soignants. Avant tout, je pense qu'il faut réaffirmer le principe et l'inscrire comme un droit fondamental pour les patients.

**M. Fabrice Gzil.** – Comme le disait Mme Meunier, la crise a accentué des difficultés déjà présentes. Beaucoup de répondants nous l'ont dit : on peut difficilement accompagner dignement et humainement sans un nombre suffisant de personnels formés, compétents, etc. Si on occulte la question des moyens, on culpabilise les professionnels, et c'est doublement injuste.

Je suis d'accord pour reconnaître que des situations abusives perdurent, alors que beaucoup de personnes sont vaccinées. En même temps, ce qui nous frappe, ce sont des différences extrêmement importantes. Je ne voudrais pas que l'on ressorte de cette audition avec le sentiment que les Ehpad connaissent une situation qui n'est pas la même que celle des hôpitaux.

Je suis actuellement en immersion dans un service de réanimation où les visites des familles ont été maintenues alors que, dans la quasi-totalité de l'hôpital, elles ne sont pas possibles parce qu'il faut du personnel pour les accueillir et que l'équipe considère que c'est extrêmement important. Comment arriver à mettre en rapport des gens qui font différemment pour montrer à ceux qui pensent que c'est impossible qu'ils pourraient le faire ?

Les résidents des Ehpad sont en effet parfois considérés comme des mineurs, voire pire. Je partage votre sentiment, mais ce n'est pas le cas partout. Je pense qu'il existe des endroits – nous en avons beaucoup d'exemples – où les résidents et les familles sont informés en amont, consultés, associés aux décisions, y compris pendant la crise, et aux modalités de la vaccination et du déconfinement.

Cela relève-t-il ou non de la loi ? Trois points me tiennent à cœur : la reconnaissance des droits des proches au sens très large, y compris dans les relations avec les équipes. C'est quelque chose que le Parlement a déjà accentué mais on peut progresser.

Le deuxième point concerne les possibilités de recours. Beaucoup de gens comme Laurent Frémont se tournent vers nous lorsqu'ils sont confrontés à une situation ubuesque ou kafkaïenne. Il existe théoriquement des recours mais, dans la pratique, ils sont très difficiles à mettre en œuvre de manière rapide et efficace pour faire évoluer les situations. Vers quel tiers se tourner pour débloquer les situations, sans aller nécessairement jusqu'au conflit et à la mise en cause juridique ?

Enfin, je pense qu'il faut des repères – et votre assemblée en donne. C'est probablement sa mission, et je suis gêné par le fait qu'on continue d'opposer sécurité et liberté. Nous sommes dans un pays où la sécurité est au service de la liberté. Plutôt que de se demander en permanence où placer le curseur, ce qui est une manière d'opposer les deux, il faut déterminer la philosophie dans laquelle on se place. Beaucoup de directeurs d'Ehpad ou de résidences de services et de résidences autonomie nous l'ont demandé.

Si on met toutes les valeurs sur le même plan, ils doivent arbitrer en permanence et n'y parviennent pas. Réaffirmer fortement que la protection de la sécurité et la protection des personnes sont au service des libertés constituerait un message très fort qui remettrait de la clarté dans les normes et les valeurs.

**M. Marc Dupont.** - J'insiste sur le fait qu'une loi sur le droit de visite répondrait essentiellement à la question en période de crise, car je pense que les choses se passent de façon satisfaisante en temps normal.

Mme Manaouil a parlé de l'équilibre entre sécurité et liberté. Je pense que cette notion est effectivement importante.

Ma mère est très âgée et vit dans un établissement. Pendant toute la période de la crise, j'étais partagé entre l'envie de la voir, qu'elle éprouvait elle aussi, et la grande crainte d'être coupable le reste de ma vie si je l'avais contaminée.

Ce n'est pas simple, dans cette période, de trouver cet équilibre et chacun, dans sa propre expérience, peut être en difficulté au-delà de ce que peut rencontrer l'établissement pour gérer ce type de situation.

Le droit de visite se rapporte selon moi à un droit plus général qui relève de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui traite du droit à avoir des relations sociales. La question que l'Assistance publique a dû traiter portait sur la visite des proches, mais aussi des bénévoles pour les gens n'ayant plus de famille.

Enfin, s'il existe un droit fondamental, c'est bien celui de voir une personne dans ses derniers instants. C'est un point qui s'est révélé important dès le début, que le CCNE a eu aussi à traiter. Certes, il y a eu des protocoles, des textes, mais le droit de visite est surtout géré par les équipes médicales, les responsables médicaux, les cadres. Beaucoup de situations individuelles ont été prises en compte au cas par cas pour trouver des solutions.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Monsieur Champvert, l'Ehpad est-il encore un modèle ?

**M. Pascal Champvert.** – Certainement pas pour nous ! Nous nous retrouvons dans beaucoup des propositions de Mme Meunier et de M. Bonne, notamment au sujet du manque de moyens, ce qui rejoint les questions de M. Milon et de Mmes Cohen et Guidez. La diminution du nombre de directeurs et le regroupement d'établissements a constitué un des éléments de réponse à ce manque de moyens.

Concernant le fait de légiférer, la question n'est pas tellement d'intégrer des lois nouvelles dans l'établissement, mais d'intégrer les établissements dans les lois communes. De ce point de vue, ce n'est pas très loin de la philosophie qu'évoquait M. Milon. Il ne s'agit pas de légiférer pour légiférer, mais de dire simplement que les établissements pour personnes âgées sont des exceptions au droit commun. Peut-être pourrait-on dire la même chose des

établissements pour personnes handicapées, mais ce n'est absolument pas un sujet que je connais et je ne me permettrai donc pas d'en parler.

J'avais également en tête l'exemple danois cité par Mme Meunier et M. Bonne. Mme Cohen a raison : les résidents des Ehpad sont souvent considérés comme des mineurs, mais c'est le fait de la société et des textes. Fabrice Gzil a lui aussi parfaitement raison de dire que ce n'est pas le cas partout. À l'AD-PA, nous militons pour que nos adhérents et les autres directeurs agissent pour que la parole des personnes soit complètement reconnue. Il faut parfois agir contre la société. Quand on est jeune directeur, qu'on a des difficultés dans son établissement, que l'équipe est fragile et que certains médecins ou certaines équipes sont très portés sur la sécurité, on ne peut rien y faire.

M. Jomier et Mme Jacquemet l'ont dit : il n'existe aujourd'hui plus aucune raison pour qu'on continue à connaître des restrictions aux visites dans les établissements pour personnes âgées, puisque ces structures sont, pour une fois, plus en avance que le reste de la société et que c'est là où se trouvent presque tous les gens vaccinés.

Bien entendu, nous demandons à la ministre de réformer en profondeur le protocole du mois de mars qui a été improprement appelé « protocole de déconfinement », car il comporte encore beaucoup d'éléments qui vont dans le sens des restrictions. Mis à part dans les établissements où il existe des foyers épidémiques, il faut le supprimer.

Enfin, nous sommes totalement opposés à l'obligation vaccinale. Nous pensons qu'il faut faire de la pédagogie. Moins on est formé, moins on est vacciné et plus il y a de réticences au vaccin – tous les sociologues le disent. Cela traduit souvent une méfiance par rapport aux pouvoirs publics et à l'autorité en général.

Si on oblige les gens à se faire vacciner, on va raviver tous les discours complotistes, qui sont évidemment moins prégnants chez les directeurs, les médecins et les infirmières que chez les professionnels peu formés. Nous croyons qu'il faut essayer de convaincre.

Le taux de vaccination dans les établissements pour personnes âgées, par exemple, a considérablement augmenté. Au début de la campagne, il était d'à peine 20 %. Aujourd'hui, on est à plus de 50 % voire, dans certains établissements, à près de 70 %. Rendre la vaccination obligatoire irait à l'encontre de l'objectif recherché.

**Mme Marie-Pierre Richer.** – Notre commission, tout au long de la crise, notamment aux mois de mars et d'avril, a auditionné beaucoup de médecins, d'experts, notamment les fédérations d'aide à domicile ou autres. Cette notion de glissement au niveau des Ehpad était déjà pointée du doigt en mai. On nous expliquait qu'il valait mieux avoir des relations sociales, ce qui paraît évident. Souvent, les personnes se laissaient aller. On restait cantonné à la nutrition et au matériel, en oubliant l'humain.

Il est atterrant de constater, un an après, qu'on est encore en train de se poser des questions sur ce risque. Beaucoup de familles s'interrogent sur le fait qu'on a classé le décès de certains patients comme résultant de la Covid-19 alors que, pour beaucoup, il s'agissait d'un glissement. Il faut également s'interroger sur les décès dans les Ehpad : ceux qui ont été enregistrés relèvent-ils ou non de la Covid-19 ? La question, me semble-t-il, doit être posée.

Par ailleurs, parmi tous les acteurs qui interviennent aujourd'hui dans le domaine de la perte d'autonomie, il ne faut pas oublier les résidences autonomie. Les associations sont aujourd'hui en plein désarroi parce que les familles ne veulent plus y mettre leurs parents. Les portes entre l'Ehpad et l'aide à domicile risquent donc de se fermer.

Il faut cependant faire ressortir le positif. Certains directeurs d'Ehpad et présidents de conseil d'administration ont pris des distances avec les protocoles pour le plus grand bien des familles, mais aussi des intervenants et des associations.

On a vu des familles qui se substituaient au personnel défaillant à qui on a interdit d'entrer. Cela a aussi été très difficile. Il faut donc s'interroger sur ces protocoles très restrictifs et faire appel au bon sens. Nous sommes tous à la fois parents et enfants. Remettre un peu de bon sens dans tout cela ne serait pas complètement absurde.

**M. Daniel Chasseing.** – M. Frémont a perdu son père dans des conditions très douloureuses. Je suis d'accord avec ce qu'ont dit à ce sujet Bernard Jomier et Mme la présidente : ce n'est peut-être pas en changeant la loi qu'on modifiera les choses. C'est un problème d'humanité.

Par ailleurs, les Ehpad ne comptent pas assez de personnels. C'est vrai depuis très longtemps. Je me souviens des attentes déçues à l'égard de la loi sur l'adaptation de la société au vieillissement de 2016, sur les besoins en personnel.

En ce qui me concerne, je justifie les restrictions en Ehpad. Dans beaucoup d'endroits que je connais, les familles ont été associées à la prise de décision par les directeurs. Beaucoup de résidents sont aujourd'hui vaccinés, mais il y a un an, c'était une véritable angoisse lorsqu'une personne âgée ou un personnel contractait la Covid-19. Il faut s'en rappeler.

Je donnerai un simple exemple : une dame est revenue de l'hôpital dans un Ehpad de mon secteur dans un lieu où l'on compte des démences séniles. Tout le monde a été contaminé ! Notre angoisse était que le personnel ne transmette le virus dans les étages et que toute la maison de retraite soit contaminée.

Bien sûr, la liberté du patient existe, mais il faut aussi tenir compte du fait que certains ne souhaitent pas contracter la Covid-19. Dans la très grande majorité des cas, cela a été fait non pour préserver le directeur, mais pour préserver les pensionnaires. Ceci a été rendu possible grâce au travail du personnel pour empêcher le glissement.

Je justifie donc l'isolement qui a eu lieu l'année dernière afin de ne pas contaminer la totalité des pensionnaires.

Enfin, je rappelle que la vaccination ne supprime pas totalement la contagion, même s'il y a moins de charge virale au niveau du nez. Les personnes vaccinées qui vont à l'extérieur doivent donc, selon moi, rester quelques jours isolées.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Je ne reviens pas sur le fait – Laurence Cohen l'a fort bien dit avec d'autres collègues – qu'il existe un manque criant de personnel dans les Ehpad et dans les hôpitaux, ce qui explique que les choses se soient mal déroulées.

Je pense aussi que l'action de l'État a été peu visible, ce qui a brouillé les pistes. Je l'ai vécu dans le Pas-de-Calais, qui a été durement frappé : on a connu des situations

totallement opposées d'une ville à l'autre voire, dans la même ville, d'un Ehpad à un autre ou d'un hôpital à un autre.

Chacun faisait comme il pouvait et cela a créé beaucoup de confusion. C'est le cas lorsqu'il n'existe pas de directives nationales. Je rappelle que les personnels ont parfois été agressés par les familles qui voulaient voir leurs proches. Il est légitime de vouloir voir les siens, mais le personnel a beaucoup souffert cette situation.

J'ai été interpellée, comme plusieurs de mes collègues, par des familles qui étaient dans une détresse totale face à des personnes qui sont mortes seules et, en particulier, par des familles musulmanes au sujet de la toilette des personnes décédées, parfois le père et la mère en même temps. Les enfants n'ont pu procéder à cette toilette, qui est très importante.

D'autres familles ont perdu des enfants en situation de handicap à l'hôpital, sans avoir pu les assister dans leurs derniers moments. Le manque de visibilité gouvernementale ne nous a pas facilité la tâche.

Faut-il légiférer ou non ? J'ai étudié la proposition du président Retailleau sur le droit de visite à l'hôpital et dans les établissements pour personnes âgées et handicapées. En cet instant, la décision de mon groupe n'est toujours pas prise. Nous aimerions dire qu'il faut légiférer, mais est-ce la solution ? Ce n'est pas pour autant qu'on manque d'humanité. Les restrictions au droit à la vie privée sont contraires à la loi. Faut-il les encadrer avec un droit de visite ou les interdire ? C'est une de mes questions.

**M. Philippe Mouiller.** – On se pose beaucoup de questions sur le fait de savoir si l'on doit ou non légiférer sur le droit de visite. Nos intervenants ont des points de vue qui diffèrent, même s'ils sont d'accord sur le constat.

Je souhaiterais insister à nouveau sur cette question fondamentale : en cas de texte encadrant le droit de visite, notamment dans les Ehpad, *quid* de la responsabilité du directeur d'établissement vis-à-vis de la vie des résidents ?

Inversement, dans l'hypothèse où il n'existe pas de texte de loi, comment mieux contrôler l'opportunité et la proportionnalité des décisions d'encadrement qui sont prises par les directeurs d'établissements ? Cela peut soulever un questionnement sur la notion de certification des établissements.

À plus long terme, cette crise a entraîné des changements de comportement dans la façon de prendre en charge les patients ou les résidents et la façon d'accueillir les familles. À l'avenir, ne faut-il pas repenser les aménagements, les plans des établissements pour permettre de mieux gérer ce type de difficultés ?

**Mme Corinne Imbert.** – Je remercie le professeur Manaouil d'avoir fait la distinction entre les Ehpad, les établissements accueillant les personnes âgées et les établissements de santé.

Je partage les propos du président Milon concernant les moyens et vos propos, madame la présidente, concernant ce grave défaut d'humanité, notamment lorsque les patients sont décédés, qui a conduit nos collègues à réfléchir à une proposition de loi.

Dans les établissements de santé, les visites sont aujourd'hui encore très restreintes, mais est-il normal que, dans un même service, les autorisations de visite, sans

parler des patients atteints de la Covid-19, soient dépendantes de la décision du médecin présent ? Un même service, quatre médecins et quatre décisions différentes pour un même patient qui est stable, pour les familles, c'est incompréhensible. Leur droit de visite est lié à la décision du médecin présent le jour même. J'aurais voulu avoir votre avis sur ce sujet.

Par ailleurs, une loi qui instaurait un droit de visite résisterait-elle, dans le cas d'une pandémie majeure telle qu'on la connaît, à une autre loi d'urgence sanitaire et à des protocoles venant de la direction générale de la santé ?

Enfin, faudrait-il, dans une telle loi, redéfinir la compétence du directeur d'établissement en matière d'organisation des visites ?

**M. Laurent Burgoa.** – J'aimerais revenir quelques instants sur la réflexion à propos de l'obligation de vaccination du personnel médical. Le citoyen que je suis est bien sûr favorable à la vaccination, mais le législateur est défavorable au fait d'imposer à nos concitoyens l'obligation de se faire vacciner. Chacun est libre de faire ce qu'il veut et, si l'on imposait au personnel médical de se faire vacciner, cette décision, qu'elle soit législative ou qu'il s'agisse d'un décret, ne tiendrait pas une seconde en cas de recours devant le Conseil constitutionnel ou le tribunal administratif au nom du principe de d'égalité.

Je souhaiterais revenir enfin sur les propos de M. Frémont. J'ai trouvé son témoignage émouvant, et je veux saluer son courage. En principe, le législateur n'aime pas trop légiférer sous le coup de l'émotion, mais – et je crois que je serai rejoint par beaucoup – la proposition du président Retailleau consiste à envoyer un message politique aux familles qui ont été touchées. Ce sera l'honneur du Sénat d'aller dans ce sens.

**M. Pascal Champvert.** – Faut-il légiférer ou non ? Je l'ai dit, selon nous, d'une façon globale, il faut légiférer pour casser le statut des Ehpad.

Je ne me prononcerai pas s'agissant de la question précise des visites mais, en tout état de cause, si vous décidiez de suivre la proposition du président Retailleau, il faudrait s'appuyer sur l'avis des personnes âgées et des familles, du Conseil de la vie sociale et prendre du temps pour écouter l'avis des résidents. Cela me paraît fondamental.

**Mme Cécile Manaouil.** – L'obligation vaccinale des soignants existe déjà. Elle figure dans le code de la santé publique.

Pour ce qui est de la toilette rituelle, c'est une question de pouvoir réglementaire. La toilette mortuaire, en cas de mort due à la Covid-19, est réalisée par les professionnels de santé et les thanatologues, mais la toilette rituelle est aujourd'hui interdite par décret.

Au début, tout le monde était paralysé par la peur. Dans certains cas, on ne fermait pas les yeux des morts – ce qui est très choquant – au prétexte qu'on ne pouvait plus toucher le corps une fois le patient décédé.

Cette épidémie a entraîné des situations particulièrement difficiles. On s'est demandé pourquoi on pouvait faire la toilette de quelqu'un qui était hospitalisé et pourquoi on ne le pouvait plus lorsqu'il était mort.

Les différents avis des médecins, qui peuvent diverger, sont effectivement problématiques – et cela ne l'est pas uniquement en matière de droit de visite. Parfois, le médecin à qui vous demandez des informations vous dit que le pronostic vital est engagé à

très court terme. Le lendemain, un autre médecin vous dit que tout va bien se passer. Je le vois très régulièrement en expertise : certaines familles disent qu'on leur a donné des informations très contradictoires d'un jour sur l'autre.

Il faut que les médecins se parlent davantage, communiquent entre eux pour savoir quelles informations dispenser aux familles. C'est vrai pour le droit de visite comme pour tout le reste. Il est très gênant de venir à l'hôpital et de se voir refuser un droit de visite un jour, puis autoriser le lendemain par un autre médecin. Je suis d'accord avec vous. La difficulté, c'est que tout cela ne se règle pas selon moi par la loi mais par l'appréciation au cas par cas, et l'humanité.

**M. Marc Dupont.** – S'agissant de l'interdiction de la toilette mortuaire rituelle, non seulement le décret la prévoit, mais un courrier de la mosquée de Paris du mois de mars 2020 dit que les autorités religieuses n'effectueront plus de toilettes rituelles.

Par ailleurs, c'est en effet le directeur qui prend les décisions concernant le droit de visite ou, du moins, qui fixe la politique de l'établissement. Les décisions sont ensuite prises sur avis médical. En fait, le directeur intervient très peu, sauf en cas de litige ou de conflit. Il est donc important que l'équipe soit soudée et qu'elle prenne des décisions cohérentes. Le fait que ce soit le directeur qui tranche me semble un bon principe, toutefois sur la base d'un avis médical très bien documenté. Les choses étant différentes suivant que l'on est dans une maternité ou dans une unité de soins palliatifs, il est normal que les choses se passent au niveau de l'unité.

Le double niveau permet aussi un recours. On a dit que certains avaient parfois contesté de ne pouvoir former un recours. Le fait que le directeur intervienne en second niveau permet, lorsque l'équipe médicale a pris une décision, de pouvoir reconsidérer la situation.

**M. Fabrice Gzil.** – Je voudrais revenir sur la notion de glissement. Il est important qu'on ne considère pas qu'il existe, d'un côté, des personnes porteuses d'une forme de sérieux sanitaire, qui auraient conscience des dangers, qui protégeraient et, de l'autre côté, de dangereux idéalistes libertaires et humanistes. Beaucoup de gériatres nous ont dit durant la crise que le danger de contracter ou de transmettre le virus existait, mais qu'il fallait également tenir compte de tous les risques gériatriques habituels liés à l'interruption des activités, des visites et d'un certain nombre de thérapeutiques – dénutrition, troubles cognitifs, dépression, perte d'autonomie fonctionnelle, sarcopénie. Ceci nécessite des arbitrages entre des préjudices différents. Il est très difficile de le faire lorsqu'on est tétanisé par la peur. Il s'agit de récupérer très vite la capacité de réaliser ces arbitrages.

Je souscris à l'idée que la question de l'accompagnement des mourants et des hommages rendus aux défunts est un sujet spécifique. Le décret sur la mise en bière immédiate a fait couler beaucoup d'encre. On a mis huit mois avant qu'une décision du Conseil d'État ne vienne la critiquer. En début de crise, quand on ne maîtrisait pas les modalités de contamination et qu'on se demandait si le virus était comparable à celui d'Ebola, on a réagi avec vigueur, mais un délai de huit mois pour réagir pose problème, alors qu'on a eu assez vite des éléments montrant qu'il existait des différences majeures selon les pays, y compris pour les différentes toilettes.

La question est de savoir comment éviter l'arbitraire, que ce soit en matière de visite ou pour mettre en place ce type de règle, et comment rester prudent dans l'édiction

d'une norme. La mise en bière immédiate a été souvent appliquée de manière très différente, parfois avec une extrême rigueur, alors qu'on a pu constater ailleurs un peu plus de souplesse. La question est pour moi de savoir comment retrouver une capacité de discernement, même en situation très anxiogène.

**M. Laurent Frémont.** – Je vous remercie pour votre écoute et vos apports.

On a parlé du droit au respect et à la dignité du patient, qui est bafoué depuis plus d'un an, mais il y a aussi la question du droit à la liberté de conscience et de religion et, avant même les protocoles funéraires, celle de l'accès aux derniers sacrements pour toutes les religions. Certains aumôniers sont restés bloqués aux portes des services et le sont toujours, avec des situations très variables d'un établissement à l'autre. Il existe des malades qui partent sans les derniers sacrements, alors qu'ils les réclament.

Je voudrais vous faire part de mon ressenti et des nombreux témoignages que nous recevons face à l'arbitraire médical. On se retrouve devant une porte fermée, et on n'a aucun texte sur lequel se fonder, aucune recommandation officielle, ni même une circulaire du ministre, qui n'a pas l'air de se décider à agir. Inscrire ce droit dans la loi constituerait une grande aide pour toutes les victimes de ces situations.

On a beaucoup parlé du contexte spécifique à la pandémie, mais on a peur que ce genre de comportements ne s'inscrive à présent dans les habitudes de certaines équipes, sans généraliser. Se débarrasser des familles est parfois très pratique.

Je souligne qu'on connaît de très graves dérives éthiques et anthropologiques depuis maintenant plus d'un an. Le ministre de la santé, le 16 février dernier, a affirmé devant l'Assemblée nationale que les visites devaient être autorisées pour tous et à tout moment de l'hospitalisation, mais rien n'est fait concrètement pour que ce droit de visite soit appliqué.

Ce serait tout à l'honneur du Sénat de reconnaître ce droit fondamental des patients.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci.

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



**Mercredi 5 mai 2021**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

## **État des lieux des soins palliatifs - Audition des sociétés savantes de réanimation**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous poursuivons nos travaux sur l'état des lieux des soins palliatifs en France avec l'audition de sociétés savantes.

Nous entendons les professeurs Fabrice Michel et Gérard Audibert, réanimateurs et membres du comité éthique de la Société française d'anesthésie et de réanimation ; le docteur Claire Fourcade, présidente, et Mme Anne-Marie Colliot, déléguée générale, de la Société française d'accompagnement et de soins palliatifs (SFAP) ; le professeur René Robert, chef du pôle urgences-réanimation-anesthésie du centre hospitalier universitaire (CHU) de Poitiers, de la Société de réanimation de langue française (SRLF).

Nous avons déjà posé le constat d'une insuffisante connaissance et diffusion des dispositions législatives existantes et d'une répartition territoriale très inégalitaire des lits de soins palliatifs.

Notre objectif, aujourd'hui, est de recueillir votre analyse sur la mise en œuvre effective des textes et les situations auxquelles ils ne répondraient pas de façon suffisante.

**Dr Claire Fourcade, présidente de la Société française d'accompagnement et de soins palliatifs.** – Cette audition porte sur un sujet important. Souvent, on ne parle des soins palliatifs dans l'espace public qu'en se focalisant sur l'euthanasie. Or il nous semble nécessaire, aussi, de se pencher sur le développement des soins palliatifs, l'accès à ces soins et l'application des lois existantes en la matière. C'est un débat central : les outils existent – nous avons les textes et les institutions – ; ce sont les moyens qui manquent. Le droit à l'accès aux soins palliatifs n'est pas effectif dès lors que seulement 30% des patients qui auraient besoin de soins palliatifs y accèdent.

**Mme Anne-Marie Colliot, déléguée générale de la Société française d'accompagnement et de soins palliatifs.** – J'ajoute simplement à cette présentation que je travaille avec l'Agence régionale de santé (ARS) de Bretagne, tandis que ma collègue est basée en Occitanie. Nous serons donc peut-être en mesure de vous apporter des éléments précis sur les différences de fonctionnement entre ARS.

**Pr Fabrice Michel, réanimateur et membre du comité éthique de la Société française d'anesthésie et de réanimation.** – Ayant déjà participé aux auditions sur la proposition de loi visant à établir le droit à mourir dans la dignité, nous sommes très contents, avec Gérard Audibert, de participer à ce débat parallèle. Effectivement, le débat sur l'euthanasie ne doit pas occulter la question d'une bonne prise en charge. Nous avons une approche particulière en matière d'anesthésie-réanimation, dont nous vous ferons part, travaillant en lien avec les médecins en amont de la réanimation.

**Pr Gérard Audibert, réanimateur et membre du comité éthique de la Société française d'anesthésie et de réanimation.** – Du fait du caractère multidisciplinaire des soins palliatifs, il importe qu'il y ait une représentation de toutes ces disciplines. Comme l'indiquait

Claire Fourcade, les outils existent et ils sont bien connus des réanimateurs. Mais la diffusion de ces connaissances est bien moins réelle dès que l'on sort des services de réanimation, et encore moins lorsque l'on sort de l'hôpital. Je pense en particulier au secteur médico-social, où les moyens et la culture manquent cruellement.

**Pr René Robert, chef du pôle urgences-réanimation-anesthésie du CHU de Poitiers, de la Société de réanimation de langue française.** – Comme vous le savez, les réanimateurs sont, depuis longtemps, très investis sur la problématique de la fin de vie. C'est une problématique qu'ils abordent à trois niveaux : la réanimation en tant que telle, domaine dans lequel les pratiques ont progressé significativement ; les situations aux frontières de la réanimation, pour lesquelles des réflexions sont engagées et, enfin, un investissement sur le sujet en tant que citoyens.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur.** – Quel est votre sentiment sur l'état de l'offre de soins palliatifs et d'accompagnement de la fin de vie en France ? Comment expliquez-vous que les objectifs du plan national pour le développement des soins palliatifs et l'accompagnement en fin de vie 2015-2018 n'aient pas été atteints en termes de couverture du territoire ? En matière de coordination entre la ville et l'hôpital, avez-vous connaissance de communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) qui se saisissent du sujet de la continuité de la prise en charge ? Toutes les personnes éligibles à une prise en charge palliative à l'hôpital font-elles bien l'objet d'un codage soin palliatif ? Avez-vous le sentiment que le caractère contraignant des directives anticipées est bien effectif ? Les décisions médicales en matière de fin de vie sont-elles bien acceptées et comprises par les familles et les proches ? Avez-vous connaissance de difficultés rencontrées par les équipes soignantes, par exemple lors de la mise en place d'une sédation profonde et continue jusqu'au décès ?

**Mme Corinne Imbert, rapporteure.** – Certaines voix affirment que la médecine concourt parfois à créer des situations de fin de vie irréversibles. Qu'en pensez-vous ? Quelle est la place, selon vous, des équipes de soins mobiles ? Au-delà de la formation des réanimateurs, la formation vous paraît-elle suffisante ?

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Je vous remercie d'avoir souligné, dans vos propos liminaires, que les outils existent, mais que nous manquons de moyens ; qu'il ne faut pas opposer l'aide active à mourir et les soins palliatifs ; et qu'il faut de la pluridisciplinarité et aussi – pour reprendre des propos que nous avons entendus hier – de l'humilité. Je souhaiterais vous entendre plus précisément sur les directives anticipées : voilà un outil qui existe, mais qui, semble-t-il, est mal utilisé.

**Pr Fabrice Michel.** – Notre comité s'est réuni pour préparer nos réponses aux nombreuses questions que vous nous avez transmises. Il faut clairement dire que nous ne sommes pas compétents pour répondre à certaines d'entre elles, en tout cas en tant qu'anesthésistes-réanimateurs – nous pourrions avoir un avis, mais en tant que citoyens. Nous avons donc préféré nous focaliser sur les problématiques que nous connaissons.

On le sait, toutes les unités de soins palliatifs, mobiles ou pas, sont en difficulté du fait du manque de moyens, en particulier dès que l'on sort de l'hôpital. Nous le ressentons bien en tant qu'anesthésistes-réanimateurs. Nous prenons en charge des personnes en provenance des soins de ville, pour lesquelles les situations de fin de vie n'ont pas été clairement identifiées ou aucune réflexion n'a été menée quant au risque d'obstination déraisonnable – va-t-on trop loin ? Fait-on certaines choses qu'il ne faudrait pas faire ? Ce

sont effectivement des questions qui se posent. Il y a donc le manque de moyens, mais aussi, peut-être, des façons différentes de travailler selon les acteurs de la fin de vie.

On parle beaucoup des directives anticipées dans notre milieu. Elles constituent une réelle avancée, en laissant une place à l'autonomie du patient. Mais on sent bien que tout n'est pas parfait. Les personnes valides ont beaucoup de mal à formuler des directives anticipées. En revanche, celles-ci deviennent un outil lorsque l'on entre dans un parcours de soins, avec des problèmes sérieux.

Encore faut-il que les personnes qui font part de leurs directives anticipées soient bien informées des parcours de soins, des enjeux de chacun des traitements. Ne pas être accompagné fait courir un risque d'erreur par la suite aux médecins. Il peut arriver que des patients soient pris en charge en dépit de leurs directives anticipées. Il est donc essentiel de trouver une solution préservant l'autonomie de choix du patient.

Le caractère contraignant des directives est bien assimilé, sachant qu'il est possible de ne pas les appliquer si elles ne sont pas adaptées, sous réserve du respect d'une procédure collégiale. Les réanimateurs, dans leur ensemble, sont conscients de leur importance, même si peu de gens les ont rédigées.

Faudrait-il les porter dans un registre ? Ce qui est certain, c'est qu'elles ne sont pas facilement accessibles.

**Pr Gérard Audibert.** – La médecine, en particulier la réanimation, crée des situations de fin de vie irréversibles. Ma spécialité, la neuroréanimation, m'amène à m'occuper de patients de type « Vincent Lambert ». Confrontée à un tel cas, l'équipe soignante aurait tenté de le réanimer dès sa prise en charge ; et comment faire autrement ? Il faudra ensuite un certain temps pour arriver à une situation de fin de vie irréversible. La loi Claeys-Leonetti nous permet déjà de régler ce genre de situation, pour peu qu'il y ait convergence d'analyse entre l'équipe médicale et la famille, ce qui est le plus courant. Et c'est pour lever les situations conflictuelles qu'il va falloir compléter la loi.

Au travers de votre questionnaire, j'ai pu mesurer que les directives anticipées avaient une grande importance, chacun entendant, et c'est louable, maîtriser les conditions de sa fin de vie. Or imaginer tous les possibles d'une fin de vie est très difficile, même pour un médecin. C'est pourquoi la rédaction de directives anticipées est plus facile pour une personne malade : c'est en ce sens que la Haute Autorité de santé (HAS) a établi deux modèles de documents, correspondant à deux types de situations.

Ce qui est essentiel, alors, c'est la désignation de la personne de confiance, surtout si le patient admis en réanimation n'est pas capable de s'exprimer. Partant, il faut affiner les modalités de communication aux médecins de ces directives, par exemple au moyen du dossier médical partagé. Autant on peut avoir du mal à rédiger des directives anticipées, autant désigner une voire plusieurs personnes de confiance est facile.

J'ajoute que la personne de confiance doit pouvoir être jointe 24 heures sur 24.

**Pr René Robert.** – Le codage des actes de prise en charge palliative est insuffisamment étoffé. Quand le patient concerné séjourne dans une unité de soins palliatifs, le codage est bien répertorié par les directions administratives ; en revanche, certaines prises en charge à visée palliative ne sont pas codées, situation qu'il conviendrait d'améliorer.

Sur les directives anticipées, je rejoins ce qui a été dit : c'est un sujet complexe. Penser que les rédiger est une solution à tout relève du fantasme, tellement cet exercice est difficile, non seulement quand on est en bonne santé, mais également quand on est très malade, étant entendu qu'on peut toujours changer d'avis et qu'on ignore tout des thérapies possibles. Claires et bien rédigées, les directives anticipées sont un outil très intéressant pour les médecins, étant entendu qu'elles sont aussi un moyen pour inciter nos concitoyens à aborder la question de leur fin de vie avec leurs proches. Pour autant, ne cherchons pas à fixer un pourcentage de gens qui les auraient rédigées. Il faudrait presque mettre sur pied des consultations pour aider à leur rédaction.

Les difficultés à prendre une décision, avec les proches, au sujet de la fin de vie font partie du quotidien du réanimateur. La plupart du temps, ces derniers comprennent bien ce qu'il en est, à condition qu'on leur explique de quoi il retourne. Pour autant, dire à l'un de ses proches qu'on va mettre fin à la réanimation d'un malade est très violent, très stressant, surtout que sa compréhension de la situation est altérée. Prendre du temps pour expliquer est donc essentiel.

Dans les unités moins confrontées, au quotidien, avec la mort, on comprend bien que les sessions de formation soient moins intenses et que les situations soient donc plus complexes à gérer.

Apprendre à ne pas faire, c'est le quotidien du réanimateur. Nous disposons de techniques parfois très spectaculaires, comme la ventilation artificielle, qui a acquis une certaine notoriété avec la crise de la covid. La question qui se pose est toujours celle-ci : faut-il réanimer ce patient compte tenu de son état clinique, recourir à des techniques invasives, ou bien, au contraire, ne rien faire ? Et nous avons appris à ne pas faire ! La difficulté, c'est que nous disposons de peu d'éléments objectifs nous permettant de nous déterminer. De fait, la collégialité s'impose.

Concernant les unités mobiles de soins palliatifs (UMSP), les équipes travaillant en soins palliatifs qui y interviennent ont des échanges avec leurs collègues sur le modèle de ce qui existe en cancérologie, à savoir la réunion de concertation pluridisciplinaire. Au même titre que leurs collègues des soins palliatifs, les réanimateurs sont également amenés à intervenir pour dire si un malade relève ou non de la réanimation. Il faudrait que cette concertation pluridisciplinaire entre les activités hospitalières, au moins, soit reconnue par la loi.

Le champ d'action des UMSP est immense. Ces unités interviennent de plus en plus hors de l'hôpital, notamment dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Sans doute faudrait-il créer des « référents » en matière de soins palliatifs impliquant des gériatres et des médecins généralistes, sachant que, s'agissant de ces derniers, les patients en fin de vie représentent un faible part de leur patientèle. C'est pourquoi s'investir dans une formation en soins palliatifs ne va pas de soi pour eux.

Enfin, la formation des étudiants en soins palliatifs a enregistré des progrès, même si elle reste insuffisante. Elle doit être complétée par les formations propres qui existent au sein de chaque discipline. Cette formation doit également s'adresser aux personnels des hôpitaux, des Ehpad, très demandeurs. Ainsi, la SFAP dispense des formations à distance très intéressantes. Nous devons tous nous y mettre !

**Dr Claire Fourcade.** – Contrairement aux patients admis en réanimation, nos patients communiquent et le plus souvent, ils participent donc aux décisions. Nous exerçons une médecine lente, complexe. Parler de ce dont on a peur, notamment de la maladie grave et de la mort, ne peut se faire que sur un temps long, et aucun dispositif législatif ne pourra apporter de solution simple.

Si nous sommes moins concernés par les directives anticipées, nous pratiquons les discussions anticipées. Nous abordons les questions, notamment du choix entre deux voies thérapeutiques, au fur et à mesure de l'évolution de la maladie. Par ailleurs, la fiche « Urgence Pallia » permet de faire le lien avec les services d'urgence et de leur indiquer les souhaits, en particulier des patients qui sont pris en charge à domicile.

Les nouvelles prises en charge proposées en oncologie nous poussent à nous reposer la question de l'obstination déraisonnable. Si la formation des soignants est primordiale, il faut préciser que l'obstination déraisonnable est davantage le fait des patients et des familles que des équipes soignantes. C'est pourquoi il est important d'en débattre au sein de la société.

Le codage emporte un enjeu de valorisation financière, car la facturation des séjours en dépend. Lorsqu'un patient qui est en soins palliatifs fait une aplasie médullaire, il est plus intéressant financièrement pour l'établissement de le coder en aplasie médullaire qu'en soins palliatifs. Tant que le codage en soins palliatifs ne sera pas valorisant, nous n'apparaîtrons pas dans les radars et nous ne disposerons pas d'une juste évaluation du nombre de patients en soins palliatifs, et donc, des besoins réels.

La formation est essentielle. Faire changer les mentalités nécessite du temps. Les questions liées à la mort font peur à tout le monde, y compris aux soignants. Si les textes prévoient un stage de cinq jours en soins palliatifs pour chaque étudiant, à ma connaissance seule la faculté de Montpellier en propose effectivement. Ainsi, chaque semaine, la même unité de soins palliatifs accueille à Montpellier cinq étudiants en médecine. C'est une démarche très intéressante, mais très chronophage pour cette toute petite équipe.

Cela suppose des moyens, or nos moyens ont été réduits de 30 % sur les deux dernières années. C'est ce qui explique notamment que le plan ne soit pas effectif. Il est frustrant de constater que les outils sont disponibles, que les soignants sont motivés et que les patients ont besoin d'être pris en charge, mais qu'il manque du carburant pour faire fonctionner la machine. Je me permets donc d'insister.

**Mme Anne-Marie Colliot.** – Notre corps de métier est le parcours patient. De ce point de vue, il est très important de mener un travail de coordination entre le domicile – ou l'Ehpad – et l'hôpital.

Au-delà des moyens, dont nous manquons évidemment, je souhaite insister sur la difficulté de trouver des soignants formés aux soins palliatifs dans le contexte de pénurie que nous connaissons. L'ARS a financé une équipe mobile sur un secteur sanitaire breton, mais nous n'avons trouvé ni médecin, ni psychologue, ni infirmière.

De plus, la prise en charge des malades à domicile suppose également la disponibilité d'auxiliaires de vie, car il faut bien remplir le frigo. Il faut valoriser leur métier, car sans ces professionnels le maintien à domicile est impossible.

Le repérage précoce des patients permet d'investiguer les possibilités. En région Bretagne, nous avons mis en place des réunions pluridisciplinaires de concertation comme cela se pratique déjà en oncologie. Cela prouve bien que ce n'est pas une utopie. Ces réunions permettent de réunir, au besoin en visioconférence, les différents professionnels qui interviennent dans le parcours patient.

La circulaire du 25 mars 2008 relative à l'organisation des soins palliatifs est notre Bible, mais encore faut-il pouvoir l'appliquer, c'est-à-dire disposer d'équipes mobiles qui font le lien entre l'hôpital et le domicile et qui permettent aussi des allers-retours entre un lit identifié et le domicile. C'est très rassurant pour les patients, et cela permet d'éviter des hospitalisations en urgence ou en médecine pour traiter des symptômes d'inconfort qui peuvent être angoissants.

La mutualisation des moyens et la coordination locale sont essentielles pour pallier le turnover qui fragilise les équipes.

Il faut également promouvoir le métier d'infirmier en pratique avancée pour les soins palliatifs. La SFAP a fait des propositions en ce sens dans le cadre du plan national.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Je suis interrogée dans mon département par de nombreuses familles sur les unités de soins palliatifs qui pourraient être dédiées aux jeunes et aux enfants. De telles unités existent-elles ? Quel est votre avis sur cette question ?

**Mme Laurence Cohen.** – Tous les départements ne sont pas pourvus d'unités de soins palliatifs. Aux difficultés que vous avez évoquées s'ajoute donc une immense inégalité territoriale. La France se situe au 10<sup>e</sup> rang mondial en termes de soins palliatifs, au 5<sup>e</sup> rang pour la qualité des soins et au 22<sup>e</sup> rang en termes d'accès aux soins. C'est donc peu de dire que nous avons des efforts à faire, notamment quant aux moyens.

Le manque de professionnels doit nous interroger, car au-delà de la suppression du numerus clausus, il faut donner aux facultés les moyens de former les professionnels et cesser de fermer les établissements, car c'est autant de possibilités de stages en moins.

Que pensez-vous des inégalités entre départements ? Quel budget l'État devrait-il selon vous dégager pour la création d'unités de soins palliatifs dans chaque département ?

**Pr Fabrice Michel.** – Les soins palliatifs pédiatriques soulèvent de grandes difficultés, pour plusieurs raisons. Le monde de la pédiatrie est assez différent de la médecine pour adultes : la prise en charge des familles est, de fait, un impératif et la relation avec les parents est toujours assez étroite.

On ne peut pas imaginer de structures extra-hospitalières dédiées : assez peu d'enfants sont concernés, et heureusement. Des unités de soins palliatifs pédiatriques disposant de lits commencent à voir le jour ici et là, mais elles sont en général assez éloignées du domicile des familles. En conséquence, nous travaillons à la prise en charge de ces enfants à domicile.

Pour ce qui concerne le plan de développement des soins palliatifs, les médecins spécialistes de la question seront bien mieux placés que nous pour vous répondre. Ce qui est certain, c'est que l'on observe de fortes inégalités. En tant que citoyen, j'ai été confronté à une situation insupportable de non-réponse, de mauvaise prise en charge et de défaillance du

système, face à la volonté de décéder à domicile. De tels exemples confirment le sentiment de mal mourir en France.

Le manque de moyens est massif, alors même que la prise en charge d'une personne en fin de vie, *a fortiori* à domicile, demande beaucoup de temps et n'est pas du tout valorisée. Tout repose sur la bonne volonté des soignants, comme très souvent en France malheureusement, car on sait que les médecins n'abandonnent pas leurs patients.

Les médecins généralistes et les infirmières à domicile ne sont que rarement confrontés à ces situations : on est donc face à un problème de compétences et de formation. Dans certains cas, on constate que personne ne sait apposer une sonde gastrique à domicile : l'équipe soignante doit donc se tourner vers la famille. Il y a un travail monumental à accomplir à cet égard.

**Mme Anne-Marie Colliot.** – Il existe bien des lits identifiés de soins palliatifs pédiatriques, qui sont souvent au sein des services d'onco-hématologie. Le Centre national des soins palliatifs et de la fin de vie (CNSPFV) vient d'ailleurs de lancer une enquête qualitative au sujet des lits de soins palliatifs en France. Nous participons activement à cette étude.

Les enfants peuvent aussi être accompagnés au sein des unités de soins palliatifs, quel que soit l'âge, surtout dès lors que des équipes mobiles pédiatriques peuvent jouer un rôle d'accompagnement. Dans notre région, trois antennes de l'équipe mobile pédiatrique de soins palliatifs accompagnent les enfants susceptibles d'arriver dans ces unités de soins palliatifs, si c'est le souhait des parents, pour des raisons de proximité.

L'accompagnement des enfants suppose la formation des soignants. L'intervention des équipes pédiatriques n'en est que plus importante, pour que ces deux mondes puissent travailler ensemble.

La nouvelle Fédération française des équipes de soins palliatifs, qui vient d'être créée, travaille également avec nous.

Au cours de ma carrière, j'ai vu la situation se transformer : aujourd'hui, les parents peuvent concevoir d'accompagner leur enfant à domicile, avec l'accompagnement des équipes ressources de soins palliatifs. C'était inenvisageable il y a trente-cinq ans. Surtout, le monde hospitalier avait très peur de laisser dans la nature un enfant qui allait mourir.

**Dr Claire Fourcade.** – Je sais que vous allez auditionner la toute nouvelle société française de soins palliatifs pédiatriques ; nous travaillons en lien étroit avec ses responsables – nous avons répondu ensemble aux questionnaires, du moins sur les points qui nous concernent collectivement – et ils seront en mesure de vous répondre très précisément sur ces sujets.

Au total, vingt-six départements n'ont pas d'unité de soins palliatifs : c'est considérable. À l'inverse, certains départements, comme le Nord et le Pas-de-Calais, sont historiquement très bien dotés. On a aussi besoin d'un accompagnement de proximité.

Pour ce qui concerne le recrutement médical, nous avons un vaste travail collectif à accomplir : souvent, les médecins viennent aux soins palliatifs en seconde partie de carrière, à un moment où ils ressentent peut-être le besoin d'être davantage dans l'accompagnement, dans la relation avec le patient, et moins dans la technique. Il faut faciliter ces parcours. En

outre, pour les quelques personnes intéressées dès le stade des études, le fonctionnement actuel de la médecine palliative ne donne aucune perspective de carrière : faute de postes hospitalo-universitaires, elles resteront toujours sous l'autorité d'un professeur d'une autre spécialité.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Exactement !

**Dr Claire Fourcade.** – Ce sont des jeux de pouvoir au sein des CHU. Or il s'agit d'un véritable enjeu pour que les soins palliatifs deviennent une véritable discipline structurée.

**Mme Anne-Marie Colliot.** – Au sujet des disparités territoriales, je précise que quatre ARS – Île-de-France, Nouvelle Aquitaine, Bretagne et Centre-Val de Loire – ont créé une cellule régionale des soins palliatifs. Ces structures, qui comprennent deux personnes, permettent à l'ARS d'avoir un regard neutre de l'organisation retenue dans leur territoire. Elles lui permettent de savoir précisément qui fait quoi, à quel niveau. Il s'agit apparemment d'un très bon outil. Les régions Occitanie, Rhône-Alpes-Auvergne et Grand Est demandent d'ores et déjà la création de telles cellules.

**Dr Claire Fourcade.** – Nous espérons que le prochain plan permettra la généralisation de ces cellules régionales.

**Pr René Robert.** – Premièrement, pour ce qui concerne les disparités territoriales, le Centre national des soins palliatifs et de la fin de vie (CNSPFV) a édité la nouvelle version de son atlas. C'est un document de base pour réagir. On ne peut plus se voiler la face : l'hétérogénéité existe et il faut susciter les vocations afin de combler les manques.

Deuxièmement, pour ce qui concerne la pédiatrie, j'assume aussi des responsabilités dans l'établissement où je travaille et je le confirme : la prise en charge pédiatrique palliative spécifique existe et les parents sont désormais associés. C'est un enjeu extrêmement important dans tous nos centres hospitaliers.

**Dr Claire Fourcade.** – C'est important de pouvoir déconnecter le sujet des soins palliatifs de la question de l'euthanasie. Ce choix philosophique personnel exige un débat. En revanche, on ne peut pas proposer l'euthanasie faute de moyens : c'est inacceptable.

**Mme Laurence Cohen.** – Tout à fait !

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Très belle conclusion !

*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.*

### **Demande de saisine pour avis et désignation de rapporteurs**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Les groupes Union Centriste et Les Républicains ont demandé l'inscription à l'ordre du jour du mardi 25 mai de la proposition de loi n° 232 tendant à revoir les conditions d'application de l'article L. 122-1 du code pénal sur la responsabilité pénale des auteurs de crimes et délits, présentée par Nathalie Goulet et plusieurs de ses collègues et de la proposition de loi n° 486 relative aux causes de l'irresponsabilité pénale et aux conditions de l'expertise en matière pénale, présentée par

Jean Sol et plusieurs de ses collègues. Ces deux textes seront examinés par la commission des lois le mercredi 19 mai.

Je vous propose que nous nous saisissions pour avis de ces deux textes, le second étant issu de travaux communs avec la commission des lois. Je vous propose également, à titre exceptionnel, de désigner Jean Sol comme rapporteur pour avis, car il a beaucoup travaillé sur ce sujet.

*La commission désigne M. Jean Sol rapporteur pour avis de la proposition de loi n° 232 (2019-2020) tendant à revoir les conditions d'application de l'article L. 122-1 du code pénal sur la responsabilité pénale des auteurs de crimes et délits, présentée par Nathalie Goulet et plusieurs de ses collègues, et de la proposition de loi n° 486 (2020-2021) relative aux causes de l'irresponsabilité pénale et aux conditions de l'expertise en matière pénale, présentée par Jean Sol et plusieurs de ses collègues.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Le groupe RDPI a décidé de demander l'inscription de deux textes à l'ordre du jour de son espace réservé du 27 mai prochain. Ils seront examinés en commission le mercredi 19 mai.

*La commission désigne M. Martin Lévrier rapporteur de la proposition de loi n° 459 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à sécuriser les droits à protection sociale des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs.*

*La commission désigne M. Xavier Iacovelli rapporteur de la proposition de loi n° 291 (2019-2020), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à améliorer l'accès à certaines professions des personnes atteintes de maladies chroniques.*

*La commission désigne Mme Annie Le Houerou rapporteure de la proposition de loi n° 430 (2020-2021) relative à la protection sociale globale, présentée par M. Rachid Temal et plusieurs de ses collègues.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je rappelle que les auditions des rapporteurs sont en principe ouvertes à l'ensemble des membres des commissaires intéressés, mais à eux seuls. En particulier, l'auteur du texte n'a pas vocation à participer aux auditions, s'il n'est pas membre de notre commission. Il me semble que l'information des groupes est largement assurée par la désignation, propre à notre commission, d'un rapporteur membre du groupe auteur.

*La réunion est close à 12 h 20.*

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Gestion de la crise sanitaire en Israël - Audition du professeur Ran Balicer,  
président du comité national d'experts sur le Covid-19  
(sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 15 h 55.*

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

**Mercredi 7 avril 2021**

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

*La réunion est ouverte à 10 h 5.*

### **« La réforme de la géographie prioritaire de la ruralité : quels critères et quels outils de politique à mobiliser pour répondre aux fragilités et à la diversité des territoires ruraux ? » - Audition de représentants d'associations d'élus locaux**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux sur le thème de l'aménagement du territoire. Je remercie chaleureusement les représentants d'associations d'élus locaux d'avoir accepté de nous éclairer sur le thème de la géographie prioritaire de la ruralité. Je salue plus particulièrement : M. Dominique Dhumeaux, premier vice-président de l'Association des maires ruraux de France qui représente l'AMRF ; Mme Karine Gloanec-Maurin, co-présidente de la commission des communes et territoires ruraux de l'Association des maires de France (AMF) et M. Nicolas Fricoteaux, président du conseil départemental de l'Aisne qui s'exprime au nom de l'Assemblée des départements de France.

Nous venons d'entendre les corps d'inspections : ils ont publié en juillet 2020 un rapport qui formule un jugement mitigé sur l'efficacité des zonages. Pour résumer nos débats, je dirai que face à « l'esprit de géométrie », qui est parfaitement compréhensible et légitime de la part de nos grands corps, nous avons fait valoir le pragmatisme en rappelant que la stabilité des dispositifs est un atout fondamental pour attirer les investisseurs et l'emploi sur nos territoires. Quant à l'efficacité des zonages et des allègements fiscaux et sociaux, nous attendons avec beaucoup d'intérêt votre diagnostic. Les zonages sont-ils un simple « coup de pouce » – certaines décisions fondamentales ou certains résultats se jouent, en définitive, à peu de choses ? Quels sont vos arguments dans la nécessaire concertation qui s'ouvre sur les perspectives d'évolution de ces dispositifs et, plus généralement, sur l'avenir de la transition économique sur nos territoires ?

Je vous donne la parole pour un propos liminaire de cinq minutes. Mes collègues vous poseront ensuite des questions qui nourriront notre débat.

**Karine Gloanec-Maurin, co-présidente de la commission des communes et territoires ruraux de l'Association des maires de France (AMF).** – Merci, Monsieur le Président, de cette invitation à débattre autour des dispositifs accompagnant la grande ruralité. Ces outils sont extrêmement précieux pour nos territoires, mais ils évoluent parfois trop rapidement. Leur stabilité est pourtant essentielle pour que nous puissions nous organiser et mettre en perspective des projets de territoires cohérents, plutôt que d'être portés au fil de l'eau par des dispositifs changeants.

**M. Nicolas Fricoteaux, président du conseil départemental de l'Aisne qui s'exprime au nom de l'assemblée des départements de France.** – Je vous remercie, au nom de l'ADF, de nous donner la parole sur ce dossier très important pour les territoires ruraux. Il

est essentiel de tenir compte de leur très grande diversité et, à ce titre, je rappelle qu'en 2019, les propositions liminaires d'une commission évoquaient la possibilité de classements différenciés selon les difficultés de la ruralité (Zones de Revitalisation Rurales ZRR 1, ZRR 2, ZRR 3). Ces classements nuancent ce qui pourrait être mis en œuvre dans les zones rurales. Cet aspect me semble important, car les problématiques de la ruralité sont variées.

Quelles solutions pouvons-nous apporter aux collectivités, communes et intercommunalités ? Nous devons tout d'abord autoriser la polyvalence dans la fonction publique dès qu'elle est possible. Nous avons besoin de professeurs polyvalents dans les collèges pour que les équipes soient mieux structurées, concentrées sur un seul établissement, et non pas dispersées sur plusieurs établissements en raison d'un faible nombre d'heures dans une matière. Il restera toujours difficile de recruter un agent sportif ou à connotation culturelle si nous empêchons la bivalence. Par exemple, un agent embauché dans les services techniques doit pouvoir, le cas échéant, être éducateur sportif, sans cela, nous ne parviendrons jamais à structurer une offre de qualité pour la population. Il est impératif d'ajuster les règles à l'échelle territoriale et, selon les densités ou le classement géographique, nous devons pouvoir instaurer la polyvalence dans les équipes d'agents et dans la fonction publique.

Les ZRR ouvraient droit, auparavant, à un mécanisme d'exonération d'impôt sur les bénéfices relativement conséquents dans la durée. Un dispositif semblable mériterait d'être déployé en matière de cotisations sociales pour favoriser le développement de l'emploi. De plus, la réglementation n'est pas toujours appliquée avec bienveillance. Par exemple, dans ma commune, un dentiste par ailleurs implanté dans une ville hors ZRR souhaitait s'installer dans une zone de revitalisation rurale. Or, sa présence dans une zone hors ZRR l'a empêché d'être éligible au dispositif d'exonération. Il était pourtant important qu'il puisse intervenir quelques jours en ZRR pour limiter la fracture médicale. Nous pourrions donc, dans de tels cas, revoir les règles d'éligibilité à un dispositif qui pénalisent certains territoires.

Il convient également de faciliter l'investissement immobilier par les collectivités. Nous investissons parfois à la place du secteur privé, quand celui-ci ne souhaite pas prendre de risques importants. Par exemple, nous avons racheté un hôtel-restaurant ainsi qu'un garage et nous avons ouvert une maison médicale. La Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et les aides des départements sont intéressantes, mais il faut certainement imaginer des dispositifs plus puissants de soutien à l'investissement des collectivités, car la problématique immobilière reste un sujet difficile à résoudre pour les porteurs de projets.

Dans le secteur de l'éducation, des primes de ruralité me semblent indispensables, à l'instar de celles qui ont été mises en place dans certaines zones urbaines difficiles. Des valorisations de carrière seraient également opportunes pour que les enseignants aient envie de venir et de rester dans les ZRR.

Une dotation de centralité était autrefois accordée dans les anciens chefs-lieux de canton et les communes concentrant plus de 15 % de la population, mais cette aide n'est plus sanctuarisée. J'attire l'attention sur ce point, car ces communes assument les charges de centralité en ruralité.

Par ailleurs, les infrastructures de communication sont essentielles pour revitaliser les zones rurales. Sur la téléphonie mobile, le New Deal est tout à fait positif, mais il conviendrait, en complément, de proratiser une dotation supplémentaire pour les départements comptant des ZRR. Une telle bonification des dotations du New Deal me semble opportune pour accroître les moyens accordés par l'État au développement de la fibre.

S'agissant de l'emploi, j'évoque à nouveau les exonérations de cotisations sociales pour préconiser un élargissement du champ de ces dispositifs. Les sièges sociaux des entreprises se localisent souvent en région parisienne. Une mesure inscrite dans le PLF 2016 visait à redistribuer la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en fonction de l'implantation des sites, mais ce dispositif n'a toujours pas été mis en œuvre et cette injustice mériterait d'être corrigée.

Nous rencontrons parfois des difficultés de recrutement et de compétences. Pour y remédier, un dispositif pourrait prévoir, outre une exonération de charges sociales, une réduction du coût du poste pendant une ou deux années afin que les personnes au RSA bénéficient d'une période d'immersion ou d'adaptation. Grâce à cet accompagnement financier du département – voire de l'État –, nous pourrions recourir à une main-d'œuvre locale dépourvue d'emploi sur des postes ouverts dans les ZRR.

Dans le cadre de leur solidarité territoriale, les conseils départementaux sont volontaires pour contribuer à l'équilibre de l'écosystème dans les zones rurales. Encore faut-il leur donner les moyens d'agir en ce sens. Nous avons travaillé sur les péréquations des droits de mutation : ces derniers sont très largement perçus par des zones plus dynamiques et beaucoup moins par les zones rurales ou les zones en déprise économique. La solidarité territoriale pourrait être favorisée par les conseils départementaux, à condition qu'ils en aient les moyens : pour ce faire, il convient certainement de revoir les éléments de péréquation et d'équilibre des ressources entre les départements.

J'ai étudié les propositions formulées en 2019 par votre commission et celle des finances dans le rapport d'information de M. Bernard Delcros, Mme Frédérique Espagnac et M. Rémy Pointereau. Il prévoit que, sous certaines conditions, les exonérations d'impôt sur les bénéfices pourraient être étendues au maintien d'activités existantes et cet aspect me paraît essentiel. Je souligne à nouveau la nécessité de maintenir, voire d'améliorer, les dotations aux anciens chefs-lieux. D'une manière générale, les propositions émises sur le sujet me semblent intéressantes. Il convient sans doute d'étendre les exonérations de cotisations sociales, en complément des exonérations d'impôt.

Bien sûr, nous devons être attentifs à ne pas interrompre trop brutalement les dispositifs existants. Si des mesures ou des classements en ZRR devaient être mis en cause, un lissage serait nécessaire, afin que les territoires puissent se préparer à un nouveau système.

**M. Jean-François Longeot.** – Préconisez-vous une pérennisation de l'aide aux anciens chefs-lieux de canton ou de l'aide aux centres-bourgs ?

**M. Nicolas Fricoteaux.** – Je faisais référence à la dotation auparavant accordée aux chefs-lieux de canton et aux communes représentant plus de 15 % de la population. Le dispositif a été maintenu, mais il n'est pas sanctuarisé et l'aide peut donc être remise en cause à tout moment. Or, il s'agit pratiquement des seuls moyens restants en capacité d'autofinancement pour investir et assurer les charges de centralité. Ayant moi-même été maire d'un chef-lieu de canton de 1 100 habitants, je parle en connaissance de cause : sans cette dotation, nous ne pouvons quasiment plus rien faire.

**M. Jean-François Longeot.** – Je partage votre point de vue.

**M. Dominique Dhumeaux, premier vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).** – Je vous remercie de me donner l'occasion de m'exprimer sur

ce sujet extrêmement important. Lors des auditions réalisées dans le cadre de la mission « Agenda rural », nous avons constaté qu'une grande partie des politiques publiques n'irriguaient pas l'ensemble des territoires, ce qui avait contribué au sentiment d'abandon qui s'était exprimé fin 2018. L'objectif est de trouver les bons critères et les bons outils afin que les politiques publiques actuelles et futures bénéficient à ceux qui en ont le plus besoin.

Quels sont les outils actuels ? Les Zones de développement prioritaire sont basées sur la densité de population et le revenu par habitant. Le dispositif est intéressant, mais il repose sur le périmètre intercommunal et ce postulat soulève une réelle difficulté, car de nombreuses communes bénéficient, de ce fait, du statut de ZDR tout en ayant des revenus importants – même les ressources par habitant dépassent parfois la moyenne nationale. En outre, dans le cadre de l'Agenda rural, l'INSEE a modifié sa définition du rural : la cartographie, réalisée à l'échelle communale, a gagné en précision et ce document objectif fait foi sur ce qu'est une commune rurale. Il s'agit d'un outil de base pour retravailler les dispositifs.

La dotation de solidarité rurale – d'un montant d'environ 1,5 milliard d'euros – est également un outil important. Près de 31 000 communes bénéficient de cette aide, dont 2 300 communes urbaines. Ici encore, nous voyons les difficultés que posent les critères d'attribution. D'année en année, les évolutions législatives font entrer de nouvelles communes dans ce périmètre, réduisant significativement l'impact de cette dotation, qui se trouve dispersée sur un nombre grandissant de bénéficiaires. De fait, les situations de déséquilibre ne sont plus corrigées.

De la même manière, la DETR concerne aujourd'hui 97 % des communes et 90 % des EPCI. Plus de 3 300 communes urbaines bénéficient de cette dotation. Progressivement, l'outil a été dévoyé de son rôle initial – celui d'accompagner en priorité les territoires ruraux. La multiplication des communes percevant cette aide rend le dispositif moins impactant, moins utile pour les territoires qui en ont réellement besoin.

L'intercommunalité a récupéré bon nombre de compétences qui constituaient jusqu'à présent des charges de centralité pour les chefs-lieux de canton. Cet aspect mériterait d'être retravaillé, afin que nous puissions mieux réfléchir à la redistribution d'argent public vers les communes afin de les accompagner dans des politiques publiques de proximité. Les charges de centralité se sont significativement réduites dans bon nombre de chefs-lieux de cantons ou de centres-bourgs. Pourtant, les dotations n'ont pas évolué en conséquence – la DGF, par exemple, varie du simple au double selon les communes.

Nous travaillons également sur la question des aménités. Dans un contexte de crise sanitaire et environnementale, les territoires ruraux ont un rôle important à jouer dans la préservation des terres et espaces naturels. Il en résulte des contraintes supplémentaires pour nos villages. J'indique que la rémunération des aménités permettrait aux territoires d'arrêter cette course effrénée pour maintenir ou développer leur population.

La redéfinition du milieu rural par l'INSEE porte la population concernée à 24 millions de personnes, contre moins de cinq millions auparavant. En couplant les critères de revenu par habitant ainsi que de potentiel financier et en adoptant une approche à l'échelle communale, les politiques publiques pourraient mieux cibler les communes qui en ont le plus besoin.

**Karine Gloanec-Maurin.** – Mes collègues ont largement décrit les outils à notre disposition. Au nom de la commission que je co-préside à l'AMF, mon message est le suivant : la ruralité n'est pas faite de territoires en creux, mais de territoires « en plein », amenés à répondre à nombre de questionnements de nos concitoyens s'agissant, notamment, de la concentration urbaine. Ce contexte – et la crise actuelle le démontre – place nos territoires dans une position nouvelle.

Les outils ne doivent pas uniquement être orientés vers le développement des soutiens financiers ; ils doivent également permettre d'établir de véritables projets de territoires pour que nous soyons considérés comme des territoires d'avenir. J'insiste sur ce point. Les ZRR doivent être protégées. Le nouveau CRTE et l'accompagnement de l'ANCT dans l'ingénierie peuvent aussi être des réponses utiles. Divers dispositifs, dont les Maisons France Services, aident également à maintenir les services publics.

Je ne suis pas tout à fait d'accord avec M. Dhumeaux sur un point. À mon avis, tous les dispositifs favorisant les coopérations entre communes sont bénéfiques. Une commune de 80 habitants ne peut pas développer à elle seule un projet accompagnant sa population étant donné la complexité du développement territorial. Les coopérations sont donc essentielles pour maintenir le service public et accompagner l'habitant.

Nous devons sans doute travailler plus pour garantir l'accès au logement correct pour tous. Une réflexion sur les transports est également nécessaire, car les territoires ont été impactés par les changements de modèle de mobilité et le rapport du sénateur Jacquin sur ce sujet est intéressant. Nous devons aussi penser l'accueil des populations jeunes au travers, notamment, des projets d'école. L'idée n'est pas de conserver une école dans chaque commune, mais de négocier avec l'Éducation nationale pour que la moyenne des effectifs ne soit pas la même en territoire urbain et en territoire rural. En zone périurbaine, les effectifs sont réduits à douze enfants par classe : nous souhaitons que cela soit également le cas dans les territoires ruraux. Une prime aux enseignants en territoire rural a été évoquée et nous avons besoin de tels outils.

Une attention particulière mériterait d'être portée aux moyens européens pouvant nous être alloués. Nous devons réclamer un accès élargi aux programmes accompagnant, non seulement l'agriculture, mais aussi le développement rural et l'avenir des territoires ruraux, car les élus des territoires ruraux sont souvent en difficulté pour bénéficier de ces dispositifs.

Il nous est aussi difficile de capter les financements en ingénierie et de trouver les compétences nécessaires. Le volontariat territorial en administration attire de jeunes diplômés. En revanche, un problème demeure dans l'évaluation du Fonds d'intervention communal (FIC) : des territoires peu denses et pauvres contribuent à ce fonds alors qu'ils devraient en être bénéficiaires.

Je finirais par les services publics à maintenir : outre la santé et La Poste, j'inclus la dimension culturelle. Nos territoires participent à l'évolution du monde et nous devons avoir accès à cette dimension.

**M. Jean-François Longeot.** – Je vous remercie pour ces trois exposés. Je donne la parole à Madame Filleul.

**Mme Martine Filleul.** – Le sentiment d'abandon des maires et des acteurs locaux des territoires ruraux est notable. Dans le même temps, je constate une formidable adaptabilité

et réactivité vis-à-vis des dispositifs proposés, même s'ils sont complexes et nombreux. Je suis admirative de la technicité acquise par nos élus locaux.

Je vous rejoins sur la nécessité d'une nouvelle définition de la réalité rurale, en plein bouleversement. Ces territoires sont en mutation du fait des mouvements de population, accentués par la crise de la Covid-19. Ces territoires doivent également se donner de nouveaux objectifs sur les sujets environnementaux – y compris l'artificialisation des sols. Enfin, la ruralité est confrontée à une évolution des compétences et des acteurs du fait de l'intercommunalité.

Il est nécessaire de fixer une stratégie commune pour partager des définitions, partager une réalité et trouver les bons outils à la lumière de ce diagnostic au plus près du terrain.

Je partage également le constat d'un besoin d'ingénierie. L'intervention de l'ANCT et des différents acteurs n'est pas à la hauteur de ce qu'expriment les territoires ruraux.

**M. Jean-François Longeot.** – Effectivement, l'ingénierie est essentielle, en particulier pour les plus petites communes.

**M. Stéphane Demilly.** – Je vous remercie pour ces exposés. M. Dhumeaux rappelait que les campagnes contribuent pleinement à la préservation de la biodiversité. Surtout, elles disposent de ressources naturelles exceptionnelles, fondamentales pour développer les énergies renouvelables. N'est-il pas temps de repenser la ventilation des ressources fiscales générées par les énergies vertes ? Travaillez-vous cette question dans vos associations ?

**M. Bruno Rojouan.** – Nous avons peu évoqué les conseils départementaux et régionaux, ce qui démontre que la puissance de ces collectivités territoriales leur permet de satisfaire largement leurs besoins. Nous estimons tous que l'État doit donner plus et renforcer les exonérations de cotisations pour soutenir des territoires fragiles.

Nos trois intervenants mettent aussi en évidence le fait que notre système étatique privilégie ceux qui sont les mieux dotés. La croissance est largement soutenue par les dispositifs d'aide, qui favorisent des territoires déjà favorisés. En revanche, les territoires en perte de population subissent une double peine. Comment repenser le système d'aides, non pas pour pénaliser ceux qui sont en croissance, mais pour rééquilibrer les mesures au bénéfice des communes en démographie négative ?

Pour moi, la mairie reste la première maison des services publics dans nos territoires. Nous devons donc absolument privilégier la présence d'une mairie dans chaque commune. Depuis 20 ans, l'administration privilégie l'intercommunalité pour faire transiter la richesse et beaucoup de communes ne peuvent plus investir. Ne faudrait-il pas replacer la commune à son rang principal ? Bien sûr, elle ne peut pas vivre seule, mais une autre relation avec l'intercommunalité est possible.

La qualité de vie dans les milieux ruraux peut compenser certains manques. Dans mon département, des maisons en vente depuis des années ont récemment trouvé des acquéreurs depuis le début de la crise de la Covid-19. Toutefois, nous devons faire en sorte

que les populations fassent de ces biens leur résidence principale, et non pas leur maison secondaire.

Comment voyez-vous la commune dans l'avenir de nos territoires ?

**M. Hervé Gillé.** – Lisibilité et transparence sur les dotations me semblent nécessaires. Les commissions dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) se réunissent, mais nous ne disposons pas de tous les éléments sur la mobilisation des crédits d'État. Les services de l'État mettent en place des compensations, conduisant certains territoires à recevoir davantage de DETR et moins de dotation de soutien à l'investissement local (DCIL). La transparence des dotations à l'échelle des territoires n'est pas assurée : certes, nous connaissons les dossiers acceptés, mais pas nécessairement ceux refusés. Partagez-vous ce point de vue ? Si oui, quelles seraient vos propositions ?

La DGF est, à la base, un monument d'illisibilité. Ne serait-il pas temps de redonner du sens à ses critères d'attribution ?

**M. Jean-Claude Anglars.** – Je partage le plaidoyer qui vient d'être fait sur la proximité. Devons-nous rouvrir la question du champ des compétences ? Les départements perdent beaucoup. Les communautés de communes ne s'appuient pas sur une représentation démocratique, et elles devraient uniquement apporter de la valeur ajoutée. Comment être plus efficace ? Pour moi, le débat des années à venir est celui de la proximité et de l'engagement démocratique.

**Angèle Preville.** – L'idée de polyvalence dans la fonction publique me semble intéressante. La bivalence des professeurs a progressivement disparu. Cette orientation pourrait pourtant répondre aux problématiques des territoires ruraux. Des formations seront nécessaires, car le fonctionnement n'est pas prévu ainsi.

Je rejoins Hervé Gillé sur l'incompréhension autour des dotations et leur perte de sens. Nous atteignons les limites de ce système, mais une remise à plat est extrêmement complexe. Quelles sont vos pistes de réflexion sur ce sujet ?

**Karine Gloanec-Maurin.** – Pour les élus des territoires ruraux, l'évaluation de la contribution – ou non – au FIC est incompréhensible. Bien souvent, nous devons interpellier la préfecture ou la DGFIP pour comprendre les évolutions de ces fonds. La problématique de l'ingénierie rejoint cette question. L'incompréhension est réelle. Heureusement, les associations d'élus sont là pour accompagner les personnes en place.

Je partage vos propos sur la proximité. Bien sûr, la mairie est le premier lieu de proximité. Toutefois, il s'agit souvent d'une proximité de fait, sans moyen d'évolution. Historiquement, ma commune rassemblait 240 habitants. Nous avons constitué une commune nouvelle pour atteindre le seuil de 1 000 habitants et obtenir la qualification de centre-bourg. Dans chaque commune, nous avons préservé un accès à la mairie au travers de permanences. L'une de nos communes de 80 habitants a bénéficié de ces évolutions, car seule, elle ne parvenait pas à capter les investissements. Les toutes petites mairies peuvent, en effet, se trouver en difficulté, notamment pour investir. Nous pouvons préserver la proximité tout en agrandissant le territoire. Le sujet ne doit pas être tabou.

Les communautés de communes sont aussi là pour permettre de franchir des caps aux communes. Communauté de communes et commune ne doivent pas être dans une

opposition de postures. C'est par la coopération que nous évoluerons. Certes, les communes ont perdu quelques compétences. Néanmoins, nous pouvons revendiquer des compétences partagées pour aider un territoire à évoluer.

Lorsque notre trésorerie a été fermée, une permanence a été assurée dans la Maison France Services. Nous avons souligné auprès de la DGFIP que la fréquentation de seulement deux ou trois personnes par semaine ne signifiait pas que le service était inutile. Les critères d'évaluation ne doivent pas être les mêmes dans les territoires de très faible densité et dans les territoires urbains. Cette question revient sans cesse.

Nous portons cette complexité. Nous devons voir ces territoires en plein et les soutenir pour ce qu'ils sont, avec leurs atouts. Nous ne pouvons pas considérer que ces communes ne sont vouées qu'à être soutenues pour survivre.

**M. Jean-François Longeot.** – Je partage en assez grande partie votre point de vue sur la proximité. Cependant, la commune, avec l'élu local et le maire, reste le lieu de proximité. Les intercommunalités peuvent apporter des accompagnements, notamment pour capter des investissements, mais elles sont parfois trop vastes pour assumer une fonction de proximité.

**M. Nicolas Fricoteaux.** – J'adhère à vos propos. L'action publique en ruralité repose sur deux piliers : la polyvalence et la mutualisation. La mairie est au cœur de la polyvalence, tandis que l'intercommunalité permet la mutualisation. La polyvalence doit, en particulier, être améliorée dans la fonction publique, avec des formations adéquates. L'État travaille dans cet état d'esprit avec les Maisons de Services publics. Je précise que la polyvalence porte sur des besoins du quotidien alors que la mutualisation répond à une temporalité plus éloignée.

Dans le domaine scolaire, il conviendrait de sanctuariser la classe de cours préparatoire, comme cela est fait dans les zones d'éducation prioritaire.

En pratique, la transparence sur les aides dépend des préfets, qui peuvent ou non consulter la commission des élus. Certains organisent le débat et assurent la synthèse tandis que d'autres imposent leurs décisions. Il serait opportun de généraliser les bonnes pratiques.

Aujourd'hui, nos concitoyens sont devenus très attentifs à la qualité de vie, ce qui favorise les ventes de maisons en milieu rural. Toutefois, la présence des réseaux de fibre et de téléphonie mobile est indispensable pour garantir l'attractivité du milieu rural. En ZRR, des bonifications aux dotations inspirées du New Deal seraient opportunes.

Il revient au département d'assurer les solidarités territoriales. Cependant, même s'ils sont présents, tous n'ont pas les moyens d'assumer de nouvelles compétences, car la répartition des ressources est trop déséquilibrée. La décentralisation, que nous revendiquons, doit être régulée, sous peine d'accroître le fossé entre les zones urbaines et littorales et les zones en déprise économique. Les départements de ces zones ne disposent pas des ressources nécessaires pour assumer des solidarités territoriales pourtant primordiales à ces endroits. Je rappelle par exemple que le budget de fonctionnement de l'Aisne est grevé par 71,5 % de dépenses sociales. Après cela, vous n'avez plus de moyens à allouer aux solidarités territoriales. Nous nous retrouvons dans une dynamique vertueuse inversée.

Ce n'est pas l'avis général de l'ADF, mais je suis convaincu que la problématique des ressources reste fondamentale. Les droits de mutation sont ainsi très inégalement répartis : ils peuvent descendre à 70 euros par habitant, pour une moyenne de 140 euros. Avec de tels planchers, il est difficile d'accompagner des dynamiques locales.

**M. Dominique Dhumeaux.** – Je m'étonne qu'une association d'élus telle que l'AMD, qui représente 35 000 communes, tienne des propos allant à l'encontre de ses adhérents en ce qui concerne leurs capacités d'action.

Faute d'ingénierie, beaucoup de communes se trouvent dans l'impossibilité de répondre aux sollicitations du plan de relance. L'afflux de demandes est important. Nous cherchons des solutions pour créer rapidement des bureaux d'études et procéder aux diagnostics énergétiques, sans trop regarder leurs capacités et leurs compétences. La problématique n'est pas celle de la mutualisation, mais de la concentration de l'ingénierie sur des projets d'envergure, plus rémunérateurs, au détriment des autres.

Les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) sont essentiellement destinées aux intercommunalités. Nombre de projets d'énergie renouvelable n'aboutissent pas, car les communes ont peu d'intérêt à accueillir un programme porteur de tensions ou de nuisances, sans recettes supplémentaires. La loi « Engagement et Proximité » devait fluidifier le fonctionnement des intercommunalités. Une année après la désignation des conseils communautaires, 2 % des intercommunalités seulement ont mis en place un pacte de gouvernance et très peu se sont emparés des outils prévus par la loi. Les conseils des maires sont en place, mais fonctionnent rarement. Les choix de l'intercommunalité doivent irriguer tous les territoires, et non pas uniquement les communes les plus importantes. Or, les intercommunalités continuent à avancer en mettant de côté les communes les plus petites et en perpétuant le sentiment d'abandon. Lorsque nous tirerons un bilan de ce fonctionnement dans cinq ou dix ans, nous constaterons la déception et la démobilité des maires.

Confier les outils aux préfets ajoute de la complexité. Par exemple, la date limite de dépôt des dossiers DETR était fixée au 15 janvier en Vendée, à la fin mars dans la Sarthe et au 10 mars en Mayenne, mais uniquement sur une plateforme dématérialisée. Malgré plusieurs lettres de cadrage du ministère de la cohésion des territoires, chaque préfet fait un peu ce qu'il veut dans son département, en fonction de son intérêt particulier ou de l'organisation de la préfecture. Certains préfets refusent de cumuler DETR et DCIL. Des règles strictes et homogènes sont pourtant nécessaires pour que ces dotations soient efficaces et justes.

Je ne suis pas opposé à un transfert des compétences, notamment en matière de mobilité, mais pourquoi ne pas prévoir qu'une commune puisse mettre en place un service de mobilité particulier répondant aux besoins de ses concitoyens ? Dans une grande intercommunalité, les chances sont faibles qu'un projet qui ne concerne qu'une ou deux communes aboutisse. Pourtant, il apporterait des solutions pour ces habitants. La mobilité peut légitimement être vue à une échelle plus large que celle de la commune, mais pourquoi exclure toute initiative locale si les habitants s'y retrouvent ?

Je partage ce qui a été dit sur l'école. L'Éducation nationale a eu un an pour construire des outils à déployer en cas de nouveau confinement. L'échec de la plateforme espace numérique de travail (ENT), qui a été signalé hier, démontre que le modèle n'a pas évolué. L'Éducation nationale a poursuivi la réorganisation de la carte scolaire et l'augmentation du nombre d'élèves par classe alors que nous aurions pu imaginer une pause

en période épidémique pour faciliter la distanciation. Les cahiers de doléances rédigés lors de la crise des Gilets jaunes expriment une demande de maintien de l'école en milieu rural. Les plus petits doivent pouvoir profiter d'une éducation de qualité sans prendre les transports en commun.

Nous n'avons pas abordé la santé, mais des millions de Français se trouvent actuellement sans médecin traitant.

Malgré la crise sociale de 2018, nous maintenons les règles et le fonctionnement antérieurs. La situation ne se déblocuera pas sans un changement de modèle et sans une réponse favorable aux souhaits de proximité. Les regroupements en cours sont à l'opposé des demandes des habitants de nos communes.

**M. Louis-Jean de Nicolay.** – Je rejoins les propos de nos intervenants sur l'ingénierie. La semaine dernière, nous avons auditionné le Cerema, qui estime n'avoir les moyens de suivre qu'une soixantaine de communes dans le cadre du programme « Petites villes de demain », qui concerne pourtant 1 300 communes sur le territoire. On est loin du compte pour permettre aux communes de bénéficier du service attendu.

Il est donc urgent que régions, départements, communautés de communes et État définissent des protocoles permettant d'apporter l'ingénierie la plus efficace possible : pour cela, la concertation est nécessaire. Je m'inquiète de l'organisation de l'ingénierie, mais aussi des comités locaux de l'ANCT, qui n'existent toujours pas. Le préfet reste seul décisionnaire. Ce qui devrait être mis en place ne l'est toujours pas – en tout cas, dans la Sarthe.

Un mot sur le projet de loi 4D. Après la loi NOTRe et la loi Engagement et Proximité, les élus attendaient que des solutions soient trouvées pour répondre aux attentes des communautés de communes, des communes et des territoires. Or le texte 4D semble s'effiloche progressivement et je suis déçu que la loi soit ainsi oubliée.

**Mme Patricia Demas.** – Ces échanges passionnés et passionnants mettent la commune au cœur des débats. Elle reste le premier maillon du territoire et la première porte d'entrée pour l'attractivité du territoire qu'elle représente. Je m'interroge sur le devenir des secrétaires de mairie, dont 40 % partiront prochainement à la retraite sans être remplacées. Lorsque nous évoquons la polyvalence, nous devons aussi évoquer la spécificité de ce métier. Certes, la généralité fait la force des Maisons de Services publics. Toutefois, dans les petites communes, les élus s'adressent souvent à la secrétaire de mairie pour apporter la technicité et le savoir-faire utile au montage des dossiers.

Nous avons largement évoqué l'ingénierie territoriale. Quel serait l'outil le plus utile pour une commune cherchant une expertise afin de construire rapidement et en autonomie un programme propre à son territoire ? Que pensez-vous de l'idée d'un chèque forfaitaire d'aide à l'ingénierie territoriale pour les petites communes de la ruralité ?

**M. Jean-François Longeot.** – Je salue ces excellentes questions.

**M. Dominique Dhumeaux.** – L'Association des maires ruraux de France espérait beaucoup d'avancées ainsi que le laissait entrevoir le projet de loi 4D, s'agissant notamment des consultations citoyennes en amont des débats en conseil municipal sur la création d'une commune nouvelle. Malheureusement, l'Association des maires de France (AMF) semble avoir fait pression auprès du Premier ministre et l'article a été supprimé du projet de loi. Nous

effectuons un lobbying important pour sa réintégration. Cette mesure permettrait de mobiliser les élus sur un véritable projet de territoire, qui supposerait de convaincre les citoyens en amont. Les communes nouvelles seraient créées pour un projet et non pas uniquement en considération d'intérêts financiers.

Le sujet des secrétaires de mairie est éminemment important. Pôle emploi semble remettre en question l'accompagnement financier accordé aux demandeurs d'emploi qui suivent une formation qualifiante de ce type et la problématique est donc bien réelle. Selon moi, un important travail doit être réalisé autour de la formation. À Laval, le lycée Haute-Follis forme des secrétaires de mairie au travers d'une formation qualifiante de cinq mois, basée sur des cours, avec présence physique et des stages pratiques. Les jeunes femmes ou hommes diplômés sont rapidement employés. Une secrétaire en stage dans mon village vient de trouver un poste, un mois avant la fin de sa formation.

L'accompagnement financier de l'ingénierie est, comme vous l'avez indiqué, une piste intéressante. Cependant, au-delà du coût, le circuit d'accès aux compétences reste une problématique majeure. Dans mon village de 600 habitants, un grand bâtiment très énergivore nécessite une réhabilitation. Depuis cinq mois, je rencontre de grandes difficultés pour trouver un accompagnement. J'ai sollicité tous les réseaux : ANCT, région, ordre des architectes, etc. À ce jour, j'ai bien trouvé des pistes, mais aucun accompagnement concret ; or le projet requiert des compétences spécifiques. Je ne suis probablement pas le seul dans cette situation. Si je n'ai pas les documents nécessaires à temps, il se pourrait que nous ne puissions pas bénéficier du plan de relance : les conséquences des difficultés que nous rencontrons sont donc importantes.

**M. Nicolas Fricoteaux.** – Les secrétaires de mairie sont polyvalentes. Régulièrement les exécutifs profitent d'un départ en retraite pour réduire le nombre d'heures allouées et réaliser des économies sur ce poste. La secrétaire est un pilier pour soutenir le maire et l'équipe municipale. Le poste doit être occupé par quelqu'un de compétent qui aura les moyens d'exécuter ses missions. L'obligation de fléchage des moyens de la DGF pourrait être une solution pour éviter des économies qui n'en sont pas.

Ma crainte – elle n'est pas nécessairement partagée par tous mes collègues – est celle d'un accroissement des écarts, entre ceux qui auront les moyens de prendre des compétences et ceux qui ne le pourront pas.

Je ne perçois pas de problématique d'ingénierie dans mon département, car mon prédécesseur a créé une agence dédiée il y a sept ou huit ans. Sur les 800 communes du département, près de 600, parmi les plus rurales, y ont adhéré. L'agence réalise de l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur les travaux de bâtiments et de la maîtrise d'œuvre sur la voirie, elle aide dans la reprise de biens sans maître, elle fournit des conseils en énergie, elle surveille les ouvrages d'art et les édifices classés. Le fonctionnement est tout à fait satisfaisant. L'agence a permis à des communes de faible importance de mener des travaux en toute sécurité.

**Karine Gloanec-Maurin.** – La loi 4D était très attendue pour accompagner les territoires, notamment dans la différenciation. La déception est réelle, car nous ne la voyons pas arriver. Le texte a sans doute cédé la priorité à la loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019, qui permet aux intercommunalités de communiquer et soutenir la gouvernance sur le territoire. Dans ma communauté de communes, nous avons activement mis en place la gouvernance proposée par ce texte et la conférence des maires fonctionne tous les mois. La consultation est importante : les documents de l'intercommunalité peuvent être

envoyés à tous les élus du territoire et non pas uniquement aux élus communautaires. La loi Proximité a ainsi fait évoluer les relations entre les communes et les communautés de commune et la communication sur les territoires s'en trouve améliorée.

Je vous remercie d'avoir évoqué la situation des secrétaires de mairie. Leur polyvalence et leurs compétences sont à saluer. Nous travaillons à la question de leur renouvellement avec Pôle emploi. Les fiches de poste doivent être attractives pour que des candidats compétents se positionnent. Sur mon territoire, les communes tendent à augmenter la durée du travail des secrétaires de mairie pour répondre à la problématique d'ingénierie. L'enjeu est de recruter des personnes formées et compétentes, mais aussi des personnes ayant l'état d'esprit de nos fonctionnements ruraux. Le sujet est complexe, mais je suis moins pessimiste que mes collègues.

Dans ma commune nouvelle, nous avons recruté un jeune diplômé en maîtrise de droit européen et de droit français pour accompagner un projet de revitalisation rurale appelé « Hacker un village ». Le contrat de ce jeune, en poste depuis un an, sera renouvelé. Les ventes et reprises de logements augmentent sur le territoire, en partie grâce à ce projet.

Comme vous l'avez souligné, nous pouvons avoir des inquiétudes quant à l'accompagnement des emplois sur nos territoires. Pour autant, les maires ne cherchent pas toujours à faire moins, même si les moyens se réduisent. Une mutualisation à l'échelle communale s'opère. J'espère que cette vision plus optimiste reflète bien les territoires de l'association que je représente aujourd'hui.

**M. Jean-François Longeot.** – Je vous remercie pour ces échanges fructueux. Même si les conceptions sont parfois différentes, il est important de savoir comment les uns et les autres répondent aux attentes de nos concitoyens. La commune doit prendre et garder toute sa place dans l'aménagement et le développement des territoires. Notre échange de vues montre également que le mode de recrutement dans la fonction publique territoriale et les modalités d'évolution des carrières méritent d'être revus. À cet égard, une refonte du statut des salariés des collectivités territoriales me semble impérative.

Notre débat était très intéressant et mérite de se poursuivre afin d'aborder les questions de santé, par exemple. Nous évoquions les transports scolaires et je fais observer que nous pourrions parfois nous en passer si nous conservions nos écoles.

Je suis optimiste pour l'avenir. La loi 4D, comme toutes celles qui suivent la loi NOTRe, ne sera qu'un ajustement : il s'agit de régulariser des dispositifs mal mis en place à l'origine. Pour ma part, je soutiens l'idée d'une remise en cause plus large de la logique d'ensemble pour repartir de la commune et remonter les échelons. Malheureusement, je crains que cela soit un vœu pieux.

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 11 h 40.

## **Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement – Audition de scientifiques**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, puisque nous avons à nous prononcer sur l'inscription, au sommet de la hiérarchie des normes, d'une phrase qui prescrit à la France de garantir la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et de lutter contre le dérèglement climatique, demandons aux scientifiques et aux chercheurs de nous éclairer sur ce qu'il convient de préserver et la menace contre laquelle il est nécessaire de lutter.

Il nous est en effet proposé de compléter l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution avec des notions qui se rencontrent plus fréquemment sous la plume des scientifiques ou des journalistes que dans des textes juridiques : vérifions-en le sens précis, intéressons-nous aux dangers et menaces qui pèsent sur la biodiversité et aux effets du dérèglement climatique. En partageant le même langage, nous pourrions nous concentrer sur le débat de fond.

J'ai le plaisir d'accueillir pour cela les participants à cette table ronde : Bruno David, directeur de recherche au CNRS et président du Muséum d'histoire naturelle, Chris Bowler, titulaire depuis février dernier de la chaire consacrée à la biodiversité au Collège de France et, par visioconférence, Valérie Masson-Delmotte, climatologue, directrice de recherche au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et membre du Haut Conseil pour le climat

Madame, Messieurs, nous vous remercions de nous faire partager l'indispensable travail de recherche que vous accomplissez et les constats que vous en retirez. Comme le rappelait Max Weber, le savant et le politique évoluent dans deux sphères différentes. Soyez donc sincèrement remerciés de venir dans notre assemblée parlementaire pour y apporter vos éclairages et vos connaissances, si précieuses pour la vitalité de notre démocratie.

Nous prenons très au sérieux le rôle de constituant que nous endossons dans le cadre de l'examen de ce projet de révision constitutionnelle. C'est pourquoi nous souhaitons vous interroger sur ce que la recherche scientifique la plus récente nous apprend de l'érosion de la biodiversité, des menaces que cette érosion fait peser en France et dans le monde, ainsi que des effets, présents et à venir, du dérèglement climatique, ceux qui sont d'ores et déjà certains et ceux qu'il est encore possible d'éviter ou d'atténuer.

Commençons par les questions sémantiques : la diversité biologique est-elle strictement équivalente à la biodiversité ? Les notions de dérèglement, de changement et de réchauffement climatique sont fréquemment employées : laquelle devrait-on privilégier ? Quelle signification revêt, selon vous, l'expression de « préservation de l'environnement » ?

L'urgence d'agir fait l'objet d'un consensus qui paraissait inimaginable il y a encore une vingtaine d'années. Mais quelles formes cette action doit-elle prendre ? La constitutionnalisation de ces deux objectifs répond-elle à cet impératif ? Quelles seraient, selon vous, les meilleures voies d'action ? En somme, quels conseils la science peut-elle souffler au droit ?

En 2004, la Charte de l'environnement avait été rédigée par une commission de scientifiques et de juristes, présidée par le professeur Yves Coppens. Aujourd'hui, l'évolution constitutionnelle proposée émane du travail de 150 citoyens tirés au sort, sans compétence scientifique *a priori*. Il est donc important que l'on entende également l'expertise scientifique.

**M. Bruno David, président du Muséum d'histoire naturelle.** – En matière de biodiversité, nous faisons face aujourd'hui, davantage que par rapport au climat, à un problème d'amnésie. Nous avons tous en mémoire des événements climatiques extrêmes (tempêtes, inondations, canicules, etc.). En revanche, l'érosion de la biodiversité est plus progressive et par conséquent moins notable. En 15 ans, plus de 50 % des moineaux ont disparu des rues de Paris. On ne le note pas parce que nous y voyons toujours des moineaux. Cette difficulté à percevoir l'érosion de la biodiversité conduit à une forme d'amnésie environnementale.

Le terme de « biodiversité », forgé en 1988, a commencé à s'imposer à partir du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992. S'il paraît simple, il recouvre en réalité une pluralité de dimensions. Il peut renvoyer à la richesse des espèces, c'est-à-dire au nombre d'espèces présentes au sein d'un écosystème. Il peut renvoyer à l'abondance des espèces, c'est-à-dire au nombre d'individus que comptent celles-ci, voire aux rapports d'abondances entre celles-ci, c'est-à-dire à leurs prédominances ou raretés respectives. Il peut renvoyer au poids et à la biomasse des espèces – la biodiversité terrestre demeurant aujourd'hui faite principalement de plantes et de microbes, avec une masse bien moindre d'animaux, au sein de laquelle les arthropodes et les mollusques pèsent davantage que les mammifères. Parmi eux, les mammifères domestiques pèsent entre 10 et 20 fois plus que les mammifères sauvages, ce qui donne une mesure de l'emprise de l'homme sur la planète. Il peut également renvoyer aux réseaux d'interactions entre les espèces, c'est-à-dire aux équilibres au sein des écosystèmes et à la capacité homéostatique de ces équilibres à se restaurer ou à se transformer après avoir été perturbés – un écosystème peut supporter la disparition d'un certain nombre d'espèces, jusqu'à atteindre un point au-delà duquel il ne revient plus à l'équilibre et n'est plus en capacité de rendre les mêmes services.

Ce caractère multidimensionnel et non-déterministe de la biodiversité empêche la réalisation de prédictions. L'évolution biologique s'appréhende comme une histoire, qui n'est pas prédictible, à la différence de la physique ou de la chimie. Il convient donc de demeurer modeste à son encontre, sans avoir l'arrogance de penser pouvoir gérer la biodiversité. Nous avons tenté, par exemple, d'éradiquer le fléau des punaises de lits en ayant recours à des insecticides puissants, dont le DDT. Cependant, celles-ci sont revenues, en s'adaptant et en développant une résistance, par une forme de sélection darwinienne.

Face à cette complexité, pour penser les futurs possibles, nous avons besoin d'un cadre. Il nous faut tout d'abord penser plus loin que ce que nous sommes, c'est-à-dire au-delà de la microseconde financière, d'un mandat électoral ou même d'une génération – les temps de l'écologie ou de l'évolution se chiffrent quant à eux en milliers, voire en centaines de milliers d'années.

Pour penser ainsi de nouveaux horizons dans un monde non-déterministe, nous avons besoin des connaissances issues de l'histoire naturelle – cette dernière alimente une démarche intellectuelle qui se fonde sur l'observation et contribue à forger des citoyens responsables et respectueux des faits. Nous avons besoin tout autant des sciences humaines et sociales, qui permettent d'aborder des enjeux complexes, d'améliorer l'acceptabilité des mesures prises au sein de nos sociétés et de franchir les « murs d'acceptabilité ». Nous avons également besoin de rationalité scientifique pour rejeter les faits alternatifs et assurer une meilleure transmission de la parole scientifique.

Enfin, nous avons besoin de changer de paradigme. Longtemps, l'Homme s'est pensé en dehors de la nature. Nous avons lutté contre la nature pendant des générations, avant

de nous pencher à son chevet, avec la tentation de vouloir la gérer. Désormais, nous commençons à réaliser, au moins scientifiquement, que nous en faisons partie. Nous sommes en relation avec le reste de la nature et nous ne sommes rien sans elle. Il nous faut donc sortir de ce dualisme. Néanmoins, il est nécessaire que nous en conservions une pincée, pour ne pas nous déresponsabiliser totalement et avoir conscience de l'impact de ce que nous faisons sur l'ensemble du vivant.

Pour conclure ce panorama général des enjeux liés à la préservation de la biodiversité, je reprendrai la formule de l'un de mes prédécesseurs à la tête du Muséum d'histoire naturelle : « L'Homme saura-t-il s'adapter à lui-même ? »

**M. Chris Bowler, titulaire de la chaire consacrée à la biodiversité au Collège de France.** – L'une des façons dont la science tente de projeter l'avenir est de regarder le passé. Vis-à-vis de la biodiversité, il est ainsi possible d'examiner les changements survenus au cours de l'histoire de la vie sur terre, comment elle a évolué et s'est complexifiée. Celle-ci a été ponctuée par plusieurs extinctions massives à l'échelle planétaire, dont nous pouvons tenter de comprendre les causes. Cette analyse met en évidence une relation extrêmement étroite et des dépendances réciproques entre le climat et le monde vivant.

En pratique, chacun des cinq grands événements d'extinction massive connus est généralement associé à une dérégulation du cycle du carbone et à des perturbations dans les quantités relatives de carbone présentes dans les réservoirs que sont l'atmosphère, la matière organique et la terre.

Aujourd'hui, en libérant massivement le carbone séquestré dans la terre, nous libérons d'énormes quantités de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, dans des proportions probablement plus importantes que lors de toutes les extinctions massives passées. En se comportant comme un gaz à effet de serre, le CO<sub>2</sub> contribue au réchauffement climatique. En se dissolvant dans l'eau, il provoque également une acidification des océans.

Dans ce contexte, beaucoup d'espèces sont en danger. Au regard de la concentration actuelle de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, à hauteur de 417 ppm, nous pourrions faire face, d'ici 240 à 540 ans, à des taux d'extinction planétaires supérieurs à 75 %, soit le seuil définissant une extinction massive.

Les générations futures nous jugeront sur notre réaction face à cette perspective. De fait, nous sommes devenus une puissance capable d'influer sur le fonctionnement du système terrestre, aussi puissante que des centaines de volcans massifs. D'autres espèces avant nous ont provoqué des extinctions massives. Les microbes, en produisant du méthane ou du sulfure d'hydrogène, ont probablement déclenché une prolifération des plantes ayant elle-même entraîné une élimination massive de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère par le biais de la photosynthèse, avec un impact sur les températures à l'échelle planétaire. Dans la situation actuelle, la différence est que, contrairement aux microbes et aux plantes, nous sommes conscients des dommages que nous causons et nous tentons d'y remédier.

À cet égard, les prochaines décennies seront critiques. Quels que soient les actions mises en œuvre et les résultats obtenus, il est déjà trop tard pour éviter de graves perturbations du climat.

Dans ce contexte, le changement individuel apparaît nécessaire. Toutefois, le changement systémique l'est tout autant. Il nous faudra pour cela faire preuve de la volonté

politique nécessaire, à l'échelle mondiale, c'est-à-dire à une échelle équivalente à celle du problème.

Nous aurons certes besoin de remèdes techniques pour répondre aux problèmes environnementaux. Néanmoins, appliquer des solutions spécifiques à chacun d'entre eux ne saurait être suffisant, tant ceux-ci sont interconnectés. La culture écologique ne saurait ainsi être réduite à une série de réponses urgentes et partielles aux problèmes immédiats de la pollution, de la détérioration de l'environnement et de l'épuisement des ressources naturelles.

L'ampleur du problème apparaît trop importante pour que nous puissions rêver d'un retour en arrière en nous contentant d'inciter à la consommation de produits bio. L'environnement a été si massivement modulé par l'Homme que même la préservation du milieu implique désormais des interventions.

Le système alimentaire et agricole mondial, s'il représente aujourd'hui la plus grande menace pour la biodiversité terrestre, doit aussi être perçu comme une opportunité d'améliorer notre rapport à l'environnement. Le développement d'une agriculture durable, plus efficace en termes de rendements et protégeant ou restaurant les habitats naturels, sera ainsi essentiel pour enrayer l'érosion de la biodiversité ou participer à sa reconquête.

Au regard du lien étroit entre la crise de la biodiversité et le changement climatique, il est nécessaire de promouvoir des solutions fondées sur la nature, pour atténuer le changement climatique, renforcer la résilience face à celui-ci tout en améliorant la biodiversité et le bien-être humain.

La crise de la Covid-19 a par ailleurs mis en évidence les freins qui subsistent à un dialogue efficace entre la science et la politique. En France, nous observons aujourd'hui un mouvement extrêmement dangereux vers « l'antiscience ». Les conditions favorables d'exercice de la science fondamentale se sont dégradées au cours des dernières années. En parallèle, une certaine résistance à la technologie se développe, vis-à-vis de l'énergie nucléaire, des OGM dans l'agriculture ou encore des vaccins. Les discussions autour de ces sujets nécessiteraient de reposer, sans manichéisme, sur les preuves scientifiques les plus rationnelles et les plus consensuelles. Le sentiment antiscientifique actuel compromet l'avenir technologique de la France. Il conviendrait donc, au niveau politique, de restaurer le soutien et l'investissement consacrés à la science fondamentale et à l'enseignement des sciences, particulièrement dans le domaine des sciences de l'environnement où il est nécessaire d'augmenter le rythme des découvertes face à la crise environnementale et climatique.

Dans cette optique, l'EMBL d'Heidelberg en Allemagne ouvrira prochainement une nouvelle division consacrée à la biologie planétaire. La France doit-elle aussi investir de la même manière dans ce champ ?

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je retiendrai de cette intervention la nécessité du changement individuel. De fait, au-delà des mesures qui pourront être mises en œuvre, si nous ne remettons pas en cause individuellement nos attitudes et nos comportements, il sera beaucoup plus difficile d'obtenir des résultats.

**Mme Valérie Masson-Delmotte, climatologue, directrice de recherche au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies (CEA), membre du Haut Conseil pour le climat (HCC).** – Je m'appuierai sur l'état des connaissances scientifiques sur le

changement climatique et notamment sur les trois rapports spéciaux du GIEC de 2018 et 2019, qui ont passé en revue près de 20 000 publications scientifiques récentes.

Par la combustion d'énergies fossiles (charbon, pétrole et gaz) et les changements d'utilisation des terres, en lien avec les activités agricoles et industrielles, les activités humaines perturbent profondément la composition de l'atmosphère et sont responsables, depuis la révolution industrielle, d'une hausse continue des niveaux de gaz à effet de serre. Ceci induit une rupture par rapport aux variations naturelles du dernier million d'années. En dépit d'un effet « parasol » refroidissant lié au rejet de particules de pollution, les activités humaines conduisent à un déséquilibre du bilan d'énergie de la Terre et à un phénomène de réchauffement climatique.

Les facteurs qui agissent le plus sur ce réchauffement climatique sont les rejets de CO<sub>2</sub> et de méthane. Les rejets mondiaux de CO<sub>2</sub>, aujourd'hui de l'ordre de 42 milliards de tonnes par an, modifient profondément le cycle du carbone à l'échelle planétaire. Environ 30 % des émissions sont puisées par la végétation et les sols et 25 % par les océans, ce qui conduit notamment à leur acidification et une modification de la composition chimique de l'eau. Les 45 % restants, qui ne sont pas captés par les puits naturels, s'accumulent dans l'atmosphère et produisent des effets sur le climat pendant des centaines, voire des milliers d'années.

La chaleur ainsi retenue sur Terre par l'effet de serre conduit à une accumulation d'énergie. Le réchauffement à la surface de la Terre est l'un des indicateurs de ce climat qui change : il dépasse désormais 1 degré Celsius par rapport à la période 1850-1900. Ce phénomène est plus marqué en France - plus de 1,5 degré Celsius - et plus intense encore autour de l'arctique, du fait de processus amplificateurs. Par rapport à l'énergie supplémentaire accumulée, ce réchauffement de l'air ne représente que 1 % de l'énergie supplémentaire accumulée sur Terre. 3 % de cette énergie conduisent à la fonte du manteau neigeux, au dégel des sols gelés et des glaces. 5 % entraînent un réchauffement des sols et 90 % contribuent au réchauffement des océans, en surface et en profondeur.

Compte tenu des temps de mélange des eaux dans les océans, de l'ordre du millier d'années, ce changement climatique, lié aux émissions de gaz à effet de serre passées, apparaît irréversible.

Ce changement climatique n'est par ailleurs expliqué par aucun facteur naturel (activité du soleil, éruptions volcaniques, variabilité spontanée du climat, etc.). Marquant une rupture dans l'histoire du climat au cours des derniers millénaires, ce réchauffement semble lié à 100 % à l'influence humaine sur le climat, avec une marge d'incertitude estimée à 20 %.

Ce déséquilibre du bilan d'énergie de la Terre entraîne un ensemble de conséquences : une modification de la circulation atmosphérique, une intensification du cycle de l'eau (avec des records de précipitations et des sécheresses, plus fréquentes du fait d'une vidange plus rapide des sols par l'évaporation et la transpiration des plantes), une augmentation de la fréquence et de l'intensité des extrêmes chauds et une diminution pour les extrêmes froids, une accentuation des conditions favorables aux incendies de forêt, une augmentation de la proportion des cyclones tropicaux intenses, une élévation du niveau des mers (en accélération depuis les années 90) et une augmentation du nombre d'événements de très haut niveau marin (submersions côtières, tempêtes, marées, etc.). Les enjeux pour le littoral et les zones de basse terre sont majeurs.

L'accentuation du réchauffement climatique produira des effets multiplicateurs à chaque région du globe, en tendance et avec des extrêmes, le cas échéant au-delà des seuils de tolérance de nos écosystèmes ou de nos infrastructures.

Chaque fraction de réchauffement supplémentaire compte et emporte des risques importants pour la préservation des écosystèmes (récifs de coraux, perte d'habitats des espèces, dépérissement des forêts, inondations pluviales et côtières, etc.) et la sécurité humaine (en termes de santé publique, de sécurité alimentaire, de déplacements climatiques et au regard des droits humains fondamentaux).

À cet égard, il convient de noter que le réchauffement climatique accentue les risques d'insécurité alimentaire découlant déjà de la pression démographique et de choix socioéconomiques ne mettant pas nécessairement l'accent sur la soutenabilité. Le niveau des rendements agricoles est directement affecté par le réchauffement : chaque céréale atteint son rendement maximal en deçà d'un certain niveau de température, au-delà de ce seuil, les rendements chutent drastiquement. Les terres sont une ressource critique et sous pression croissante, ce qui menace la sécurité alimentaire. Les choix d'utilisation des terres, d'évolution vers des modes de production et de consommation résilients et diversifiés, et de lutte contre l'extrême pauvreté, permettent de limiter ces risques alimentaires.

Les risques liés au changement climatique apparaissent par ailleurs disproportionnellement plus élevés dans les régions proches de l'arctique, les régions semi-arides et de climat méditerranéen, les zones de basse terre, deltas et petites îles, ainsi que les pays au développement moins avancé. Nos territoires ultramarins sont particulièrement concernés. Dans ces régions, un réchauffement de 1,5 à 2,5 degrés, soit le niveau actuel, pourrait affecter plusieurs centaines de millions de personnes, avec des effets croisés et en cascade : exposition aux aléas climatiques, destruction des écosystèmes et des activités associées, diminution des rendements agricoles et du potentiel de pêche, réduction de la disponibilité en eau pour les villes et l'agriculture et des capacités de production d'hydroélectricité, basculement dans la pauvreté.

Nous avons aujourd'hui mis en mouvement les composantes les plus lentes du système climatique, à savoir l'océan et les calottes polaires. Toutefois, si la montée du niveau des mers apparaît inéluctable, son rythme et ses conséquences dépendront de l'ampleur du réchauffement climatique et des actions d'adaptation mises en œuvre pour réduire ou retarder les risques associés : systèmes d'alerte, ouvrages de protection, avancée ou repli planifié, solutions fondées sur la résilience des écosystèmes côtiers et marins, réductions des autres pressions locales.

À cet égard, les populations les plus vulnérables et les plus directement exposées apparaissent être souvent celles dont la capacité de réponse est la plus faible. Les conséquences pour l'océan sont majeures : un océan plus chaud, affecté par l'acidification, a des répercussions sur la vie marine, sa répartition et sa productivité. Le potentiel de prises de pêche a déjà diminué et continuera à décroître dans les régions tropicales. Les communautés qui dépendent des produits de la mer seront confrontées à des risques pour leurs revenus, leur sécurité alimentaire et leur santé nutritionnelle. Face aux conséquences irréversibles et à long terme du réchauffement climatique, le dernier rapport spécial du GIEC a souligné l'urgence à agir de manière « ambitieuse, coordonnée et tenace ».

Au-delà du changement climatique déjà impulsé et inévitable, notamment du fait de l'inertie de nos infrastructures, le niveau de réchauffement à venir dépendra des émissions

nouvelles de CO<sub>2</sub>, de leur cumul avec les émissions passées et présentes et de l'effet net des autres facteurs (méthane, oxyde nitreux, particules de pollution, etc.).

Au-delà de 2050, les tendances dépendront radicalement des choix opérés dans le monde entier : l'Accord de Paris sur le climat a fixé un objectif de limitation du réchauffement climatique en dessous de 2 degrés voire à hauteur de 1,5 degré, ce qui implique la nécessité d'une diminution forte et coordonnée des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici 2030, dans l'optique d'atteindre le plus rapidement possible un « net zéro » afin de mettre fin aux effets cumulatifs dont je viens de parler.

À cet égard, la vitesse à laquelle nous serons capables de transformer nos infrastructures (modes de transports, systèmes de chauffage, usines, etc.), en utilisant toutes les options bas carbone disponibles, constituera un facteur clé.

Contenir le réchauffement en dessous de 2 degrés nécessite de mettre en œuvre des transitions qui combinent adaptation, gestion des risques, résilience et décarbonation profonde, dans tous les grands systèmes de production : énergie, utilisation des terres, systèmes urbains, production industrielle, grandes infrastructures. Pour ce faire, il conviendra de s'appuyer sur des ruptures technologiques et des financements adaptés. Ces transitions nécessiteront également une évolution des comportements afin d'agir sur la demande, une diminution rapide de l'utilisation du charbon et des énergies fossiles et une réorientation des investissements vers les options bas carbone et l'efficacité énergétique : d'ici à 2050, on estime que le besoin en financement de cette transition nécessite des montants 5 à 6 fois plus importants qu'aujourd'hui.

De nombreux leviers liés au système alimentaire devront également être actionnés : élimination des pertes et gaspillages, changement des modes de production, de transformation et de consommation, gestion des risques, diversification des régimes alimentaires et augmentation de la part des protéines végétales. Le système alimentaire dans sa globalité, depuis la production jusqu'à nos poubelles, concentre aujourd'hui près d'un tiers des émissions mondiales de gaz à effet de serre et souffre d'une grande vulnérabilité face au changement climatique.

Pour contenir la trajectoire de stabilisation du réchauffement climatique en dessous de 2 degrés, il est nécessaire de poursuivre l'élimination du CO<sub>2</sub> déjà accumulé dans l'atmosphère, pour compenser les émissions résiduelles, voire produire des émissions nettes négatives.

Dans ce cadre, il est indispensable de considérer les co-bénéfices des solutions de préservation, restauration ou renforcement des puits naturels de carbone, de production massive de biomasse pour l'énergie ou d'afforestation. Toutefois, il convient de tenir compte également des effets potentiellement néfastes de celles-ci pour la biodiversité, la sécurité alimentaire, la disponibilité en eau ou encore les droits fonciers des populations locales.

Un déploiement soutenable des solutions d'adaptation au changement climatique et de diminution des émissions de gaz à effet de serre devra être privilégié, en envisageant localement les profils de synergie ou de compromis de chaque solution dans toutes les dimensions de la soutenabilité : sociale, économique et environnementale.

L'enjeu serait ainsi de ne pas positionner l'action pour le climat dans un silo ou une boîte, mais au contraire de l'intégrer à une vision d'ensemble, pour construire des

transformations profondes qui soient à la fois éthiques, équitables, justes, protectrices de la biodiversité et respectueuses des droits fondamentaux, en particulier des plus vulnérables et des plus exposés.

La faisabilité d'une telle transformation emporte des enjeux de coopération, à tous les niveaux de décision, d'éducation, de formation et de rapport à la science afin de permettre à chacun de se projeter vers un avenir désirable et souhaitable, de développer l'innovation technologique et sociale, pour développer des solutions « frugales » abordables pour tous et qui s'appuient sur la nature, de trouver un financement adapté et de définir une gouvernance opérationnelle. La répartition de la responsabilité, historique et actuelle, des conséquences du changement climatique, entre les régions et les générations, en fonction des vulnérabilités et des capacités à agir en fait profondément un enjeu de justice. En France, deux tiers de la population sont exposés directement aux aléas climatiques.

Ces éléments scientifiques soulignent à quel point chaque fraction de réchauffement climatique supplémentaire ou évitée, chaque tonne de gaz à effet de serre émise ou évitée, chaque année et chaque choix comptent.

Pour conclure, il me semble effectivement essentiel d'inscrire l'action pour le climat et la biodiversité au cœur des valeurs de la République, aux côtés des règles fondamentales du vivre ensemble et des valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur.** – Le Sénat a également pour rôle de diffuser de la connaissance, pour objectiver les débats qui traversent notre société. À ce titre, les interventions proposées lors de cette table ronde sont tout à fait intéressantes.

Je souhaiterais désormais recentrer nos échanges sur le projet de loi constitutionnelle que nous sommes chargés d'examiner.

Quelle pourrait être la valeur ajoutée, par rapport à la Charte de l'environnement, de la proposition faite de compléter l'article 1<sup>er</sup> de la constitution ? Depuis 2005, une telle disposition aurait-elle empêché des extinctions et la dégradation de la biodiversité que vous évoquiez ?

En tant que scientifiques, la phrase proposée par l'exécutif suite aux travaux de la Convention citoyenne en ajout à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution vous paraît-elle satisfaisante ? Le cas échéant, si vous aviez la plume du constituant, quelle formulation proposeriez-vous ?

Êtes-vous optimistes quant à la possibilité pour les pouvoirs publics de satisfaire aux obligations nouvelles qu'une telle révision constitutionnelle instaurerait ?

L'inscription de telles obligations au seul niveau national serait-elle de nature à produire des effets mesurables sur la biodiversité et le climat ? La protection de l'environnement à cette échelle serait-elle utile, même en l'absence d'un cadre de coopération internationale organisé, au-delà des COP climat et biodiversité ?

Enfin, l'appréciation, par le juge constitutionnel, des efforts menés en faveur de la protection de l'environnement serait-elle aisée ? Quels indicateurs scientifiques pourraient pour cela être pris en compte ?

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Nous sommes tous convaincus de la nécessité de faire évoluer notre rapport à la nature, en opérant un changement de paradigme, pour passer

d'une logique de domination et d'exploitation de la nature à une logique de coopération respectueuse voire fraternelle avec elle.

Cependant, ce changement de relation ne doit pas nous conduire à une forme de divinisation de la nature, car celle-ci a parfois des travers. Les écosystèmes abritant la biodiversité demeurent très vulnérables aux invasions biologiques – je pense notamment au chiendent qui colonise les herbues littorales, au frelon asiatique ou encore au rat musqué -, vis-à-vis desquelles l'Homme a un rôle de régulation à jouer.

La question se pose donc de la place de la main de l'Homme dans la préservation de l'environnement et de la diversité biologique. La révision constitutionnelle proposée est-elle de nature à favoriser cette régulation ou au contraire à l'obérer ?

**M. Olivier Jacquin.** – Je fais le constat que nous n'entendons plus aujourd'hui de propos climatosceptiques au sein du Parlement. Toutefois, le rapport de notre société au réchauffement climatique demeure complexe : le président de l'Association des 150 a décrit cette relation comme similaire à celle d'un fumeur avec son médecin. Bien qu'ayant connaissance des risques, le fumeur poursuit dans son addiction, jusqu'à ce que son médecin lui annonce qu'il est trop tard. Ceci renvoie à la question soulevée lors de cette table ronde : « l'Homme saura-t-il s'adapter à lui-même ? ».

Des propositions intéressantes viennent de nous être présentées, reposant sur des mutations potentiellement accessibles et pas trop effrayantes. Comment rendre ces propositions et ce futur véritablement désirables, pour en finir avec notre addiction au carbone ?

**M. Bruno David.** – La phrase proposée par l'exécutif à l'article 1<sup>er</sup> de la constitution ne repose pas sur une formulation scientifique. Je livrerai donc à son sujet un commentaire de citoyen, par ailleurs scientifique. Cette révision me paraît souhaitable, car susceptible de participer à une prise de conscience et de contraindre à une certaine action.

Certes, les climato-négationnistes sont aujourd'hui de moins en moins nombreux. Mais, il est urgent de passer à l'action en faveur du climat et de la biodiversité. La révision constitutionnelle proposée pourrait donner une impulsion en ce sens.

La question se posera des limites à instaurer, pour que les actions mises en œuvre ne puissent pas être contestées en tout lieu et à tout moment. Néanmoins, une telle obligation d'action serait de nature à nous rendre davantage optimistes.

Vis-à-vis de la biodiversité, nous devrions pouvoir agir ici et maintenant, en misant sur les capacités de résilience des espèces en deçà de certains seuils. Des résultats visibles localement et offrant un réel retour sur investissement, y compris en termes de rapport contraintes/bénéfices pour les citoyens, peuvent être obtenus relativement rapidement, ce qui est gratifiant.

Il en va de même pour les actions à mettre en œuvre autour des enjeux d'alimentation, que ce soit en matière d'évolution des modes de production agricole, de consommation ou de gestion des ressources marines.

Vis-à-vis du climat, compte tenu de l'inertie du système climatique, les résultats pourraient n'être visibles que dans quelques décennies. Il pourrait également être plus difficile

d'agir seuls. Pour autant, ceci ne saurait justifier une inaction, au regard des conséquences potentielles du réchauffement climatique.

**Mme Valérie Masson-Delmotte.** – La formulation proposée me semble relever davantage du registre juridique que du champ scientifique et s'apparente plus à un marqueur de choix de société. Cette formulation, qui reprend des termes utilisés couramment, me conviendrait donc.

Pour ce qui est de la pertinence d'agir au niveau national, il convient de garder à l'esprit que les actions menées localement peuvent produire des effets en cascade, tant sur la biodiversité que sur le climat. En pratique, les importations représentent aujourd'hui la moitié de l'empreinte carbone des populations vivant en France. Des leviers d'action existent sur ces filières d'approvisionnement, le cas échéant dans le cadre européen en agissant sur le cahier des charges des commandes, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre importées ou les phénomènes de déforestation associés.

La Charte de l'environnement, quant à elle, n'a pas conduit à une évaluation des lois et des budgets sous l'angle de l'adaptation au changement climatique, des émissions de gaz à effet de serre ou des conséquences pour l'environnement. Elle n'a pas conduit à la mise en place de formations autour de ces enjeux dans le système éducatif ou à l'attention des acteurs des collectivités. Elle n'a pas non plus conduit à une réelle prise en compte de ces enjeux dans la commande publique. Cette charte, si elle était nécessaire, n'a pas été suffisante pour impulser une action en faveur de la préservation de l'environnement. Aujourd'hui, l'enjeu serait de positionner cette action au cœur des valeurs et des principes de la République, pour que les règles fondamentales de notre société ne soient pas déconnectées des milieux naturels dont elle dépend.

En France comme dans d'autres pays, le déni de l'influence de l'Homme sur le climat et de la sévérité des risques liés au changement climatique tend effectivement à s'atténuer. Cependant, des discours de l'inaction se développent. Des chercheurs en sciences sociales ont cartographié les discours d'inaction les plus fréquents. Le premier consiste à se dédouaner, en disant que nous ne pesons rien à titre individuel et que la responsabilité est collective. D'autres types de discours renvoient la responsabilité aux seuls individus, sans prendre en compte l'incidence de l'organisation des activités et du cadre réglementaire et juridique qui s'impose à tous. Les troisièmes types de discours reposent sur la résignation, considérant les transformations vaines ou trop lentes, en se focalisant non pas sur les actions possibles, mais sur ce qui nous échappe. D'autres mettent l'accent sur les effets indésirables de certaines actions, en préférant des politiques publiques perfectionnistes plutôt que pragmatiques. Un dernier type de discours plaide pour des actions non-transformatives, assorties d'encouragements plutôt que d'obligations. L'enjeu est de comprendre ces postures, qui conduisent à repousser des transformations pourtant indispensables pour agir sur le climat et la biodiversité.

Depuis les années 70, nous ne cessons d'affiner les constats concernant le changement climatique et l'influence de l'Homme sur le climat. Pour autant, cette accumulation d'éléments scientifiques et les négociations internationales successives peinent à générer des actions à la hauteur des enjeux. Il conviendrait donc d'impulser des changements structurels profonds, pour construire un nouveau cadre – les enjeux environnementaux n'ayant jusqu'ici guère été pris en compte dans le cadre juridique et constitutionnel de nos sociétés.

Enfin, je préciserai que la préservation de l'environnement a vocation, selon moi, à recouvrir les écosystèmes et la biodiversité, le climat, ainsi que la qualité de l'eau et de l'air.

**M. Chris Bowler.** – La révision proposée ne repose effectivement pas sur une formulation scientifique. Toutefois, elle contribuerait à une salutaire prise de conscience. Il s'agirait d'un bon signal adressé aux Français, pour leur faire comprendre que le climat et la biodiversité constituent les grands enjeux actuels. La plupart des Français ne s'inquiètent aujourd'hui pas véritablement du changement climatique et de la perte de la biodiversité. Le travail de sensibilisation en direction du grand public demeure donc important.

Il s'agirait également d'un message important adressé à la communauté internationale, dans le prolongement de l'Accord de Paris.

En parallèle, il conviendrait aussi d'insister sur les liens entre le climat et la biodiversité : aujourd'hui, le grand public n'est pas en mesure de définir les contours précis que recouvre la notion de biodiversité et n'a pas de vision claire de son articulation avec le climat.

Autour de ces enjeux, l'important serait également de diffuser un message optimiste. En pratique, les défis qui se présentent à nous génèrent de nombreuses opportunités, pour les jeunes notamment, qui devront être créatifs pour trouver des solutions innovantes autour de l'alimentation, de la décarbonation des industries, de l'évolution des modes de transport ou de l'élimination du CO<sub>2</sub> de l'atmosphère. Nous ne sommes pas confrontés à une situation sans issue ou de fin du monde. Il conviendrait donc de présenter aussi la crise comme une source d'opportunités.

Pour ce qui concerne la place de la main de l'Homme dans la régulation de l'environnement, il convient de souligner que, jusqu'ici, nos interventions, que ce soit le biocontrôle, l'introduction de nouvelles espèces ou la modification des écosystèmes, ont souvent eu des effets contraires ou se sont révélées peu efficaces, en faisant émerger d'autres problèmes. Cependant, nous apprenons continuellement. Nous acquérons progressivement une meilleure compréhension du fonctionnement du système terrestre et de son articulation avec le vivant. À l'avenir, il sera nécessaire d'envisager de nouvelles manières d'intervenir sur l'environnement, en tenant compte des interactions et interdépendances entre toutes ses composantes.

Du reste, il n'existe plus aucun milieu sur Terre n'ayant pas été touché par l'Homme – des concentrations de plastique et de CO<sub>2</sub> se retrouvant jusqu'au fond de l'océan. Notre rôle consiste aujourd'hui en la préservation de la nature et de la biodiversité, que nous avons déjà modifiées.

**M. Gilbert Favreau.** – Dans le discours d'inaction ou de justification de la situation actuelle évoqué, on retrouve souvent l'argument selon lequel les émissions mondiales de CO<sub>2</sub> sont générées à plus de 50 % par les trois pays les plus peuplés du monde. Dans ce contexte, le discours de nombreux Français est de dire que, dans l'espace clos que constitue la planète, leurs efforts seront vains.

Pensez-vous malgré tout que, si nous Français faisons des sacrifices majeurs, nous pourrions bénéficier, demain, d'une réaction collective mondiale ?

**Mme Évelyne Perrot.** – Je souhaiterais pour ma part insister sur l'importance de mieux communiquer en direction du monde agricole. Les agriculteurs sont aujourd'hui conscients des enjeux liés au climat et à la biodiversité. Cependant, ils sont très inquiets pour le devenir de leurs professions et se sentent à la fois incompris et isolés. Les agriculteurs sauront faire évoluer leurs pratiques s'ils sont écoutés et correctement accompagnés.

**Mme Valérie Masson-Delmotte.** – Les plus gros émetteurs de CO<sub>2</sub> dans le monde sont aujourd'hui les États-Unis, la Chine et l'Union européenne : nous en faisons donc partie. En termes d'émissions par habitant, en tenant compte des importations, nous figurons également parmi les populations ayant l'empreinte carbone la plus importante. Nous avons donc, en France, une responsabilité à agir, d'autant que nous en avons la capacité.

Pour ma part, je ne parlerais pas de « sacrifices » à faire. Dans les entreprises, dans le monde de la finance, au sein des collectivités locales ou dans le monde universitaire, il est davantage question de transformations à opérer et d'opportunités à saisir.

Au niveau individuel, trois grandes catégories de choix se présentent à nous pour réduire notre empreinte environnementale : les pratiques qui consistent à éviter, à déplacer, en privilégiant d'autres façons de faire et à améliorer, en termes d'efficacité énergétique notamment. Sans parler de sacrifices, il est ainsi nécessaire de comprendre ce que l'on peut transformer, déplacer et abandonner.

À cet égard, il convient de souligner que, durant la crise sanitaire, les entreprises les plus engagées en faveur de la transition énergétique ont affiché la meilleure résilience. Le fait de se projeter vers des transformations complexes, de contribuer à l'action collective et de bâtir des filières responsables reposant sur des compétences, des emplois durables et un rapport plus apaisé à l'environnement apparaît ainsi porteur de résilience.

La révision constitutionnelle proposée permettrait ainsi une projection vers un meilleur avenir, dans un esprit de construction plus que de sacrifice, afin de parvenir à un vivre ensemble plus apaisé.

Dans le cadre de l'élaboration du rapport du GIEC sur l'utilisation des terres dans un climat qui change, nous avons par ailleurs beaucoup travaillé avec la FAO. Nous avons également pu bénéficier d'échanges directs avec des acteurs du monde agricole.

De fait, les acteurs du monde agricole connaissent bien les enjeux liés au climat et à la biodiversité. Ils sont parmi les premiers concernés par les phénomènes de canicule, d'inondation ou de sécheresse ou les infestations induites par des hivers plus doux, etc. Ils ont aussi conscience des transformations constantes à mener et s'y engagent. Ils se mobilisent également par le biais de la FNSEA ou de la Confédération paysanne, pour porter des solutions en faveur du climat.

Cependant, il conviendrait aussi de réfléchir à une évolution du système d'aides accordées aux agriculteurs, pour que celles-ci soient plus justes et porteuses de moins d'effets indésirables sur la qualité de l'eau, les écosystèmes et la biodiversité, les émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit d'un défi majeur.

Je souligne par ailleurs que je supervise actuellement la rédaction du prochain rapport du GIEC sur l'état du climat à l'échelle globale et régionale. À travers ce rapport, qui devrait être publié à l'été 2021, l'objectif est de faciliter l'accès à l'information climatique,

sous la forme d'un atlas interactif. L'enjeu serait de permettre au plus grand nombre de décideurs de s'approprier cette information climatique.

En complément, le travail mené par le monde académique en liaison avec les acteurs de terrain, du monde agricole notamment, nécessiterait d'être renforcé et davantage soutenu, y compris dans le cadre des financements publics de la recherche. Pour soutenir les transformations et l'action, nous avons aujourd'hui besoin de co-construction et de décroisement, entre les domaines académiques et vis-à-vis des acteurs de terrain. Les institutions sont pour l'instant insuffisantes : à ce titre, il serait opportun de soutenir les groupes régionaux d'experts sur le climat, où des échanges fructueux entre les acteurs ont lieu. L'enjeu serait ainsi de mieux définir les connaissances à produire et à partager pour accompagner l'action et les prises de décisions.

**M. Bruno David.** — Ne soyons pas trop pessimistes : de nombreux projets de science participative, auxquels les citoyens prennent part, se développent aujourd'hui. Le Muséum d'histoire naturelle a ainsi mis en place un programme transversal de science participative, autour de la filière agricole. Dans ce cadre, nous réunissons des acteurs du monde agricole, des horticulteurs, des maraîchers, des citoyens pour qu'ils échangent sur leurs pratiques, leur perception des enjeux.

Au sein du monde agricole, on retrouve effectivement un sentiment d'incompréhension, autour de la présence en France des grands prédateurs notamment. Sur ces sujets, il convient de sortir d'une logique d'affrontement, pour avancer ensemble.

Nous avons aujourd'hui une grande question à aborder ensemble : comment habiter la Terre, avec quelle éthique vis-à-vis de la planète et de nos territoires ? Ceci pose la question des limites à instaurer pour l'espèce humaine dans un monde fini. Quelle limite à nos ambitions, au consumérisme, à nos comportements ? L'espèce humaine a déjà repoussé à l'extrême ses limites. Il nous faut désormais envisager la manière de les gérer.

Cette révision constitutionnelle adresserait un signal fort en ce sens, en France comme à l'international. L'enjeu serait ainsi d'inscrire cette prise de conscience dans le texte constitutionnel, qui serait incitative pour passer à l'action, en envisageant éventuellement d'autres limites pour ne pas paralyser l'action des pouvoirs publics.

La France pourrait s'enorgueillir d'être le premier pays au monde à s'être engagé aussi clairement dans cette voie, comme elle peut être fière d'avoir rédigé la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen au moment de la Révolution française.

**M. Chris Bowler.**— Un meilleur dialogue entre les acteurs et les disciplines apparaît effectivement nécessaire. Pour opérer un tel décroisement, le point de départ devrait être l'éducation. Il conviendrait d'introduire une plus grande souplesse dans le système éducatif, pour faciliter les passerelles entre les parcours et ainsi permettre à chacun d'acquérir tout au long de sa scolarité des notions scientifiques, de sciences sociales, mais aussi de gouvernance.

En pratique, il n'existe pas de science de l'environnement, ce n'est pas une discipline en tant que telle. Les acteurs travaillant dans ce domaine doivent maîtriser des notions physiques, chimiques et écologiques, mais aussi des notions de gouvernance et de sciences sociales. Or, cela demeure difficile dans le système actuel. Il conviendrait donc de décroiser les disciplines pour une meilleure maîtrise par chacun des enjeux.

**M. Jean-François Longeot, président.** — Je retiendrai de cet échange la nécessité de faire passer un message optimiste, sans opposer les mondes.

L'accent a également été mis sur le nécessaire travail de sensibilisation à mener en direction du grand public. Nous avons aujourd'hui tous plus ou moins conscience des enjeux. Cependant, nous ne nous sentons pas nécessairement tous concernés.

L'éducation a un rôle essentiel à jouer en la matière. En milieu scolaire, nous pourrions peut-être nous appuyer sur des intervenants davantage spécialisés dans les domaines de l'environnement il nous faudrait également pouvoir faire davantage le lien entre la biodiversité et le climat.

Enfin, je retiendrai de cette table ronde la nécessité pour l'Homme souhaitant répondre à son destin de constamment s'interroger, sur lui-même, son origine et son avenir.

**Mme Valérie Masson-Delmotte.** — J'ajouterai pour finir que des travaux de recherche ont montré l'importance de la parole politique et de ce que disent les élus pour l'opinion publique et la prise de conscience des enjeux liés à la biodiversité et au climat.

**M. Jean-François Longeot, président.** — Merci à tous.

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

La réunion est close à 20 heures.

**Mercredi 14 avril 2021**

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

*La réunion est ouverte à 10 h 00.*

**Audition sur le thème : « Mobilité sociale et aménagement du territoire : comment restaurer la promesse républicaine de l'égalité des chances ? »**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons notre cycle d'auditions sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire avec une table ronde consacrée au thème de la mobilité sociale. Nous sommes très heureux d'entendre aujourd'hui les représentants de l'association Chemins d'avenirs, de France Stratégie et de l'Insee.

Quelques observations préliminaires pour lancer le débat : il est tout de même paradoxal de constater que les inégalités sociales et scolaires territoriales perdurent alors qu'en tout point du territoire – à l'exception des « zones blanches » – jamais dans l'histoire de l'humanité, l'accès à l'information n'a été aussi facile pour tous. Reconnaissons qu'en quelques clics, un jeune peut entendre *in vivo* Einstein résumer en une phrase la théorie de la relativité. Cependant, nos enfants préfèrent trop souvent utiliser les technologies de l'information pour s'amuser ou polémiquer entre eux, et la France ne brille pas particulièrement dans les enquêtes dites PISA qui mesurent le niveau scientifique des jeunes. Or c'est une des clefs de l'avenir de notre pays.

Nous sommes ici parce que le nœud des difficultés se situe bien souvent dans la réalité spatiale et géographique : cette constatation a valu le prix Nobel à certains théoriciens de la nouvelle économie, comme Paul Krugman, qui ont su coller au réel. Nous sommes parmi les mieux placés pour constater que sur certains territoires, tout est à portée de main : ils concentrent l'activité économique, sociale ou culturelle et stimulent la curiosité et l'émulation, tout en facilitant l'intégration de leurs habitants. L'une des missions les plus nobles du Sénat est de tout faire pour réduire et annuler l'écart qui en résulte avec les territoires de notre pays où tout est éloigné : ils restent en marge de cette dynamique et se sentent oubliés. Nous traitons donc ici d'une composante essentielle de l'équilibre social et démocratique de la France. Voici quelques éléments pour lancer le débat. Je vous cède la parole et les membres de la commission vous poseront des questions.

**M. Clément Dherbécourt, chef de projets au département société et politiques sociales, France Stratégie.** – Merci beaucoup de votre accueil, Monsieur le président. Je vais tenter de vous présenter succinctement un travail réalisé l'année dernière par le département société et politiques sociales de France Stratégie qui porte sur l'inégalité de destin entre les habitants des territoires. Ce travail me semble être au centre des sujets qui vous intéressent aujourd'hui.

En introduction, je précise que si le sujet concerne l'inégalité des chances entre territoires d'origine, il faut rappeler que cette dernière est avant tout d'ordre social : les individus ont avant tout des destins différents parce qu'ils proviennent de milieux sociaux différents. Par exemple, un enfant d'ouvrier n'a généralement pas les mêmes chances qu'un enfant de cadre, de même qu'un enfant de famille modeste ne dispose pas des mêmes opportunités qu'un enfant de famille aisée. Dans un travail publié il y a trois ans, France Stratégie avait cherché à mesurer cette inégalité des chances imputable aux origines sociales. Il faut retenir qu'environ 1 000 euros par mois d'écart de revenu séparent un enfant d'ouvrier non qualifié d'un enfant de cadre : tel est le chiffrage représentatif du « facteur origine sociale ». Lorsque nous mesurons l'inégalité des chances entre les territoires, il faut mesurer les écarts par référence à ces 1 000 euros.

Pour mesurer l'inégalité des chances entre les territoires, France Stratégie a étudié le destin des enfants d'ouvriers et d'employés selon leur territoire d'origine à partir de données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). L'échantillon démographique permanent utilisé dans cette étude permet de suivre 1 % de la population de leur naissance à l'âge adulte en récupérant notamment des données liées à la scolarité puis à l'évolution des revenus fiscaux déclarés à l'âge adulte. Les analyses ont porté sur la comparaison des trajectoires d'individus issus de milieux sociaux modestes mais originaires de territoires différents. France Stratégie a par la suite soulevé trois questions relatives aux politiques publiques. Premièrement, pour favoriser l'égalité des chances, faut-il cibler les individus ou les territoires ? Deuxièmement, quelle est l'échelle pertinente d'action ? S'agit-il de l'échelle régionale, départementale ou locale ? Troisièmement, quels sont les leviers de politique publique pour favoriser l'égalité des chances entre les territoires ?

En observant les disparités entre les revenus médians selon le département d'origine, on constate qu'il existe en France de grandes différences régionales et non départementales. Ces différences ne se perçoivent pas non plus à l'échelle des villes ou des métropoles. À titre d'exemple, l'Île de France, les régions frontalières de la Suisse et certaines régions du sud-ouest, y compris Toulouse, qui est le second pôle universitaire de France, apparaissent favorables aux individus qui en sont originaires, c'est-à-dire que ces derniers auront plus de chances de bénéficier de revenus élevés à l'âge adulte que le reste des Français.

En revanche, les individus ayant grandi dans les régions du nord et du sud de la France, plus particulièrement dans les Hauts-de-France et le département du Pas-de-Calais ainsi que dans le sud du Languedoc-Roussillon semblent moins favorisés et risquent de percevoir des revenus plus faibles.

De fait, l'inégalité des chances en fonction des territoires se situe avant tout à l'échelle des régions : ceux qui grandissent dans des régions riches et en développement ont plus de chances que les autres d'avoir des revenus importants. En observant toutefois les disparités territoriales avec une plus grande précision, il n'apparaît pas de différence significative entre les zones rurales et les zones denses au sein d'un même département, y compris pour les grandes agglomérations et les métropoles. Ainsi, Perpignan, Montpellier, Lille et Dunkerque n'offrent pas plus d'opportunités à leurs habitants que les zones rurales qui leur sont adjacentes. Selon les études de France Stratégie, la ruralité n'est donc pas un facteur particulièrement défavorable mais il faut ici tenir compte du fait que les données que nous avons agrégées ne prennent pas en compte les déplacements de population. Or, dans les zones rurales, les individus souhaitant poursuivre leurs études quittent quasi systématiquement leur territoire d'origine.

Il a en outre été constaté que le développement économique régional influe sur le destin des individus : plus les résidents du département sont riches, plus les enfants d'origine modeste de ce même département ont la possibilité de percevoir des revenus élevés à l'âge adulte. Il existe cependant des exceptions : bien qu'étant un département assez pauvre, la Seine-Saint-Denis offre par exemple des perspectives d'avenir plutôt satisfaisantes pour les enfants modestes qui y grandissent. À l'inverse, d'autres départements plus riches d'Île-de-France ne semblent pas forcément favoriser le destin des enfants modestes qui en sont originaires. En résumé, le développement économique et le contexte régional influencent le devenir des individus. Le résident d'un département pauvre situé dans une région riche, à l'instar de la Seine-Saint-Denis ou des départements ruraux comme l'Ariège, bénéficie des effets favorables du dynamisme de la région.

Afin d'expliquer les écarts constatés entre les régions, il semblerait premièrement que l'accès à l'éducation et à l'enseignement supérieur soit un facteur à prendre en compte. Toutefois, il ne s'agit pas d'un facteur déterminant car il ne se vérifie pas nécessairement dans les régions pauvres du nord et du sud de la France. La mobilité géographique et le rendement des diplômés n'apparaissent pas non plus comme des facteurs révélateurs d'inégalités. La situation la plus préoccupante est celle des « immobiles » non diplômés du supérieur : elle est particulièrement dégradée au nord et au sud du pays et ce facteur explique la majorité des différences entre les territoires. Depuis une quarantaine d'années, deux régions dans le nord et le sud de la France enregistrent ainsi des taux de chômage parmi les plus élevés, une pauvreté importante et des salaires assez faibles. Les individus qui grandissent dans ces territoires, ne poursuivent pas d'études supérieures et ne quittent pas ces territoires à l'âge adulte, risquent fortement d'avoir une situation financière et professionnelle dégradée. En outre, contrairement aux autres régions pauvres, certaines spécificités sont propres au Nord-Pas-de-Calais et au Languedoc-Roussillon : sociologiquement, on constate que les personnes qui naissent dans ces deux régions ont une mobilité moins forte et préfèrent généralement rester dans leur région d'origine.

D'autres dynamiques sont à l'œuvre à l'échelle locale puisqu'au sein d'une grande agglomération, des disparités importantes se manifestent au niveau des quartiers : un jeune issu d'un quartier défavorisé d'une grande ville a généralement peu accès aux études supérieures, ce qui crée des écarts importants au sein de l'agglomération. Malgré cet effet dû

au quartier, le contexte régional reste un facteur déterminant puisqu'un individu grandissant par exemple dans un quartier défavorisé de Toulouse bénéficie de meilleures perspectives d'avenir qu'une personne qui grandit à Lille ou dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais.

En conclusion, il semble plus pertinent pour les pouvoirs publics d'agir dans un premier temps à l'échelle nationale pour résorber les écarts entre les régions. Dans un second temps, il est judicieux d'agir à l'échelle locale, à l'intérieur des agglomérations, pour endiguer les disparités entre les quartiers. Il ne semble toutefois pas véritablement pertinent d'agir à l'intérieur des régions. Il est également primordial d'articuler – plutôt que de les opposer- les politiques à destination des territoires et celles à destination des individus. Comme le démontre notre étude, pour favoriser l'égalité des chances entre les territoires, la première priorité est de lutter contre le chômage de masse au sud et au nord du pays qui crée des disparités. Pour lutter contre ces dernières, France Stratégie préconise la création d'emplois privés et publics dans les régions concernées, d'autant que l'on compte relativement peu d'emplois publics dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais et dans le Languedoc-Roussillon. Créer des emplois publics dans ces zones pourrait donc contribuer à une amélioration de la situation à court terme. Il est de surcroît primordial d'améliorer la situation des non-diplômés sur le marché du travail dans ces régions pauvres. Enfin, en utilisant des leviers tels que la mobilité et l'éducation, France Stratégie recommande dans son rapport de cibler les politiques publiques sur les enfants d'origines modestes.

**M. Michel Duée, directeur du département de l'action régionale à la direction générale de l'Insee.** –Je souhaite évoquer des thématiques servant à illustrer le débat, à l'instar des diplômes et de la mobilité résidentielle qui ont été présentés comme étant des facteurs d'inégalités. J'aborderai également la géographie de la pauvreté. Concernant les niveaux de diplômes, comme cela vient d'être évoqué, les individus sont globalement peu ou pas diplômés sur le pourtour méditerranéen, en Corse et dans le Nord-Pas-de-Calais. À l'inverse, les diplômés du supérieur se situent majoritairement dans l'ouest de l'Île-de-France, dans les grandes capitales régionales et les centres universitaires comme Toulouse, Rennes, Strasbourg et Nantes. L'Insee signale en outre des disparités de taux de réussite au baccalauréat ; bien que celui-ci avoisine les 90 % à l'échelle nationale, les taux de réussite sont plus faibles dans le nord de la France ou l'est de l'Île-de-France. et en revanche, nettement plus élevés au sud du Massif central et en Bretagne.

Au sujet des mobilités résidentielles, on pourrait croire que si le territoire affecte le destin des individus, il suffit de déménager pour bénéficier d'un environnement plus favorable. Cependant, les mobilités résidentielles sont en réalité peu fréquentes entre les différents départements : chaque année, les Français déménagent en moyenne plus à l'intérieur d'une même commune ou d'un même département qu'entre deux départements distincts. L'unique tranche d'âge pour laquelle la mobilité entre les départements est élevée est celle des 15 à 25 ans. Cette mobilité, qui concerne 7 % des individus constituant cette tranche d'âge, correspond généralement au départ pour des études supérieures ou trouver un premier emploi.

Généralement, les jeunes de 15 à 25 ans quittent leur région d'origine pour rejoindre les centres universitaires. Pour les autres tranches d'âge, la mobilité est significativement différente puisqu'elle s'articule essentiellement entre le Nord-Est et la façade atlantique. Pour la tranche d'âge des 55 à 70 ans, plus particulièrement concernée par les départs en retraite, la mobilité s'effectue également vers la façade atlantique mais aussi vers le sud du Massif central avec un départ significatif d'Île-de-France. Du temps de la plateforme Admission Post Bac (APB), l'Insee avait recueilli des données permettant de

mesurer la mobilité des jeunes à l'entrée des études supérieures ainsi que la corrélation entre le lieu d'obtention du baccalauréat et le lieu de réalisation des études supérieures. Il en résulte que l'orientation des bacheliers diffère clairement en fonction de leurs origines sociales. Les jeunes issus de milieux favorisés vont majoritairement vers les écoles d'ingénieurs et les classes préparatoires aux grandes écoles, tandis que les bacheliers issus de milieux modestes s'orientent plutôt vers les formations de techniciens supérieurs.

Par conséquent, l'origine sociale détermine fortement l'orientation académique puis professionnelle. L'Insee a en outre constaté que l'offre de formation locale avait également un léger impact sur l'orientation des bacheliers même si ce facteur n'est pas déterminant. Par ailleurs, il a également été relevé, en étudiant la mobilité résidentielle des bacheliers, que les plus favorisés sont ceux de la tranche d'âge 15 à 25 ans qui déménagent le plus entre les différentes académies. Les bacheliers issus d'un milieu modeste apparaissent moins mobiles et donc plus dépendants de l'offre de formation à proximité de leur lieu de résidence.

Si la pauvreté est majoritairement présente dans le nord de la France et sur le pourtour méditerranéen, des disparités existent également à l'intérieur des départements. Selon les données disponibles à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la pauvreté est avant tout un phénomène urbain. Parallèlement, nous constatons que les ménages les plus pauvres sont majoritairement constitués de mères célibataires ou de veuves percevant une pension modeste.

**Mme Salomé Berlioux, directrice générale de l'association Chemins d'avenir.** – Afin de compléter ce qui a déjà été évoqué, je m'appuierai sur mon expérience de terrain dans l'accompagnement de 2 000 jeunes au sein de l'association Chemins d'avenir ainsi que sur les conclusions d'un rapport transmis un an auparavant au ministre de l'éducation nationale Jean-Michel Blanquer. J'étayerai aussi mon propos à partir de l'étude « Jeunes des villes, jeunes des champs » que j'avais menée en collaboration dix-huit mois plus tôt. Concernant les jeunes des zones rurales et des petites communes, un triple constat peut d'ores et déjà être dressé afin de réfléchir en termes de politiques publiques.

Premièrement, les jeunes des zones rurales et des petites villes sont extrêmement nombreux. Ils représentent au total 60 % à 65 % des moins de 20 ans, dont 23 % pour les jeunes ruraux. Deuxièmement, ces jeunes rencontrent un certain nombre de défis au cours de leur parcours qui relèvent du déterminisme social, géographique et parfois du déterminisme de genre. La probabilité qu'une jeune fille issue d'un milieu modeste d'une zone rurale réalise des études d'ingénieur, ou dans le domaine de la diplomatie par exemple, est extrêmement limitée. Les obstacles sont ainsi imbriqués les uns dans les autres. Je confirme que les jeunes ruraux ayant les capacités financières de déménager sont très peu nombreux : leur orientation est ainsi fortement déterminée par leur ancrage géographique, alors que les jeunes ruraux réussissent généralement bien leur scolarité jusqu'au collège, par la suite, leur réussite scolaire devient plus faible que la moyenne nationale, ce qui les incite à s'orienter parfois par défaut vers des voies professionnelles et agricoles. À cet égard, les jeunes ruraux peuvent être victimes, comme les jeunes des quartiers sensibles, d'un phénomène d'autocensure. Le manque de ressources financières constitue évidemment un obstacle majeur à la poursuite des études pour les jeunes ruraux qui ne peuvent pas facilement déménager ; de plus, ils rencontrent des difficultés dans la chaîne administrative pour remplir un dossier de demande de bourse.

Troisièmement, l'inégalité caractérisant les jeunes ruraux est longtemps restée dans l'angle mort des politiques publiques et des dispositifs d'égalité des chances. C'est pourquoi j'avais adressé vingt-cinq préconisations concrètes à mettre en place rapidement dans un cadre budgétaire très contraint de façon à ce que les expérimentations s'effectuent sans pénaliser les collectivités territoriales ou d'autres représentants des pouvoirs publics. Ces vingt-cinq recommandations s'organisent autour de quatre grands axes. Le premier vise à déterminer comment les jeunes ruraux sont perçus et comment ils se perçoivent au sein de la société. Le deuxième axe évoque les enjeux liés à l'information, à l'orientation et à l'ambition. Le troisième porte sur l'écosystème dans lequel évoluent les jeunes ruraux. Enfin, le quatrième axe s'articule autour des enjeux de mobilité. Il convient toutefois d'échapper à deux injonctions couramment adressées aux jeunes ruraux, à savoir l'obligation de rester dans son territoire d'origine aussi bien que l'obligation de s'adapter rapidement pour devenir un citoyen du monde. À cet égard, je préciserai par la suite les différences importantes en termes de projection géographique vers l'avenir qui existent entre les jeunes ruraux et les jeunes urbains. Il me semble important, quand on aborde ce sujet, d'éviter toute réflexion trop binaire.

**M. Jean-François Longeot.** – Merci, je donne la parole à nos référents sur l'aménagement du territoire : Monsieur Bruno Rojouan, Mesdames Patricia Demas et Martine Filleul.

**M. Bruno Rojouan.** – Je note la convergence des trois intervenants sur le constat. Je tiens à saluer plus particulièrement l'intervention de Madame Salomé Berlioux et à mettre en avant quelques idées optimistes. On a encore souvent tendance à présenter le succès comme étant conditionné par l'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Il me semble toutefois que la réalité concrète a beaucoup évolué au sein de la société depuis quelques années. Un jeune plombier ou un jeune technicien apparaît aujourd'hui comme étant plus valorisé qu'auparavant, d'autant que son entrée dans la vie active se caractérise parfois par un pouvoir d'achat plus élevé que celui des personnes ayant accompli de longues études. Ainsi, la situation actuelle comporte des notes d'espoir et cela doit nous permettre de porter un regard positif sur l'avenir ? Je concède qu'en milieu rural, l'éloignement des services publics peut être un frein à la réussite et à l'obtention de diplômes de l'enseignement supérieur. Ceci étant, ne pensez-vous pas que le numérique peut permettre de compenser cette géographie défavorable ? Je fais partie des élus locaux qui militent pour le déploiement d'un numérique plus efficace dans les zones rurales.

**Mme Patricia Demas.** – Merci à tous pour vos interventions qui confirment nos inquiétudes. Vous avez opportunément souligné l'attractivité économique et les revenus des ménages comme des facteurs de réussite pour les étudiants : disposez-vous de données pour évaluer les effets de la crise sanitaire actuelle ? Je m'interroge également sur les modèles éducatif et scolaire français. Sont-ils adaptés aux enjeux de notre pays et de nos régions ? Permettent-ils de réduire les fractures territoriales et sociales ? Il me semble que le système éducatif est aussi le garant de la réussite des étudiants et de perspectives d'avenir positives. Je rejoins également notre collègue Bruno Rojouan sur la nécessité de soutenir le développement du numérique dans les zones rurales. La France ne pourrait-elle pas créer, à l'instar d'autres pays, des campus connectés afin de s'adapter aux défis et aux évolutions d'aujourd'hui, comme la crise pandémique sanitaire et sociale ? Je rappelle ici que les jeunes vivent douloureusement la situation actuelle. Enfin, toujours au sujet de la précarité des étudiants, quelles perspectives d'accompagnement préconisez-vous pour réduire les fractures actuellement à l'œuvre ?

**Mme Martine Filleul.** – Je remercie également les différents intervenants. Je retiens de ces présentations les inégalités persistantes entre les territoires et les trajectoires individuelles malgré les politiques de redistribution et le travail de péréquation mené par les gouvernements successifs. Je constate que ces derniers, toutes sensibilités confondues, ont quelque peu échoué ou obtenu des résultats mitigés. Dès lors, quelle stratégie préconisez-vous, et sur quel levier traditionnel de la politique de l'aménagement du territoire faut-il agir ? Quels seraient éventuellement les nouveaux outils à mettre en œuvre pour rétablir cette égalité républicaine qui nous réunit tous ? Je crois qu'il faut traiter ce sujet avec humilité et modestie, car nous constatons qu'il faut prendre en compte de multiples paramètres. La France a besoin de construire un territoire national qui soit pourvu de manière volontaire et solidaire en équipements et en infrastructures. Il faut aussi encourager la mixité sociale et l'égalité des chances pour que le lieu de naissance n'entrave pas l'épanouissement personnel et l'insertion sociale. Le progrès numérique doit en outre être équitablement partagé sur le territoire. Face à de tels enjeux et une telle complexité, estimez-vous souhaitable de mettre un frein à la concurrence entre les territoires ? Ne devrions-nous pas plutôt favoriser une conception des territoires plus inclusive et plus solidaire ? Pensez-vous que la compétition et les classements entre les lycées et les universités favorisent vraiment l'égalité des chances républicaine ? Pouvons-nous nous fixer un objectif d'égalité des chances entre les individus et les territoires ? En matière d'éducation par exemple, nous pourrions réfléchir à la définition de critères d'évaluation de la performance scolaire locale. Cet objectif demanderait d'importantes réallocations de ressources des territoires favorisés vers les territoires défavorisés.

**Mme Salomé Berlioux.** – Je propose de répondre aux deux premières questions. Je suis totalement d'accord avec vos remarques concernant la notion de réussite. Je rappelle que nous avons choisi, au sein de Chemins d'avenirs, de définir notre mission comme suit : permettre aux jeunes des zones rurales et des petites villes de réaliser pleinement leur potentiel. Nous ne parlons donc pas de « réussite ». L'idée de potentiel comporte bien entendu un volet académique mais il ne s'agit pas de l'unique axe que nous cherchons à développer. Nous soutenons par exemple les jeunes qui souhaitent reprendre dans de bonnes conditions l'exploitation agricole de leurs parents. Nous soutenons également des artisans ou des étudiants voulant devenir journalistes. La réussite est donc à mon sens la possibilité pour ces jeunes d'aller là où ils veulent aller et de se réaliser là où ils le souhaitent. Je constate toutefois qu'une ambiguïté subsiste à ce sujet en zone rurale. En prenant l'exemple d'un collègue de l'Allier, j'ai pu remarquer dans un sondage que sept filles sur dix en classe de quatrième déclaraient vouloir travailler avec les animaux ou avec les enfants. Elles n'ambitionnent cependant pas d'être vétérinaire ou universitaire. Par conséquent, l'un des principaux enjeux réside dans le fait d'informer les jeunes sur toutes les opportunités qui s'offrent à eux, au-delà de leur environnement familial et géographique direct. Les perspectives d'avenir de ces jeunes ne doivent pas être bornées par ce qui existe à côté de chez eux. Cette problématique doit être traitée indépendamment de la question des études supérieures. Je précise à cet égard qu'un tiers des jeunes pris en charge par Chemins d'avenirs sont en situation de décrochage scolaire, un autre tiers a des résultats moyens et le dernier tiers a de plutôt bons résultats.

Concernant le numérique, je rejoins également vos propos. Les campus connectés qui permettent aux étudiants de première année de suivre des cours à distance ne constituent encore qu'une bricole de réponse. Je fais cependant observer que nous ne pouvons pas tout attendre du numérique, contrairement à ce que pensent certaines élites parisiennes déconnectées de la réalité des territoires. Outre la question technique de la fracture numérique, il faut prendre en compte les problématiques relatives à l'usage du numérique par les jeunes et

à leur accompagnement dans son utilisation, ou d'Internet, en même temps que leurs choix d'orientation. Le jeune évoluant en milieu rural n'est pas toujours en mesure de se projeter vers telle université ou telle formation en découvrant celles-ci uniquement *via* Internet. Au total, la question des écosystèmes est à mon sens déterminante pour apprendre aux jeunes ruraux à profiter des cercles d'opportunité qui s'ouvrent à eux. Comme vous le suggérez, la bonne solution ne consiste certainement pas à accentuer les systèmes de compétition entre les urbains et les ruraux. Je suis par ailleurs d'accord avec vous pour reconnaître que les solutions sont difficiles à trouver et nécessitent de faire preuve d'humilité.

**M. Clément Dherbécourt.** – Merci pour ces questions très riches auxquelles je ne pourrai pas complètement répondre. Concernant la réussite, je suis tout à fait d'accord avec Monsieur Rojouan. Depuis une vingtaine d'années, les politiques ont fortement appuyé le passage des jeunes par l'enseignement supérieur. Ce dernier, au même titre que l'allongement des études, notamment dans les milieux modestes, apparaissait comme un instrument de mesure de la réussite individuelle mais aussi de la réussite des politiques publiques. J'espère ne pas m'être mal exprimé précédemment, car je précise qu'au sein de France Stratégie, nous ne privilégions pas cette définition de la réussite.

Ceci étant, lorsque nous cherchons à mesurer l'égalité des chances, nous devons définir un critère de réussite. France Stratégie a ainsi choisi celui du niveau de vie défini par le revenu après redistribution par unité de consommation. D'autres critères de réussite existent pour mesurer l'égalité des chances comme le bien-être ou l'accès à l'immobilier. Nous avons toutefois considéré que le critère du revenu apparaissait comme étant le plus cohérent entre les différents territoires malgré l'existence de variations de pouvoir d'achat d'une région à l'autre. Je suis d'accord avec vous pour reconnaître que les études supérieures ne sont pas indispensables pour accéder à l'emploi et à des revenus importants. Je reconnais aussi qu'il y a eu ces dernières années une amélioration de l'image d'un certain nombre de métiers manuels.

Pour revenir sur ma présentation, je rappelle que celle-ci portait uniquement sur les enfants d'origine modeste. Ainsi sur le plan des revenus, France Stratégie n'a pas constaté dans son étude de différence majeure entre les résidents des zones urbaines et ceux de la ruralité. J'ai en outre insisté sur la situation préoccupante des « immobiles » non-diplômés du supérieur, qui constituent une catégorie délaissée par les politiques publiques. Il convient à ce titre de rappeler que la majorité des enfants d'origine modeste, notamment les enfants d'ouvriers, ne poursuivent pas leurs études au-delà du baccalauréat. Je tenais à répondre ici à Monsieur Rojouan par rapport à la question portant sur la mesure de la réussite.

Quant aux questions relatives au numérique et au système éducatif, je ne dispose pas d'éléments de réponse précis. En revanche, concernant les conséquences de la pandémie de Covid-19, je tiens à signaler que France Stratégie publie une étude le 16 avril afin de présenter les effets de la crise sanitaire sur les territoires par secteur d'emploi. Comme en 2020, nous avons de nouveau constaté que la crise économique induite par la pandémie de Covid-19 n'avait pas un impact particulièrement puissant sur les territoires les plus pauvres. Elle affecterait au contraire les grandes métropoles et des régions qui ne sont habituellement pas au centre des politiques d'aménagement du territoire. Je reconnais que cette crise aura des conséquences économiques majeures qu'il faudra entre autres prendre en compte dans l'accompagnement des étudiants vers l'emploi.

Enfin, pour répondre à madame Filleul, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer que les politiques publiques n'ont pas été efficaces, car nous ne disposons pas de données

contrefactuelles en ce sens. Toutefois, je vous rejoins sur le fait que ces politiques publiques n'ont pas permis de créer une réelle convergence économique entre les territoires touchés par la crise depuis les années 1970. Des exceptions sont à noter en ce qui concerne la Corse et les départements d'outre-mer pour lesquels des convergences avec la moyenne nationale ont été observées en termes de rattrapage de produit intérieur brut (PIB). En revanche, les politiques publiques n'ont toujours pas eu les effets escomptés dans le Nord-Pas-de-Calais et le Languedoc-Roussillon. C'est pourquoi France Stratégie avait mis en avant dans son dernier rapport la nécessité pour l'État d'avoir recours à de nouveaux leviers, déjà expérimentés aux États-Unis et en Allemagne. Parmi ces derniers figure notamment l'incitation fiscale qui consiste à octroyer des avantages fiscaux aux entreprises qui créent des emplois de qualité dans les régions délaissées. Le levier de l'emploi public pourrait également être utilisé de manière beaucoup plus active et ciblée afin de favoriser la convergence économique de certains territoires.

**M. Michel Duée.** – Merci également pour ces questions. Comme vous l'avez rappelé, un tel sujet appelle à l'humilité et à la modestie : je ne me hasarderai donc pas à répondre aux questions portant sur des domaines que je ne maîtrise pas. Je tenais à confirmer l'effet de la crise actuelle qui a, par rapport aux crises précédentes, un impact particulier sur les régions qui se portaient bien d'un point de vue économique. Les régions concernées sont, de manière générale, spécialisées dans un secteur d'activité, à l'instar de Toulouse avec l'aéronautique. Certaines villes, comme Paris et Marne-la-Vallée, sont quant à elles touchées par la chute du tourisme, en particulier du tourisme généré par les voyageurs étrangers. Des spécialistes de la profession estiment à cet égard que le tourisme étranger ne redémarrera pas avant au moins deux ans, ce qui risque d'aggraver les conséquences économiques dans ces localités.

En ce qui concerne l'impact des disparités territoriales sur l'égalité des chances, je reconnais que celui-ci est tout à fait réel, comme l'ont montré les travaux de France Stratégie. Toutefois, l'impact du milieu social reste encore plus déterminant.

**M. Éric Gold.** – Certains départements ruraux disposent d'un nombre important de collèges, à l'instar du Puy-de-Dôme qui en compte soixante. Si ce maillage présente un intérêt en termes d'aménagement du territoire, force est de constater que certains collèges comptent peu d'élèves, peu d'options et peu de stabilité au sein des équipes enseignantes. Si leurs résultats au brevet se situent dans la moyenne nationale, les parcours qui suivent sont peu diversifiés. Le ministère de l'éducation nationale a lancé à titre expérimental, dans certaines académies, les « territoires éducatifs ruraux ». Toutefois, au sein de collèges regroupant une cinquantaine d'élèves, ces initiatives produisent très peu d'émulation. Je souhaiterais recueillir votre analyse sur les capacités de ces petits collèges à sortir les jeunes d'un certain isolement géographique et social, dans lequel ils débute très souvent leur parcours.

**Mme Marta de Cidrac.** – Je souhaite pour ma part vous interroger sur la mobilité des jeunes filles des territoires ruraux. Si la mobilité est difficile pour les jeunes ruraux, comme le montrent de nombreux rapports, celle-ci semble particulièrement compliquée pour les jeunes femmes. En effet, les jeunes hommes peuvent parvenir à décrocher des métiers manuels alors que les femmes ont beaucoup plus de mal à trouver leur place, d'où leur choix fréquent de quitter les territoires ruraux. Observez-vous des différences entre jeunes femmes et jeunes hommes des territoires ruraux en matière de mobilité sociale ? Quels sont les freins spécifiques aux jeunes femmes ? Quels sont selon vous les leviers les plus efficaces pour

orienter les politiques publiques vers une véritable égalité des chances à l'attention des jeunes filles de ces territoires ?

**M. Stéphane Demilly.** – Je tiens également à remercier les différents intervenants. Ce sujet est à la fois passionnant et perturbant pour l'élu de la région des Hauts-de-France que je suis. Le constat m'apparaît même, à certains égards, culpabilisant pour les élus de la République tant cette thématique de l'égalité des chances apparaît trop souvent, dans les débats, plus théorique que pratique. En tant que maire d'une commune ouvrière pendant trente ans, j'ai pu constater que ce phénomène est loin d'être nouveau. Je rejoins Martine Filleul pour souligner qu'un grand chantier s'ouvre pour les politiques publiques, peu importe la sensibilité politique des élus. Je souhaite enfin adresser ma question à Monsieur Dherbécourt. Quelle observation faites-vous des évolutions dans le temps ? La situation dramatique, que vous avez dépeinte à propos de l'inégalité des chances entre un enfant d'ouvrier et un enfant de cadre, s'inscrit-elle dans la longue durée ?

**M. Philippe Tabarot.** – La France des villes contre la France des campagnes, Paris contre les petites villes : ces oppositions territoriales sont souvent invoquées pour expliquer les maux et les fractures de notre société. Je rappelle tout de même qu'en vingt ans, la structure sociale et spatiale de notre pays a profondément changé, les emplois se concentrant dans le cœur des métropoles tandis que l'habitat s'est canalisé dans le périurbain. Certains Français ont pu bénéficier de ces évolutions tandis que d'autres ont été mis à l'écart. Et la souffrance sociale qui en résulte a un fort impact sur notre société. Pourtant, les Français semblent véhiculer une image positive de leur territoire d'origine et de résidence. Les crises, à l'instar de celle des Gilets jaunes et de celle liée à la Covid-19, viennent toutefois ternir ce constat. La ruralité a-t-elle les moyens de se faire entendre au sujet de ce sentiment d'abandon ? Alors que le processus de décentralisation promettait aux collectivités davantage de pouvoirs pour mettre en place de réelles stratégies de renforcement des services publics, d'investissement et d'attractivité, le retour de l'État vertical a-t-il sapé les capacités de développement des campagnes ? La crise de la Covid-19 favorisera-t-elle un retour vers la ruralité ? Miser sur la ruralité, est-ce une question de courage politique ? Le coût est-il trop élevé pour notre pays ?

**Mme Angèle Prévaille.** – Je souhaite évoquer la situation du département du Lot dans lequel la réussite au baccalauréat est particulièrement importante, de même que la pauvreté. Ayant été professeure en collège dans ce département qui compte vingt collèges au total, j'ai pu constater que les problématiques de mobilité étaient liées aux problèmes de formation et d'ambition. Cela dit, il me semble que l'une des solutions serait de pouvoir décliner dans nos territoires les formations supérieures pour les premières années. Si la région Occitanie, dont le Lot fait partie, a mis en place la gratuité pour les jeunes des transports en commun, il convient de rappeler que certaines localités n'en bénéficient pas. Un mécanisme de solidarité nationale devrait donc être mis en place pour soutenir les zones enclavées. Nous devons aider les jeunes de ces territoires à devenir ce qu'ils doivent être, car cela est bénéfique pour la société entière.

**M. Joël Bigot.** – Merci à nos intervenants pour cette photographie de la société française qui illustre à la fois ses réussites et ses blocages, notamment en termes d'immigration. Je note toutefois un angle mort dans vos présentations qui concerne l'immigration et l'intégration de celle-ci dans la société française. Nous dénombrons en France cinq millions de personnes issues de l'immigration et nous n'avons pas connaissance dans vos études de la manière dont elles ont été intégrées. Des réseaux d'éducation prioritaire ont été mis en place à la ville comme à la campagne pour favoriser l'intégration dans la

société française. Quelles politiques publiques mettrons-nous en œuvre pour faire évoluer cette situation de la manière la plus harmonieuse possible ? La crise de la Covid-19 affectera assurément nos mobilités et nécessitera en outre un développement de la couverture numérique dans la mesure où le télétravail continuera vraisemblablement d'être appliqué, y compris dans les zones rurales. Comme cela a été opportunément souligné, je note par ailleurs l'importance de la question de l'autocensure qui à mon sens est très prégnante pour les jeunes filles. Je souhaite entendre vos propositions sur ce point.

**M. Jean Bacci.** –Je rejoins les différents intervenants pour souligner le rôle prépondérant de l'Éducation nationale dans la formation des jeunes. En tant qu'ancien enseignant, je salue l'efficacité de certains établissements qui proposent des formations permettant aux élèves de maîtriser les technologies du moment. Force est de constater que dans ce type d'établissement, 90 % des jeunes intègrent rapidement le marché du travail. Je déplore ainsi au sein de l'Éducation nationale, un manque d'adaptation aux spécificités locales qui ne permet pas toujours aux jeunes d'un territoire donné de composer la future main d'œuvre nécessaire aux besoins de ce dernier.

**Mme Marie-Claude Varailas.** –En tant que sénatrice du département de la Dordogne, je suis particulièrement concernée par ce débat. En Dordogne, 18 % de la population est en situation de précarité et vit en dessous du seuil de pauvreté. En termes d'éducation, je constate qu'il est financièrement très difficile pour les jeunes du département de poursuivre leurs études supérieures à Bordeaux par exemple. Malgré la création d'un campus connecté à Périgueux et les efforts fournis par le département pour préserver ses collèges, la crise sanitaire a révélé les difficultés matérielles structurelles éprouvées par une part importante des étudiants. À l'échelle nationale, 21 % des étudiants vivent en dessous du seuil de pauvreté et 31 % ne reçoivent pas d'aide de leur famille. Dans ces conditions, ne croyez-vous pas qu'il faille relancer le débat concernant le revenu universel pour tous les étudiants ?

**Mme Laurence Muller-Bronn.** –Je souhaite poser quatre questions. Les jeunes des zones urbaines sont-ils plus mobiles que ceux des zones rurales ? Ne faudrait-il pas réintroduire plus de services publics en ruralité afin de stimuler le dynamisme économique ? Ne serait-il pas souhaitable de favoriser les cultures spécifiques au milieu rural sans que celles-ci soient déterminées selon les critères de la culture citadine ? Enfin, malgré une concentration de la consommation et de l'emploi dans les grands centres urbains, peut-on affirmer que les conditions de vie sont plus défavorables à la campagne ? Je souhaite par ailleurs souligner que l'instabilité des équipes enseignantes dans les petits collèges ruraux représente en effet un inconvénient de taille pour l'éducation des jeunes.

**M. Clément Dherbécourt.** – Je note que de nombreuses questions ont porté sur la concurrence entre les territoires. Je vous rejoins pour affirmer que chaque territoire a ses atouts et ses inconvénients. Dans les grandes métropoles, il existe par exemple des problématiques liées à l'immigration et à la cherté du foncier ainsi que des biens et des services. Ces zones ont d'ailleurs été plus fortement affectées par la crise liée à la pandémie de Covid-19. Il est par conséquent inenvisageable d'aligner les métropoles et les zones rurales sur les mêmes critères de performance économique. La ruralité devrait mettre en avant ses atouts dans le débat public.

Concernant la situation actuelle de la France, je tiens à signaler que celle-ci n'est pas plus problématique que celle des autres pays européens. Les inégalités régionales sont moins fortes en France qu'en Italie, en Espagne, en Allemagne et au Royaume-Uni. Par

conséquent, on ne peut pas affirmer que la situation empire en France. Les inégalités de revenus ont même tendance à diminuer en France, contrairement à de nombreux pays occidentaux, en particulier les États-Unis où les inégalités ont considérablement augmenté.

**M. Michel Duée.** – En tant qu'économiste, je ne répondrai pas aux nombreuses questions relatives à l'éducation. Je souhaite simplement préciser qu'au sujet des petits collèges, le maillage territorial est à prendre en compte en parallèle de la densité de population. S'agissant de l'opposition entre les milieux urbains et ruraux, il me paraît avant tout difficile de considérer la ruralité comme une composante homogène. Selon la définition de l'Insee, les territoires ruraux rassemblent un tiers de la population française. Des différences importantes existent entre les territoires ruraux, notamment en fonction de leur proximité ou de leur éloignement des grands centres urbains. Pour terminer à mon tour sur une note optimiste, je rejoins Clément Dherbécourt pour affirmer que les zones rurales doivent apprendre à développer leurs atouts, qui sont nombreux par rapport aux centres urbains. Je précise à cet égard qu'une étude de l'Insee sur le bien-être révèle qu'il existe très peu de disparités entre les territoires. Les facteurs déterminant le bien-être des Français sont avant tout le revenu et l'état de santé.

**M. Jean-François Longeot.** – Madame Berlioux, souhaitez-vous répondre aux questions, en particulier sur le volet éducation ?

**Mme Salomé Berlioux.** – Oui, Monsieur le Président. Des études ont montré que les jeunes les plus mobiles parviennent en moyenne à décrocher plus facilement leur premier emploi. Une différence très forte persiste par ailleurs entre les jeunes urbains et les jeunes ruraux en termes de capacité à se projeter à l'international. En effet, les jeunes parisiens ou lyonnais sont 17 % plus nombreux que les jeunes ruraux à envisager une carrière à l'étranger. S'agissant des collègues, j'ai constaté dans les différentes interventions des parlementaires que le constat était globalement le même quel que soit le département rural. Ces collègues pâtissent d'un important manque de ressources, notamment humaines, dans la mesure où leur faible fréquentation ne permet pas l'accueil permanent d'accompagnants dédiés à l'orientation professionnelle.

Toutefois, il me semble que le ministère de l'éducation nationale est souvent trop sollicité dans le débat public alors qu'il ne peut pas traiter à la fois des programmes scolaires, de l'égalité des chances et des disparités entre les villes et les campagnes. Il faudrait à mon sens permettre à d'autres acteurs, à l'instar des entreprises privées et des associations, de prendre le relais de l'Éducation nationale dans certains cas bien particuliers. Le développement d'un écosystème autour de ces petits collèges me paraît être une solution adaptée aux problématiques d'isolement géographique. Il serait par ailleurs nécessaire de travailler à une vision plus réaliste de l'internat, ce dernier pouvant également être une alternative prometteuse pour permettre l'inscription des élèves dans des structures plus importantes. Comme le préconise Chemins d'avenirs, il me semble en outre important de favoriser la mobilité entre les espaces urbains et ruraux en soutenant des initiatives qui permettraient aux jeunes des deux milieux de se rencontrer et d'échanger sur leurs expériences respectives. Ces initiatives seraient également bénéfiques pour la cohésion nationale, qui semble aujourd'hui mise à mal.

En ce qui concerne les jeunes filles, je vous renvoie, pour le détail, au compte rendu de ma dernière audition au Sénat, diffusé sur votre site internet. Je rejoins en tout cas vos observations puisque de manière générale, les jeunes filles doivent surmonter des défis en termes d'ambition, de réalisation de soi et de réussite qui sont indépendants des études

supérieures. La ruralité et l'isolement géographique ne font qu'accentuer ces défis qui concernent l'ensemble des jeunes femmes en France.

**M. Clément Dherbécourt.** – Pour répondre très rapidement à Madame Muller-Bronn, je confirme que les jeunes ruraux sont plus mobiles que les jeunes urbains à hauteur de 10 %.

**M. Jean-François Longeot.** – Un grand merci à tous et, en particulier, à nos intervenants pour la qualité de cet échange de vues.

*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 4 mai 2021**

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

## **Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement - Examen du rapport pour avis**

**M. Jean-François Longeot, président.** – C'est un moment solennel, puisque c'est la première fois que notre commission émet un avis sur un projet de révision constitutionnelle.

La phrase dont le Gouvernement souhaite l'insertion à l'article 1<sup>er</sup> est inspirée de l'une des 149 propositions de la Convention citoyenne pour le climat, adoptée avec 81 % de votes favorables : « *Elle [la France] garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique.* »

Si l'examen au fond des textes constitutionnels relève de la compétence de la commission des lois, la matière abordée par cette révision ressortit à notre commission, ce qui justifie pleinement notre saisine pour avis.

Ce texte a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 20 janvier dernier et adopté, sans modification, en séance publique le 16 mars, par 391 voix pour et 47 contre. La commission des lois examinera demain le rapport de son président François-Noël Buffet. Le texte sera enfin examiné en séance publique les 10 et 11 mai prochains.

Pour approfondir notre analyse, nous avons croisé les approches et multiplié les points de vue. Après avoir entendu le garde des sceaux en audition conjointe avec la commission des lois, nous avons confronté les avis de constitutionnalistes et spécialistes du droit de l'environnement, et entendu d'éminents scientifiques nous présenter le dernier état des connaissances en matière environnementale et climatique.

Je tiens à remercier le rapporteur pour avis, notre collègue Guillaume Chevrollier, pour l'important travail qu'il a mené dans le but de parvenir à une rédaction équilibrée, en étroite collaboration avec la commission des lois.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis.** – Outre les personnalités citées par le président, nous avons entendu des scientifiques comme Bruno David, président du Muséum national d'histoire naturelle, le professeur Chris Bowler, titulaire de la chaire

Biodiversité et écosystèmes au Collège de France et la paléoclimatologue Valérie Masson-Delmotte. J'ai également consulté des associations représentant les collectivités territoriales – l'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et Régions de France – des représentants du Medef, de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), des ONG et associations comme la Fondation Nicolas-Hulot pour la nature et l'homme, Notre Affaire à tous et enfin des membres de la Convention citoyenne pour le climat.

Le président l'a rappelé, c'est la première fois que notre commission émet un avis sur un projet de révision constitutionnelle. Ce pourrait fort bien ne pas être la dernière, tant la constitutionnalisation environnementale est devenue un enjeu politique dans un grand nombre de pays dont la France : il s'agit du troisième texte proposé par le Gouvernement en moins de trois ans dont l'objectif – ou l'un des objectifs – est de renforcer la protection constitutionnelle de l'environnement et du climat. Ce projet reprend, légèrement modifiée, l'une des propositions formulées par la Convention citoyenne pour le climat, que le Président de la République s'est engagé à soumettre au référendum à l'issue de son adoption par les deux assemblées.

Le projet que nous examinons aujourd'hui s'inscrit dans la droite ligne de la révision constitutionnelle de mars 2005, qui avait conféré rang constitutionnel à la protection de l'environnement par l'insertion, dans le préambule de la Constitution, d'une référence à la Charte de l'environnement. Ce choix audacieux du constituant a élevé le droit de l'environnement au plus haut niveau de la hiérarchie des normes.

Pourquoi cet engouement ? Chacun le sait, plus personne n'en doute : l'urgence climatique s'accroît et la biodiversité décroît dans des proportions inquiétantes. Pour filer une célèbre métaphore, notre maison continue de brûler et le constituant a décidé de ne plus regarder ailleurs. Les scientifiques que nous avons entendus sont unanimes : l'espèce humaine est devenue une « *force biogéochimique capable d'influer sur le fonctionnement du système terrestre, équivalente à des centaines de volcans massifs* ». Les rapports successifs du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) soulignent l'irréversibilité de certains processus climatiques, faisant peser de sérieuses menaces planétaires, notamment économiques et sanitaires.

Cette prise de conscience est désormais internationale. Plus d'une centaine de pays font aujourd'hui référence à l'environnement et à la nécessité de le préserver dans leur texte constitutionnel. La protection de l'environnement imprègne le droit international et la dimension environnementale du droit européen est de plus en plus marquée. La France a fait le choix, en 2005, de se doter d'une Charte de l'environnement, véritable constitution environnementale, à laquelle se réfèrent les pouvoirs publics, le législateur, les juges et, de plus en plus souvent, les citoyens.

Cette charte, précédée d'un préambule énumérant des constats scientifiques et des principes à vocation universelle, décline en dix articles un ensemble de droits et, de manière plus originale, de devoirs. Y sont consacrés des concepts reconnus sur le plan international, tels le développement durable et le principe de précaution. Parmi les droits essentiels, celui de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Au nombre des devoirs à la charge de chacun, celui de prendre part à la préservation et l'amélioration de l'environnement,

de prévenir les atteintes portées à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences, ainsi que de réparer les dommages causés à l'environnement.

Plus de quinze ans après son adoption, cette charte a fait la preuve de son caractère évolutif : la plasticité de ses principes et la généralité des droits et devoirs qu'elle consacre ont permis à la jurisprudence de s'appuyer sur des principes constitutionnels enrichis au fil du temps. Cependant, eu égard à la forte progression des connaissances scientifiques depuis une quinzaine d'années, il est regrettable qu'elle n'aborde pas la question climatique : cette absence est d'autant plus préoccupante que la France a activement promu la lutte contre le changement climatique à l'échelle internationale, ainsi qu'en témoigne l'accord de Paris.

La révision proposée comble cette lacune dans notre texte constitutionnel : l'insertion à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution d'une phrase selon laquelle la France « *garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique* » aurait sur ce registre une valeur symbolique forte.

Rappelons cependant que la protection de l'environnement figure d'ores et déjà, au travers de la charte, au sommet de la hiérarchie des normes et fait l'objet d'un contrôle juridictionnel de plus en plus poussé de la part des juges ayant à connaître des contentieux environnementaux.

Cette phrase ne constitue en aucune façon une révolution juridique : à la suite de l'accord de Paris, elle ne fait que traduire la volonté du Gouvernement de marquer sa conviction de l'urgence climatique et sa détermination à agir. Plusieurs constitutionnalistes entendus tant par la commission des lois que par la nôtre ont souligné l'absence de valeur ajoutée juridique de l'article 1<sup>er</sup> ainsi complété. Ces principes ont déjà pleine valeur constitutionnelle, supérieure à la loi, qui oblige le législateur, le Gouvernement et les autorités publiques à les respecter.

Il serait malvenu de s'opposer à des évolutions constitutionnelles qui, même symboliques, reposent sur une prise de conscience environnementale et climatique que nous partageons, sur la base de l'évidence scientifique. Mais cette phrase soulève des difficultés juridiques, que certains juristes, à la suite de l'avis assez sévère du Conseil d'État, n'ont pas manqué de relever. N'oublions pas que nous examinons ici une formulation devant figurer au sommet de la hiérarchie des normes : soucieux de la cohérence et de la solidité de notre édifice juridique, nous devons veiller à la cohérence du bloc constitutionnel.

Le droit constitutionnel repose sur la conciliation des principes à valeur constitutionnelle et l'absence de hiérarchisation entre ceux-ci. La Constitution forme un ensemble de principes et d'objectifs indissociables, que le juge constitutionnel interprète au regard de leur cohérence interne et de leur articulation, en s'efforçant, le cas échéant, de concilier les normes constitutionnelles en cas de conflit. C'est sur ce point que m'apparaît un risque juridique, qu'il serait sage de ne pas courir : la phrase proposée par le Gouvernement pourrait conduire le juge constitutionnel à changer de mode opératoire, passant d'une conciliation à une hiérarchisation.

Les choix sémantiques de l'exécutif, avec l'usage du verbe « garantir », portent en germe des contraintes juridiques dont il est difficile de mesurer la portée. Dans son avis, le Conseil d'État a indiqué à cet égard que le terme « *imposerait aux pouvoirs publics une quasi-obligation de résultat dont les conséquences sur leur action et leur responsabilité* »

*risquent d'être plus lourdes et imprévisibles que celles issues du devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ».*

La phrase proposée par l'exécutif, si nous l'adoptons sans la modifier, présente le risque de déséquilibrer notre système normatif, au regard de sa conciliation avec d'autres dispositions constitutionnelles comme de l'emploi du terme « garanti », dont le sens et la portée seraient laissés à l'entière appréciation des juges.

La commission est attentive à ne pas fragiliser les pouvoirs publics, les collectivités territoriales et les entreprises avec des contraintes juridiques trop fortes, susceptibles d'alimenter des contentieux inutiles, tout particulièrement dans ce contexte de crise sanitaire.

Une fois ce constat établi, que convient-il de faire ? Rejeter le texte ? L'accepter tel quel, au risque de voir se développer des contentieux environnementaux et climatiques qui fragiliseraient les pouvoirs publics ? Je vous propose une autre voie, faisant appel à l'esprit de responsabilité et au pragmatisme dont doit faire preuve le législateur. La solution que je vous propose a été mûrement réfléchie, en concertation étroite avec la commission des lois : elle consiste à saisir l'occasion de compléter notre corpus constitutionnel par une référence à la lutte contre le dérèglement climatique, tout en réaffirmant la prééminence de la Charte de l'environnement, qui a fait la preuve de sa capacité à répondre aux nécessités de notre temps et confirmé sa vocation à servir de socle aux politiques environnementales et climatiques de la France.

L'article 6 de la Charte de l'environnement pose le principe de la promotion du développement durable par les pouvoirs publics, selon lequel est opérée une conciliation entre la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. Plutôt que de modifier la charte, la commission pourrait réaffirmer son rôle central et moteur ainsi que la dynamique conciliatrice qu'elle insuffle aux politiques environnementales.

Cette solution présente l'avantage d'éviter une possible et dangereuse contradiction entre la charte et la nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution : nous évacuons ainsi tout risque d'insécurité juridique. De plus, le dérèglement climatique ne serait plus le grand absent de notre édifice normatif suprême.

Ainsi consolidée, cette réforme constitutionnelle constitue une invitation politique et symbolique forte à mener des politiques environnementales plus ambitieuses, reposant sur la nécessaire conciliation avec le développement économique et le progrès social.

En retenant cette formule, le Sénat assure en outre au législateur le respect de la plénitude de sa compétence et de son domaine. L'article 34 de la Constitution confie à la loi le soin de déterminer les principes fondamentaux de « la préservation de l'environnement » : dans son avis, le Conseil d'État considère que le maintien sans changement de cette disposition introduirait un doute sur la compétence du législateur en matière de préservation de la diversité biologique et d'action contre le dérèglement climatique. En faisant référence à la Charte de l'environnement, qui confie à la loi le soin de déterminer les conditions d'application de certains droits et devoirs, tous les doutes sur la compétence du législateur sont levés.

En cas de contentieux, la volonté du constituant sera donc clairement affirmée, sans ouvrir un champ d'interprétation plus large : l'obligation juridique d'agir pour l'environnement et le climat, inscrits dans notre texte fondamental, garantira l'effectivité du droit de l'homme à un environnement sain, sans affecter ni le développement économique ni le progrès social.

Avec cette formule, qui tient compte des défis climatiques de plus en plus impérieux, notre pays porterait enfin un message symbolique fort en ajoutant un objectif de valeur constitutionnelle ne figurant pas expressément dans la Charte de l'environnement. La France ferait figure de modèle pour l'engagement climatique des États du Nord, en devenant le premier pays de cette zone à y faire référence dans sa Constitution.

#### EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis.** — Mon amendement n° 3, qui est identique à celui du rapporteur de la commission des lois qui sera présenté demain, neutralise le risque pointé par le Conseil d'État et plusieurs juristes entendus par la commission concernant le maintien du verbe « garantir » et les incertitudes concernant l'élargissement de l'engagement de la responsabilité environnementale des pouvoirs publics.

Il réaffirme avec force le rôle central de la Charte de l'environnement avec une double référence constitutionnelle, dans le préambule et à l'article 1<sup>er</sup>. Sa dynamique conciliatrice entre la préservation de l'environnement, le développement économique et le progrès social permettra aux actions environnementales et climatiques de la France de se déployer dans un cadre cohérent, lisible et sécurisant pour les pouvoirs publics, les collectivités et les entreprises, sans créer de hiérarchie entre les principes constitutionnels.

Il fait figurer l'action en faveur de la préservation de l'environnement et contre le dérèglement climatique dès l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution, lui conférant une valeur symbolique forte. La France serait ainsi le premier État du nord à faire référence au climat dans son texte fondamental, confirmant son rôle moteur à l'international depuis l'accord de Paris et l'ambition portée par notre pays dans la lutte contre le dérèglement climatique.

**M. Stéphane Demilly.** — Il convient de rappeler que la Convention citoyenne pour le climat fait suite au grand débat national, réponse politique au mouvement social des « gilets jaunes ». Ce processus de démocratie directe que l'on pare de toutes les vertus est à double tranchant : il peut engendrer des frustrations parmi les citoyens tirés au sort, si les dispositions finalement retenues ne sont pas en adéquation avec leurs propositions. En des termes plus politiquement incorrects, le sentiment d'avoir servi d'alibi et de s'être fait « rouler dans la farine » est terriblement contre-productif pour notre démocratie et la confiance dans nos institutions.

L'avenir dira si cette innovation démocratique était heureuse ou malheureuse, populaire ou populiste. L'enjeu du réchauffement climatique et de la biodiversité est capital, et l'inscription de l'urgence climatique et environnementale dans la Constitution est donc fondée, du moins sur le papier.

Des critiques rédactionnelles ont été formulées sur ce projet de révision constitutionnelle, notamment l'usage du verbe « garantir » de préférence à « favoriser », proposé par le Conseil d'État. Cela crée une obligation de moyens renforcée pour les pouvoirs

publics, ouvrant probablement la porte à des mises en jeu de la responsabilité du Gouvernement en matière environnementale.

La Charte de l'environnement faisant déjà partie du bloc de constitutionnalité, quel est l'intérêt d'ajouter une phrase à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution ? Au-delà de sa portée symbolique et marketing, cette proposition ne risque-t-elle pas de se retourner contre ses auteurs ? Face à ces insécurités juridiques, la rédaction proposée par le rapporteur me convient parfaitement.

**M. Didier Mandelli.** — Merci au rapporteur pour avis de son travail avec la commission des lois – un travail délicat, car ce texte se présentait comme une case à cocher. J'ai déjà évoqué, devant le garde des sceaux, la discordance entre la volonté affichée dans ce projet de révision constitutionnelle et le projet de loi Climat, qui est en fort décalage avec les propositions de la Convention citoyenne pour le climat. La ligne de crête était difficile à trouver.

Je ne suis pas persuadé que le Président de la République souhaite passer par la voie du référendum. Quoi qu'il en soit, l'amendement de nos deux commissions me convient parfaitement. Il traduit bien l'état d'esprit des sénateurs, très sensibles à ces questions depuis des années, y compris dans leur action locale. Sans balayer ce projet de loi d'un revers de main, il convenait que nous y apportions cette sensibilité.

**M. Jean-François Longeot, président.** — Avant de mettre aux voix l'amendement, je voulais simplement vous dire que cet amendement avait été élaboré en étroite concertation avec la commission des lois et la majorité sénatoriale. C'est donc un amendement identique à celui du rapporteur président de la commission des lois que je vous propose d'adopter.

Je mets aux voix l'amendement du rapport à l'article unique. Il n'y a pas d'opposition ?

*L'amendement n° 3 est adopté.*

**M. Jean-François Longeot, président.** — Je vais maintenant demander à la commission de se prononcer sur le rapport de Guillaume Chevrollier, qui propose d'émettre un avis favorable à l'adoption du projet de loi constitutionnelle sous le bénéfice de l'adoption de l'amendement adopté par la commission.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport.*

**M. Jean-Pierre Corbisez.** — Permettez-moi d'attirer l'attention sur un point. L'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement dispose : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. » Il est complété par l'article 7, qui garantit à toute personne le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques. J'ai présidé pendant de nombreuses années une association de surveillance de la qualité de l'air. Dans des affaires de divorce, d'aucuns sollicitent des données relatives à l'environnement du domicile de la partie adverse pour obtenir la garde des enfants. La valeur foncière de certains territoires évolue en fonction de leur exposition au vent par rapport à une pollution potentielle ou future. Sans doute faudra-t-il revoir un jour la rédaction de cet article 1<sup>er</sup> pour éviter l'apparition de procédures judiciaires n'ayant pas lieu d'être.

*La réunion est close à 17 heures.*

**Mercredi 5 mai 2021**

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

La réunion est ouverte à 9 h 35.

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

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, chaque année au printemps, les commissions permanentes sont appelées à dresser le bilan de l'application des lois qu'elles ont été chargées d'examiner au fond au cours des sessions précédentes. On constate que de manière paradoxale, le Gouvernement dernier impose souvent au Parlement un calendrier très resserré et des cadences exigeantes pour l'examen de ces textes, alors qu'il est beaucoup moins prompt lorsqu'il s'agit d'appliquer ces mêmes législations.

Le bilan qui vous est présenté aujourd'hui porte sur les lois adoptées au cours des dix dernières années jusqu'au 30 septembre 2020. Sont comptabilisées, dans ce panorama, les mesures d'application prises jusqu'au 31 mars dernier.

Chaque loi promulguée fait l'objet d'un suivi attentif par le rapporteur désigné pour son examen au fond, comme le prévoit désormais l'article 19 *bis* B du Règlement du Sénat. Vous vous en souvenez sans doute, nous avons procédé, au mois d'octobre dernier, au renouvellement des rapporteurs dans leurs fonctions, pour qu'ils puissent jouer pleinement leur rôle. Trois d'entre eux partageront donc leurs analyses sur les textes qu'ils sont chargés de suivre.

À titre liminaire, je souhaiterais attirer l'attention de la commission sur quelques éléments généraux.

Deux lois examinées au fond par notre commission sont entrées en vigueur au cours de l'année parlementaire 2019-2020 : la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) et la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC). Pour ces deux textes, au 1<sup>er</sup> avril 2021, une partie seulement des mesures attendues avaient été publiées : la LOM n'est applicable qu'à 61 % et la loi AGEC à 65 %, si l'on tient compte des mesures prévues par les articles déjà entrés en vigueur. Or ce défaut d'application pose évidemment problème, tel l'article 68 de la LOM, qui prévoit l'élaboration d'un schéma directeur de développement des infrastructures de recharges ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables. Ces schémas, importants pour nos territoires, ne peuvent toujours pas être élaborés, faute de décret d'application définissant leur contenu.

S'agissant des textes plus anciens, parmi les vingt-trois lois adoptées au cours des dix dernières années relevant des domaines de compétence de la commission et prévoyant des mesures d'application, neuf nécessitaient encore une ou plusieurs mesures d'application au 1<sup>er</sup> avril 2021. À peine deux mesures d'application de ces lois ont été adoptées entre le 1<sup>er</sup> avril 2020 et le 31 mars 2021, faisant ainsi timidement progresser leur taux d'application. On ne peut que déplorer une telle lenteur dans la mise en œuvre de textes de loi, parfois très anciens.

Certains textes datant de plus de six ans attendent encore des mesures d'application. C'est ainsi le cas de la loi relative à Voies navigables de France (VNF), qui date de 2012, mais aussi de la dernière loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (Ddadue), examinée par notre commission en 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 des textes emblématiques pour notre commission. Ainsi, seulement 11 des mesures d'application de la loi de 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité (OFB) ont été publiées, sur les 15 attendues. De la même manière, la loi de 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) attend elle aussi la publication de trois mesures d'application.

Parallèlement à ces retards regrettables de la part de l'exécutif, on observe que le recours aux ordonnances s'est considérablement accéléré ces dernières années, notamment depuis 2017. L'an dernier, notre commission avait pointé du doigt le défaut de ratification de nombreuses ordonnances publiées en application de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire. Un an après, si les projets de loi de ratification ont été déposés, ils n'ont pas pu être examinés par le législateur, puisque ces textes n'ont pas été inscrits à l'ordre du jour du Parlement. Or cette situation est source d'insécurité juridique, notamment en cas de contentieux, les dispositions en question conservant un caractère réglementaire.

Pire, le Gouvernement ne parvient même plus à publier dans des délais raisonnables les ordonnances pour lesquelles il a lui-même demandé une habilitation. L'exemple de la LOM est particulièrement significatif : sur les 31 habilitations votées dans le texte, 14 seulement avaient donné lieu à la publication d'ordonnances au 31 mars 2021. S'il est vrai que, depuis lors, plusieurs d'entre elles ont été prises, on peut toutefois noter le renoncement du Gouvernement à certaines habilitations, compte tenu de délais dépassés. Cela illustre bien la tendance à un recours excessif à l'article 38 de la Constitution, régulièrement dénoncé — à juste titre — par le Sénat.

**M. Louis-Jean de Nicolay, rapporteur.** – Je vous présenterai, pour ma part, l'application de la loi du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, qui a été officiellement créée le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Sur le plan statistique, la situation n'a pas évolué depuis l'an dernier : il manque environ 25 % des mesures d'application prévues par la loi.

À l'article 2, une convention doit 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. Cette convention, en cours de rédaction avec la direction générale des entreprises (DGE), devrait être présentée d'ici au mois de juin prochain au conseil d'administration de l'ANCT. Sa publication devrait intervenir à l'été 2021. Il est important qu'elle soit prise rapidement, car la Cour des comptes a formulé plusieurs recommandations pour garantir une bonne reprise des missions de l'Agence du numérique par l'ANCT dans son rapport public annuel de 2021.

À l'article 7, les conventions pluriannuelles liant l'ANCT et ses cinq opérateurs partenaires – l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale de

l'habitat (ANAH), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'Agence de la transition écologique (Ademe) – et prévoyant les conditions de leur participation financière aux missions de l'ANCT n'ont pas encore été transmises au Parlement par la voie officielle du Secrétariat général du Gouvernement, selon la procédure prévue par la commission de l'aménagement du territoire lors de l'examen du texte. Ces conventions sont déterminantes pour assurer le bon fonctionnement de l'agence et éviter qu'elle ne devienne un « arbre de plus » dans la forêt des opérateurs de l'État. Les cinq conventions prévues par la loi ont été validées au conseil d'administration de l'ANCT du 17 juin 2020. Leur signature officielle prévue en novembre dernier a été repoussée et serait en cours.

Enfin, à l'article 11, un décret manque pour déterminer les catégories de personnes pouvant entrer dans la réserve citoyenne pour la cohésion des territoires, la durée et les clauses du contrat d'engagement. Cette disposition, introduite par les députés, semble *a priori* difficile à mettre en œuvre. La direction générale des collectivités locales (DGCL) a indiqué que plusieurs projets de décrets avaient été préparés depuis un an et que les travaux devraient aboutir d'ici à l'été 2021.

Au-delà de ces éléments statistiques, permettez-moi de dire un mot sur la mise en place de l'agence, rendue difficile par la crise sanitaire. Depuis l'automne 2020, on peut considérer que l'ANCT est pleinement opérationnelle, même si elle doit encore poursuivre sa montée en puissance et démontrer son efficacité sur le terrain.

L'ANCT est au cœur de plusieurs dispositifs importants en cours de déploiement : la mise en œuvre de l'agenda rural du Gouvernement, présenté le 20 septembre 2019 après la remise du rapport de la mission Ruralités, et dont les mesures sont suivies dans le cadre du comité interministériel aux ruralités ; la mise en œuvre du plan de relance, dont l'agence assure la conduite de certaines actions par exemple s'agissant de l'identification et du diagnostic de l'état des ouvrages d'art des collectivités territoriales ou encore de la rénovation énergétique des bâtiments qui leur appartiennent mais aussi s'agissant du déploiement de programmes territorialisés comme Petites Villes de demain et Territoires d'industrie, etc., dont les enveloppes financières ont été renforcées avec le plan de relance.

Le succès de l'ANCT reposera donc sur sa capacité à répondre aux besoins des collectivités territoriales de façon efficace et en proximité.

Dans cette perspective, le Sénat avait marqué plusieurs priorités pour l'action de l'agence, qu'il convient de rappeler. D'abord, la nécessité pour l'ANCT d'apporter une offre d'ingénierie aux collectivités territoriales pour la définition et la mise en œuvre de leurs projets locaux ; ensuite l'importance de la coordination des actions de l'ANCT avec celles de ses opérateurs partenaires, formalisée dans le cadre des conventions pluriannuelles prévues par l'article 7 de la loi du 22 juillet 2019 ; enfin, la nécessité de s'appuyer sur un dialogue constant avec les élus dans le cadre des comités locaux de cohésion territoriale prévus à l'article L. 1232-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). D'après les informations qui m'ont été communiquées, 87 comités ont été mis en place et 8 ne l'ont pas été à ce jour (Allier, Ariège, Bouches-du-Rhône, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Loire, Haute-Loire, Haut-Rhin).

Le Sénat a attiré l'attention du Gouvernement sur ces enjeux d'une part, à l'occasion de la publication du rapport d'information intitulé *Les collectivités et l'ANCT au défi de l'ingénierie dans les territoires*, fait par nos collègues Josiane Costes et Charles Guéné

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et publié le 2 juillet 2020 et, d'autre part, lors d'un débat en séance, organisé à la demande du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen le 18 novembre 2020, sur la mise en place de l'ANCT.

Pour notre part, au sein de la commission, le cycle d'auditions lancé sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire, avec nos quatre référents Patricia Demas, Christine Herzog, Bruno Rojouan et Martine Filleul, que je salue, permettra également à terme d'évaluer l'action de l'agence.

Le projet de loi 4D – différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification – qui devrait être examiné au Sénat en juillet prochain pourrait également permettre de compléter les dispositions relatives à l'ANCT et au Cerema si cela s'avérait utile, le cas échéant.

En résumé, la loi est presque entièrement applicable, mais l'ANCT doit encore s'emparer de l'ensemble des outils à sa disposition, réglementaires, législatifs et financiers, pour démontrer véritablement son efficacité.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) doit beaucoup à l'implication et au travail de notre commission, qui avait 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 : autant d'apports du Sénat qui avaient été conservés durant 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 donc un suivi particulièrement attentif et vigilant de l'application de la loi AGEC, afin que l'ambition du législateur soit pleinement et fidèlement retranscrite par le pouvoir réglementaire. C'est le sens du travail que je mène en tant que rapporteure du texte et dont je vous présente ce matin un rapide compte rendu.

Plus d'un an après la promulgation de ce texte important, où en sommes-nous de son application ?

Quelque 85 des 130 articles de la loi AGEC prévoient des renvois à des mesures d'application. Le texte comprend, par ailleurs, 8 demandes de rapport. À ce jour, 39 mesures d'application ont été prises, dont 5 mesures non prévues. Quelque 17 mesures d'application de dispositions législatives déjà entrées en vigueur et 7 rapports sont encore attendus. À date, le taux d'application de la loi AGEC est ainsi de 65 %.

Le ministère de la transition écologique s'était pourtant engagé, à l'occasion de la réunion du comité interministériel de l'application des lois qui s'est tenue en septembre 2020, à publier l'ensemble des décrets avant la fin de l'année 2020 s'agissant des mesures déjà actives ou qui devaient l'être prochainement. Force est de constater que cet engagement n'a pas été tenu.

Le Gouvernement justifie ce retard par diverses considérations liées à la crise sanitaire : gestion de la crise, agents touchés par la Covid-19 ou moins disponibles du fait du confinement, moindre disponibilité des parties prenantes nécessitant d'allonger les

concertations, nécessités de prendre en compte les conséquences de la crise sanitaire sur les personnes concernées par les mesures d'application ou encore gel des consultations publiques. Ces considérations, aussi légitimes soient-elles, ne peuvent cependant excuser un tel retard. Le Gouvernement doit maintenant publier, le plus rapidement possible, l'ensemble des mesures d'application pour les dispositions législatives déjà actives, ce qu'il s'est engagé à faire, avant la fin de l'année 2021.

34 mesures d'application de dispositions législatives avec entrées en vigueur différées doivent encore être publiées. Au total, le taux d'application de la loi AGECE s'élève ainsi à 40 %. Le Gouvernement s'est engagé à prendre, d'ici à la fin de l'année, les mesures d'application restantes pour les dispositions législatives avec entrée en vigueur différée au 1<sup>er</sup> juillet 2021 et au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Au-delà de ce bilan d'application en demi-teinte, permettez-moi d'attirer votre attention sur quelques mesures d'application importantes.

Tout d'abord, je constate que de nombreuses dispositions que nous avons ajoutées au texte sont aujourd'hui applicables. C'est notamment le cas du titre relatif aux dépôts sauvages, apport majeur de notre commission, pour lequel l'ensemble des mesures d'application ont été prises. La loi doit ainsi permettre de renforcer les pouvoirs et les moyens des collectivités territoriales en la matière. Le décret permettant la prise en charge des coûts de nettoyage des dépôts sauvages par les éco-organismes a également été publié ; cela représentait une attente forte des élus locaux.

Autre motif de satisfaction, l'essentiel des mesures d'application relatives à la réforme des filières de responsabilité élargie du producteur (REP) est aujourd'hui entré en vigueur. Je pense notamment au fonds de réemploi et au fonds de réparation, introduits dans le texte à notre initiative, qui pourront être déployés dès 2022. Le décret prévoit ainsi, entre autres, que le fonds de réparation devra être abondé par les éco-organismes de plusieurs filières REP à hauteur d'au moins 20 % des coûts estimés de la réparation des produits relevant de leur agrément et qui sont détenus par les consommateurs. Il permettra ainsi de financer la réparation de biens de consommation du quotidien auprès de réparateurs labellisés. Voilà une mesure qui bénéficiera très directement et concrètement à nos concitoyens.

À côté de ces motifs de satisfaction, j'aimerais évoquer une mesure d'application plus problématique à mes yeux. Il s'agit d'un décret d'application de l'article 35, visant à lutter contre le gaspillage non alimentaire. Cet article prévoit que des conventions définissent les conditions dans lesquelles les donateurs de biens invendus non alimentaires contribuent aux frais de stockage des structures bénéficiaires. Or le décret d'application ne prévoit pas l'obligation, pour l'entreprise donatrice, de contribuer aux frais de stockage des produits donnés. Le décret, à tout le moins contraire à l'esprit de la loi AGECE, est ainsi susceptible d'accroître le refus de don et d'augmenter en conséquence la part de recyclage des invendus au détriment de leur réemploi. Un recours gracieux a été formulé par plusieurs associations auprès du Premier ministre ; espérons qu'une suite favorable soit donnée à cette demande.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je vous présenterai, pour ma part, un bilan de l'application des deux lois importantes de ce quinquennat en matière de transports : la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire et la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

S'agissant de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, près de trois ans après son entrée en vigueur, elle est désormais applicable à 100 %. Les dernières mesures d'application attendues, à savoir deux décrets en Conseil d'État, ont été adoptées depuis le 31 mars 2020, date du précédent bilan d'application de cette loi, parmi lesquelles le décret prévu à l'article 14 pour fixer les modalités de mise en œuvre de la possibilité d'attribution directe, par les autorités organisatrices, de leurs contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

Malgré l'achèvement du cadre d'application de la loi, force est de constater que l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs, principal objet du nouveau pacte ferroviaire, peine à se concrétiser. En témoigne notamment la décision de l'État de déclarer sans suite la procédure d'ouverture à la concurrence des deux lignes de trains d'équilibre du territoire (TET).

Il n'en demeure pas moins que certaines régions — je pense notamment à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, aux Hauts-de-France et aux Pays de la Loire — ont engagé la procédure en lançant un avis de pré-information.

Dans l'ensemble, les opérateurs de transport ferroviaire sont considérablement affectés par la crise sanitaire, sans compter que la question de l'avenir des comportements des usagers des transports et du modèle économique des transports collectifs, reste entière.

Dans ce contexte, il est impératif d'instaurer un climat de confiance et de donner de la visibilité à l'ensemble des acteurs du secteur.

Premièrement, il est regrettable que l'actualisation du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau n'ait toujours pas été publiée. Ce contrat est pourtant un document stratégique pour les opérateurs ferroviaires puisqu'il détermine notamment la trajectoire financière de SNCF Réseau et, dans ce cadre, les principes appliqués pour la détermination de la tarification de l'infrastructure et l'évolution prévisionnelle des redevances de l'utilisation de l'infrastructure. Le contrat 2017-2026 aurait dû, en application du code des transports, être actualisé en 2020. Interrogé sur la date de publication de ce document stratégique, le ministère de la transition écologique indique que la transmission du projet de contrat au Parlement est prévue pour l'automne 2021, soit avec un an et demi de retard.

Deuxièmement, il convient d'être particulièrement vigilant quant à l'utilisation des aides publiques au secteur ferroviaire, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence, notamment en ce qui concerne les aides aux opérateurs de transport ferroviaire. À cet égard, l'Association française du rail (AFRA) a récemment fait part de ses inquiétudes quant au risque de distorsion de concurrence des aides publiques.

Troisièmement, je regrette, comme l'an dernier, qu'aucune des ordonnances publiées sur le fondement des habilitations prévues par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire n'ait été ratifiée et qu'aucun des projets de loi de ratification n'ait été inscrit à l'ordre du jour.

Pour ce qui concerne la loi d'orientation des mobilités, adoptée il y a un an et demi, elle a réformé le cadre général des politiques de mobilités.

Lors du dernier bilan de l'application des lois, au 31 mars 2020, seules 3 mesures d'application avaient été publiées. Depuis lors, le Gouvernement a pris un certain nombre de

mesures d'application, de telle sorte que, sur 123 mesures d'application attendues à ce jour, 75 d'entre elles ont été prises, portant ainsi le taux d'application de la loi à 61 % au 31 mars 2021. Plusieurs mesures, en particulier des ordonnances, ont été publiées depuis lors, notamment au mois d'avril. Notons tout de même que deux des habilitations prévues par le texte n'ont pas été utilisées par le Gouvernement et que leur délai d'habilitation a expiré. On se demande, parfois, à quoi sert notre travail.

Certaines mesures d'application particulièrement attendues ont été publiées lors de l'année écoulée, telles que le décret relatif au Conseil d'orientation des infrastructures, dont l'existence a été inscrite dans la loi à l'initiative de notre commission et qui sera amené à se prononcer sur les politiques d'investissement dans la mobilité et les transports, l'arrêté portant application du schéma national des véloroutes, dont notre commission a également la paternité, les différents décrets relatifs aux conditions d'application du forfait mobilités durables (FMD) dans les secteurs public et privé ou encore l'ordonnance relative aux classifications et aux rémunérations au sein de la branche ferroviaire — une première habilitation avait été inscrite dans la loi pour un nouveau pacte ferroviaire et de nouveau dans la LOM.

Je me félicite également de la signature, la semaine dernière, du contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'État et Voies navigables de France, également introduit à l'initiative de notre commission. Ce contrat fixe un cap à VNF pour les dix prochaines années en matière de performance, de qualité et de sécurité du réseau fluvial et repose sur une trajectoire d'investissements qui, si l'on ajoute les crédits prévus par le plan de relance, doit atteindre 220 millions d'euros par an en moyenne sur dix ans. Il s'agit là d'un signal particulièrement positif pour valoriser les fortes potentialités de la voie d'eau. Conformément à notre souhait, nous avons donc triplé les investissements qui se montaient, il y a encore peu de temps, à 60 millions d'euros.

Malgré tout, trop d'articles restent encore inapplicables, faute de mesures d'application.

Ainsi, la stratégie pour le développement du fret ferroviaire, prévue à l'article 178 de la LOM, qui devait être remise au Parlement au 1<sup>er</sup> janvier 2021, est toujours attendue. Alors que la part modale du fret ferroviaire de marchandises peine à dépasser les 9 % et afin de ne pas prendre davantage de retard par rapport à nos voisins européens, il est urgent de se donner les moyens de nos ambitions et de publier au plus vite cette stratégie.

Par ailleurs, je constate qu'une mesure qui revêt une importance particulière pour les gens de mer travaillant à bord des navires de pêche est toujours en attente d'application. L'article 135 de la LOM a habilité le Gouvernement à transposer dans le droit national une mesure issue de la réglementation européenne concernant l'obligation pour les armateurs de souscrire une garantie financière afin d'assurer les marins en cas de maladie, d'invalidité ou d'abandon. L'ordonnance prévue a bien été publiée en mai 2020, mais seule la garantie pour les navires autres que de pêche est aujourd'hui applicable. Celle qui concerne les navires de pêche est toujours lettre morte, faute de mesure d'application. Je rappelle qu'il s'agit d'une préoccupation ancienne déjà prévue par la loi du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable. Je ne peux qu'appeler le Gouvernement à mettre en œuvre cette mesure qui permettrait une meilleure protection des marins travaillant à la pêche face aux risques et situations d'urgence qui peuvent survenir dans leur métier. En outre, seul un rapport a été remis au Parlement, sur les seize attendus.

Au-delà du retard de parution des mesures d'application, et pour vous livrer un bilan plus qualitatif de la mise en œuvre concrète de la LOM, je souhaiterais partager avec vous certaines informations et interrogations.

S'agissant de la gouvernance en matière de mobilité, je vous rappelle la possibilité pour les communautés de communes de se voir transférer la compétence mobilités. Celles-ci pouvaient délibérer en ce sens jusqu'au 31 mars 2021. Pour votre information, je vous indique que, au 15 avril 2021, sur 918 communautés de communes non-autorités organisatrices de la mobilité (AOM), on dénombre 426 délibérations favorables pour la prise de compétence d'AOM, contre 256 délibérations défavorables. Pour celles qui ne se sont pas prononcées, la compétence sera mécaniquement transférée à la région, qui définira donc les bassins de mobilité.

Permettez-moi également de revenir sur la mise en place des premières zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m). La LOM a imposé leur création avant le 31 décembre 2020 dans 7 nouvelles agglomérations connaissant des dépassements chroniques des normes de qualité de l'air, en plus des quatre collectivités qui avaient déjà mis en œuvre ce dispositif : métropole de Lyon, Grenoble-Alpes-Métropole, Ville de Paris et métropole du Grand Paris. Alors qu'il est question d'étendre les ZFE-m aux agglomérations de plus de 150 000 habitants et de prévoir des plans de restriction de circulation, je m'interroge sur le caractère opérationnel des dispositifs de contrôle automatisé prévu pour contrôler le respect des mesures édictées.

Enfin, la création du forfait mobilités durable a fait l'objet d'une évaluation dont les résultats ont été publiés très récemment. Ainsi, 20 % des 1 047 organisations ayant répondu avaient déployé ce forfait. Le plafond moyen choisi par les acteurs privés est de 400 euros — à l'origine à 200 euros, nous l'avons doublé dans le cadre de la LOM. L'étude précise que 37 % des employeurs ayant déployé le FMD n'ont rencontré aucune difficulté, 23 % d'entre eux ont eu des difficultés liées à la collecte de preuves et 18 % ont eu un manque d'informations et de compréhension du sujet. Le ministère a d'ailleurs indiqué qu'il évaluerait l'opportunité de recourir à l'habilitation prévue à l'article 83 visant à définir les conditions de la prise en charge par l'employeur des frais de transport sur la base des résultats de ce baromètre.

**M. Gérard Lahellec.** – Cet exercice de synthèse n'est pas simple à produire et je remercie mes collègues de l'avoir mené. S'agissant notamment de la LOM, les choses sont compliquées. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant eu jusqu'au 31 mars pour se saisir de la compétence, il ne faut pas s'étonner du manque d'éléments précis au 15 avril.

Je viens d'un département qui est passé de 28 à 8 intercommunalités ; 5 d'entre elles disposent de la compétence transports-mobilités et seulement 3 peuvent l'exercer. Parmi les 3 intercommunalités qui ne sont pas communautés d'agglomération, 2 ont pris la compétence. C'est dire l'imbroglio que constitue cette loi confiant, *in fine*, aux régions la gestion des restes à réaliser, ce qui est le plus compliqué, le plus cher et le plus délicat. En outre, il n'existe pas de ressource dynamique pour relever le défi.

**M. Gilbert Favreau.** – Il serait intéressant de faire le bilan d'application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et de se pencher sur la façon dont les transferts de compétences ont été opérés. Alors que le département devrait être

la collectivité logique de rattachement de ces compétences, on a préféré transférer de nombreuses compétences aux régions.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Notre commission n’a pas fait le bilan d’application de la loi NOTRe qui revient à la commission des lois qui était saisie du texte au fond et suit attentivement son application. Je vous renvoie à cet égard vers l’analyse de la cette commission sur ce point.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Pour répondre à Gérard Lahellec sur la question de la prise de compétence des intercommunalités, je rappelle que la LOM a échoué en commission mixte paritaire (CMP) pour l’unique raison du financement des intercommunalités, notamment dans les zones peu denses. Nous avons prévu un versement mobilité à taux minoré pour ces zones pour leur permettre, notamment aux plus petites ne disposant pas de ressources, de financer, par un taux de 0,3 %, les questions de mobilité. Il faudra donc vérifier si celles qui n’ont pas pris les compétences l’ont fait pour des raisons financières ou pour des raisons de moyens techniques et humains.

Par ailleurs, certaines régions ont été beaucoup plus proactives que d’autres, comme la région Pays de la Loire qui a fait en sorte que ses intercommunalités puissent prendre les bonnes décisions dans les meilleures conditions. En somme, s’il n’y a pas de financement et si la région ne s’est pas investie, il ne se passera pas grand-chose. Je rappelle que l’objectif initial de la loi était l’absence de zone blanche de mobilité. Ce serait donc la double peine pour les intercommunalités n’ayant pas pris la compétence tout en étant dans une région peu volontaire en la matière.

### **Projet de loi portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne en matière économique et financière - Délégation de l’examen d’articles**

**M. Jean-François Longeot, président.** — Je souhaiterais aborder les modalités d’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.

Comme vous le savez, ce texte a été déposé le 14 avril dernier par le Gouvernement avec engagement de la procédure accélérée, et envoyé au fond à notre commission de l’aménagement du territoire et du développement durable. Ainsi, il nous reviendra d’examiner en commission le 12 mai prochain les articles 1<sup>er</sup> à 27 et 29 à 32 qui composent les chapitres I, II et IV du texte qui doit être examiné en séance publique la semaine suivante.

En accord de notre collègue Cyril Pellevat, désigné par notre commission en qualité de rapporteur, je vous propose de déléguer au fond l’examen de certains articles dont les sujets relèvent du champ de compétence d’autres commissions :

— l’article 28 relatif aux minerais de conflit pour assurer la transposition du règlement 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017, entré en application le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Je vous propose, compte tenu de la nature du sujet concerné, de confier l’examen de cet article à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ;

— les articles 33 à 42 qui composent le chapitre V ayant pour objet de transposer une série de textes communautaires en matière économique et financière et qui modifie le code de commerce, le code des assurances ou encore le code monétaire et financier. Il semble donc logique de déléguer l'expertise de ces dispositions à la commission des finances.

*La commission décide de déléguer au fond à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées l'article 28, et à la commission des finances les articles 33 à 42 du projet de loi (n° 535, 2020-2021) 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. Il en est ainsi décidé.*

*La réunion est close à 10 h 10.*

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

La réunion est ouverte à 16 h 45.

**Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique (sera publié ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 20 heures 20.*

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



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

**Mercredi 14 avril 2021**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Premier bilan sur l'application en France de la loi relative aux droits voisins des agences et des éditeurs de presse - Audition de MM. Jean-Marie Cavada, président de l'Institute for digital fundamental rights (IDFR), ancien député européen, Fabrice Fries, président de l'Agence France-Presse (AFP), Alain Augé, président du Syndicat des éditeurs la presse magazine (SEPM), Jean-Pierre de Kerraoul, président de la commission juridique de l'Alliance de la presse d'information générale (APIG), Laurent Bérard-Quélin, président de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS), Augustin Naepels, vice-président en charge des affaires institutionnelles du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL), et Mme Florence Braka, directrice générale de la Fédération française des agences de presse (FFAP)**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous sommes heureux que les agences de presse et les principales familles d'éditeurs de presse aient accepté notre invitation afin de nous tenir informés du déroulement des négociations en cours, des difficultés rencontrées à cette occasion et des attentes que vous placez, les uns et les autres, dans ces discussions. Nous entendrons bien sûr Google et Facebook dans les prochaines semaines pour aborder ce sujet et bien d'autres.

La France a été le premier pays à porter cette réforme ambitieuse, qui se trouve scrutée par l'ensemble de nos partenaires. Bien entendu, les plateformes n'ont pas accueilli avec joie les dispositions de cette loi, qui réduisent le *value gap*, et Google a usé et use encore de manœuvres dilatoires pour trouver des interprétations à son avantage. Les difficultés de la presse ont de plus été accrues par la crise de la covid, qui a accéléré la digitalisation des contenus et renforcé les plateformes. Des recours ont été déposés devant l'Autorité de la concurrence ; tout laisse à penser qu'ils permettront de rétablir une part de bonne foi dans les négociations.

C'est donc un sujet complexe, épineux mais essentiel que nous traitons ce matin. Je proposerai à Jean-Marie Cavada de s'exprimer en premier, afin de nous exposer les ambitions de la directive d'avril 2019 et de nous donner un premier bilan au niveau européen de son application. Je donnerai ensuite la parole à l'auteur et rapporteur de la proposition de loi, notre collègue David Assouline, pour nous rappeler la lettre mais aussi l'esprit de cette loi sur les droits voisins. Il pourra à cette occasion, s'il le souhaite, interroger Jean-Pierre de Kerraoul, représentant de l'alliance de la presse d'information générale, Fabrice Fries, président de l'Agence France-Presse, Alain Augé, président du syndicat des éditeurs de la presse magazine, Florence Braka, directrice générale de la Fédération française des agences de presse, Laurent Bérard-Quélin, président de la Fédération nationale de la presse

d'information spécialisée, et Augustin Naepels, vice-président du syndicat de la presse indépendante d'information en ligne, en charge de l'institutionnel. A l'issue de leurs interventions, je passerai la parole à l'ensemble des sénatrices et sénateurs.

**M. Jean-Marie Cavada, président de l'Institute for Digital Fundamental Rights (IDFR).** – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, sénatrices et chers ex-collègues, car j'ai été journaliste, merci de votre invitation et de votre présence.

La construction de la directive droits d'auteur était l'aboutissement du travail d'une dizaine d'années. En effet, les Français étaient perçus, en Europe, comme les derniers défenseurs de ce qu'ils appelaient l'exception culturelle française. Notre travail de réunir des majorités pour faire voter des textes ne s'en trouvait pas facilité. Petit à petit, avec un certain nombre de nos collègues français, mais aussi italiens, belges, espagnols et parfois allemands, nous avons pu faire dominer l'idée selon laquelle le travail de création artistique d'une part, et de création journalistique d'autre part, supposait un investissement, et par conséquent méritait d'être traité comme une richesse. Ce travail a progressivement abouti. Ainsi, en 2016, la Commission a réfléchi à l'élaboration d'un texte de proposition de loi. Les deux co-législateurs que sont le Conseil des États membres d'une part, et le Parlement européen d'autre part, ont tenté de parvenir à un texte acceptable pour un maximum d'États membres et de groupes politiques. En 2019, le texte a été voté en commission des affaires juridiques, dont j'étais président. L'objectif était de trouver un affinage suffisamment représentatif des intérêts de la création d'une part, et acceptable par les groupes politiques d'autre part. Ce fut le cas fin mars ou début avril 2019. Nous nous sommes présentés en plénière, et avons été battus, Google s'étant en effet livré à un travail de lobbying et de propagande « extravagant ». Ce travail ne s'est pas limité à ce que le bon usage permettait d'accepter, à savoir avoir recours à des cabinets de conseil, d'avocats ou des entreprises de lobbying. De nombreuses menaces se sont également fait jour. Mon ordinateur et celui du président du Parlement européen ont ainsi été détruits. Des méthodes de voyou ont été employées pour essayer d'empêcher la loi d'aboutir. Après avoir perdu, nous avons continué à négocier tout au long de l'été 2018 et avons abouti en septembre, en plénière, où la loi a été adoptée. La période de préparation et d'écriture des décrets d'application, qui se nomme trilogue dans les institutions européennes, s'est ensuite ouverte. Nous avons abouti à un vote très clair et favorable. La loi « droits d'auteur et droits voisins » a ainsi pu être publiée.

La France a profité de cette occasion pour faire transposer cette loi. Ceci présentait toutefois le risque d'affaiblir le consensus nécessaire pour une application dans les mêmes conditions partout en Europe. La loi est aujourd'hui loin d'être transposée de façon importante. Elle a donné lieu à de nombreux débats. Le législateur, après avoir consulté la totalité des professions concernées par l'appauvrissement de la presse, n'a pas su garder, dans la plupart des pays, l'unanimité. Cependant, si l'Australie seule est un petit marché, Google ne peut se passer du continent européen, avec ses 400 millions de consommateurs.

Nous sommes très heureux de nous être battus pour que cette loi aboutisse, mais elle n'est qu'un début. Si celui-ci devait être suivi de mesures plus amples pour renverser le rapport de force, non seulement sur la concurrence, mais également sur des droits fondamentaux, il serait nécessaire de reconstituer une unanimité afin que les deux camps puissent converser d'égal à égal. La puissance financière permet en l'occurrence aux Gafam d'envisager de passer par-dessus les règles des États. Un nouveau texte, le Digital Services Act (DSA), et pour la concurrence le Digital Market Act (DMA), est arrivé au niveau européen. Il s'agit d'un virage historique, mais il ne va pas suffisamment loin, et une nouvelle bataille devra s'engager, pour que des groupes dont la richesse financière est une véritable

menace, comme nous l'avons vu avec l'Australie, s'assoient autour de la table et acceptent les lois du marché sur lequel ils souhaitent exploiter leurs produits. Tel n'est pas encore le cas. De ce point de vue, les disparités fiscales qui ont cours dans l'Union européenne ne permettent pas d'obtenir une négociation d'égal à égal. Le biais de la concurrence par lequel se sont battues les entreprises de presse était de mon point de vue tout à fait souhaitable. Il faut à présent aller plus loin. J'invite les entreprises de presse à ne pas oublier les entreprises qui les fournissent, à savoir les agences, ainsi que celles qui illustrent leurs produits, et à se regrouper pour une deuxième étape qui sera absolument indispensable. S'agissant des informations, la loi de 1881 a réglé le problème de la liberté d'expression et de la responsabilité d'expression. Nous savons qu'il s'agit de la direction vers laquelle nous orienter, mais de nouvelles batailles devront être engagées. L'institut que nous avons créé avec des juristes sera à vos côtés dans cette voie.

**M. David Assouline.** – Merci, monsieur le président, merci monsieur Cavada. Nous avons compris qu'il s'agissait d'un combat européen. Deux pays, l'Espagne et l'Allemagne, s'étaient risqués à un bras de fer mais n'ont pu tenir, face à la violence des rapports imposés par Google. L'attitude de ce type de plateforme est à ce point dominante qu'elle se permet une arrogance et des rapports de force très brutaux. Vous avez vous-même employé des termes sévères quant à leurs méthodes employées pour peser sur la démocratie.

Le Sénat a souhaité transposer rapidement le texte, en faisant deux paris. D'une part, l'objectif était d'encourager les autres pays à transposer également afin que le rapport de force s'établisse rapidement. D'autre part, dans la mesure où le législateur français a décidé d'un cadre, il était attendu des plateformes qu'elles s'associent à cet esprit. Enfin, le Sénat avait fait le pari de l'union de l'ensemble des acteurs bénéficiaires de cette loi, agences comme éditeurs, la réaction de Google en la matière ayant été anticipée. J'ai décidé d'engager ce combat, saisi d'abord par les agences de presse, qui souffraient de ce pillage. Avec des plateformes qui dominent la diffusion de l'information et de la communication en général, l'existence d'une presse professionnelle devient un enjeu démocratique majeur. Nous l'avons vu aux États-Unis. Si l'information peut supplanter tout ce qu'a constitué la presse comme apport au débat démocratique, qu'allons-nous construire ? Le fait de l'affirmer fortement aujourd'hui doit rappeler à ces plateformes qu'elles peuvent s'enrichir, mais pas au détriment des fondamentaux de l'avenir du monde.

**M. Jean-Pierre de Kerraoul, président de l'Alliance de la presse d'information générale (APIG).** – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénatrices et sénateurs, chers collègues, dans ce dossier des droits voisins, l'essentiel était et reste de faire exister un marché des contenus numériques. L'objectif est de rééquilibrer des rapports dont on sait qu'ils sont souvent terribles, entre les grands acteurs du numérique d'une part et les producteurs de contenus que nous sommes tous, agences ou éditeurs de presse, d'autre part. Le sort de ces contenus de presse et des entreprises qui les produisent est indissociable de la régulation du marché numérique en général. Nous ne pouvons ainsi raisonner indépendamment de ce dernier chantier, qui a été ouvert par l'Union européenne. Au-delà, le DSA et le DMA sont en discussion. Une nouvelle donne mondiale est ainsi en cours de construction. Nous voyons ce qui s'est déroulé en Australie et ce qui se joue actuellement aux États-Unis, où un accord bipartisan vise à autoriser les éditeurs à négocier collectivement leur situation pendant une durée de quatre ans, ce qui est un événement majeur. Ce mouvement mondial peut nous donner quelque optimisme.

L'Alliance de la presse d'information générale (APIG) a signé un accord-cadre avec Google après 16 mois de négociations extrêmement dures, et après avoir été l'objet de

menaces et de chantages au mois de septembre 2019. Cette période de 16 mois a été marquée par plusieurs procédures contentieuses, qui sont toujours en cours. Comme l'a indiqué Monsieur Cavada, il s'agit d'une première étape. Un long chemin nous attend à présent. Nous avons deux préoccupations majeures au cours de cette négociation. La première concernait la reconnaissance du droit voisin. Comme vous l'avez souligné, pour des acteurs de cette dimension, la simple application de la loi n'est pas une évidence. La proposition de rémunérer des contenus est en effet absolument étrangère au modèle économique d'un géant mondial tel que Google. Nous avons obtenu cette reconnaissance claire et officielle de la part de Google dans cet accord-cadre. Désormais, les rémunérations qui pourront être versées aux éditeurs ou agences de presse le seront en vertu d'un droit et non plus d'une générosité, d'une subvention ou d'un mécénat occasionnel. Nous avons privilégié le moyen terme et l'intérêt collectif au court terme et à la rentabilité immédiate. Notre seconde préoccupation avait trait à l'universalité. Le sénateur Assouline a souligné son souhait que l'ensemble des acteurs soit concerné par une négociation. De fait, Google a strictement refusé toute négociation globale, mais a accepté une négociation avec l'Alliance, pour l'ensemble de ses éditeurs. Nous avons ainsi obtenu que la totalité des éditeurs de presse quotidienne, nationale, régionale ou hebdomadaire régionale, quelle que soit leur dimension ou la puissance de leur marque, soit concernée par cet accord de la même façon. Ce principe d'universalité a ainsi été reconnu, et Google ne peut, en vertu de cet accord, faire son marché au sein de la presse d'information politique et générale. Dans cette négociation, nous avons deux points d'appui : la directive et la loi française. Nous avons notamment obtenu l'appui de l'Autorité de la concurrence, sans laquelle nous n'aurions pu aboutir. Ni la directive ni la loi ne peuvent contraindre à un accord. En effet, la directive interdit le vol de contenus, mais n'impose pas leur achat. La loi introduit pour nouveauté la nécessité de négocier avec la presse pour obtenir des contenus, mais pas l'obligation d'aboutir à cette négociation. Une brique correspondant à une procédure d'arbitrage permettant de s'extraire de toute situation de blocage reste donc manquante.

Nous attendons les décisions de l'Autorité de la concurrence, et espérons qu'elles faciliteront la négociation. Ces négociations entre les entreprises et Google sont aujourd'hui suspendues, dans l'attente de ces résultats. Les décisions de l'Autorité de la concurrence devront être intégrées dans les contrats signés entre les éditeurs et Google. Nous espérons que le DMA nous aidera également au niveau européen.

**M. Fabrice Fries, président de l'agence France-Presse (AFP).** – À notre sens, le bilan d'application qui est l'objet de cette table ronde est inexistant. 19 mois après le vote de la loi et 10 mois après les injonctions des autorités, l'AFP ne se voit toujours pas reconnaître le bénéfice des droits voisins par Google. Des réunions extrêmement nourries se sont déroulées avec Google. Nous avons essentiellement discuté d'un partenariat commercial, à l'image de ce qui était proposé aux éditeurs. Dans notre cas, en revanche, Google refuse d'intégrer dans ce partenariat la reconnaissance de tout droit voisin. Nous voyons dans ce partenariat commercial, qui n'est pas inintéressant, une tentative de nous faire oublier l'objet initial de la discussion, à savoir le droit voisin. La tentation de conclure ce partenariat existe, car nous ne voyons pas le terme de ces procédures, qui sont longues et coûteuses. Certains nous encouragent ainsi à conclure le partenariat. Trois figures me viennent alors à l'esprit : Jean-Marie Cavada, ainsi que ses partenaires du Parlement européen et des institutions qui ont œuvré pour la reconnaissance de ce droit, le sénateur Assouline, et Sammy Ketz, à l'AFP, qui a permis par sa tribune de réveiller les consciences lors du vote du Parlement européen.

J'ai entendu l'audition de la présidente de l'Autorité ici même, qui disait vouloir conclure avant la fin de l'année. Je me permets de souligner qu'un changement radical de méthode est à cet égard nécessaire. Un cadre contraignant doit ainsi être fixé pour une

négociation de bonne foi, afin que nous évoquions le seul sujet d'importance : la reconnaissance de la valeur de nos contenus. Vous aviez redouté le front dispersé ; nous y sommes rapidement parvenus. Google a ainsi su diviser et laissé entendre que l'objet de la discussion n'était pas tant la valeur des contenus que le partage d'une enveloppe budgétaire préfixée, sous-entendant que les premiers signataires seraient les mieux servis. Cette situation regrettable explique que nous redoutions cette discussion, parce que nous ne sommes pas en situation de force.

**M. Alain Augé, président du syndicat des éditeurs la presse magazine (SEPM).** – Merci monsieur le président, merci mesdames et messieurs les sénatrices et sénateurs et merci monsieur Cavada, qui nous assure régulièrement de son soutien sur ce mouvement très important.

L'accord que l'APIG a signé avec Google est désolant. Il n'aboutit pas à la reconnaissance du droit voisin, mais à sa renonciation en échange de l'adhésion à un service, qui accentuera la discrimination entre les médias. S'agissant de l'universalité, l'APIG a fait fi du fait que l'ensemble de la presse devait négocier, y compris les agences.

Le SEPM a initié la procédure auprès de l'Autorité de la concurrence. Nous devons poursuivre cette bataille. Notre conseil d'administration a décidé à l'unanimité de continuer le contentieux. Nous ne sommes pas à un ou deux ans près, si l'enjeu est la domination des Gafam. L'AFP peut être assurée de notre entier engagement. Google doit accepter que l'ensemble de la presse soit rémunéré, comme le demande l'Autorité de la concurrence, sur la base de data claires, transparentes et éprouvées, de façon non discriminée et raisonnable. Selon Alfred Sauvy, peu importe qu'une personne soit riche ou pauvre ; dans le système économique, elle doit donner plus qu'elle ne reçoit. Google et Facebook assèchent quant à eux le sol qui les nourrit. Il est donc indispensable de corriger cet écosystème, pour éviter une rupture économique, mais aussi sociétale.

Nous sommes très engagés dans cette bataille auprès de l'Autorité de la concurrence. Les grands trusts américains savent que les autorités de la concurrence sont les seules capables de les réguler. Par ailleurs, nous devons arriver à une négociation de bonne foi. Pour cela, nous aurons certainement besoin d'une aide législative ou réglementaire sur deux sujets : d'abord une obligation de transporter l'information de façon égale, Google pouvant, avec Showcase, choisir quel média il exposera ou non, ensuite une obligation de trouver un système de mesure de la valeur, s'inspirant de l'audiovisuel et des systèmes de rémunération du cinéma français par les grandes chaînes de télévision, ce qui suppose de connaître le véritable chiffre d'affaires enregistré par Google en France.

Nous attendons d'une part que l'Autorité de la concurrence sanctionne Google pour l'évident irrespect des injonctions qui lui ont été faites, et d'autre part que s'ouvre une discussion avec un tiers, sous la double égide d'une rémunération de la création de presse dans son ensemble et d'une obligation de neutralité.

**Mme Florence Braka, directrice générale de la Fédération française des agences de presse (FFAP).** – Merci monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs. Je commencerai par une citation : *« Les agences de presse doivent avoir les moyens de poursuivre leurs missions et conserver leur rôle de référence pour toute la profession. Il est donc indispensable que leurs droits voisins, désormais reconnus au niveau européen et par la loi française, soient effectivement appliqués. Aucun acteur, quelle que soit sa taille ou sa nationalité, ne doit pouvoir s'affranchir des règles de partage équitable de la valeur qui*

*garantissent les justes rémunérations à ceux qui produisent l'information.* » Ce sont les propos de Mme la ministre Bachelot lors de la table ronde organisée par la FFAP le 30 septembre dernier, et qui s'inscrivent dans le sens de l'intervention de David Assouline, que je remercie pour son soutien inébranlable depuis 2016.

Les agences de presse jouent un rôle dans la diffusion des informations, qu'elles collectent et recoupent, puis font vérifier par leurs journalistes. Elles proposent une offre éditoriale fondée sur une déontologie rigoureuse et un journalisme fondé sur l'investigation et l'enquête, qui permettent de nourrir la réflexion du citoyen, d'où leur rôle démocratique. Elles s'adaptent aux besoins de leurs clients, les éditeurs, anticipent leurs demandes et innovent, avec des coûts conséquents. Elles contribuent également à la lutte contre les *fake news*, qui constitue un enjeu démocratique. Les agences de presse, de fait, structurent le marché. Plus de 80 % des photographies publiées sont obtenues par des agences de presse. Depuis 2012, nous assistons à un appauvrissement, mais surtout à une disparition de ces agences, car un quart d'entre elles en moyenne a disparu, et 35 % en photographie. Les agences de presse cèdent des droits limités aux éditeurs de presse, qui excluent l'exploitation par des tiers. Les agences savent que les éditeurs ont un intérêt au référencement par Google de leur contenu. Aussi, leur but n'est pas d'interdire la diffusion de ce contenu au plus grand nombre, mais d'obliger ceux qui reprennent cette information originale et en tirent un bénéfice financier direct ou indirect à participer au financement de cette information en payant pour son utilisation. Le principe posé par la loi relative aux droits voisins repose bien sur l'autorisation de l'agence de presse avant toute reproduction ou communication au public, totale ou partielle, de ces publications de presse, sous une forme numérique par un service de communication au public en ligne. L'intérêt de l'agence de presse et celui des éditeurs sont donc indissociablement liés, et la loi qui transpose la directive a pour but une juste rémunération des acteurs, par la protection de toute la chaîne de fabrication de l'information, de la collecte à la diffusion, pour éviter toute spoliation.

Dans son rapport, David Assouline tenait à préciser la notion de publication de presse et à conforter la situation des agences de presse s'agissant de la protection de leurs productions au titre du droit voisin. L'Autorité de la concurrence, dans sa décision portant « mesures conservatoires » du 9 avril 2020, considérait que « *les agences de presse s'inscrivent pleinement dans le champ d'application de la directive et de la loi relative aux droits voisins* ». Cet aspect a été validé par la cour d'appel le 18 octobre 2020 : « *la loi de 2019, interprétée à la lumière des considérants 54, 57 et 58 de la directive qu'elle transpose, confère aux éditeurs et agences de presse des droits voisins et droits d'auteur.* » Les agences de presse disposent donc bien d'un droit voisin. Or, Google ne le reconnaît pas. En vertu de la décision du 9 avril 2020, nous avons entrepris des discussions avec Google dès le mois de juillet, après avoir recueilli 42 mandats auprès de nos adhérents et mis en place une charte assurant le respect des droits de la concurrence dans le cadre des négociations envisagées. Au terme de l'article 1<sup>er</sup> de la décision, l'Autorité de la concurrence enjoint Google de négocier, notamment avec les agences de presse, de bonne foi, la rémunération due par Google pour toute reprise des contenus protégés sur ces services, conformément aux modalités prévues à l'article 218-4 du Code de la propriété intellectuelle, selon des critères transparents, objectifs et non discriminatoires. Le délai imparti pour la négociation était de trois mois. Dans une note que nous avons fait parvenir à l'Autorité de la concurrence en février dernier, nous avons relevé que Google avait fait preuve d'une mauvaise foi caractérisée. Aucun accord n'a été trouvé avec les agences de presse, et Google a refusé de négocier de bonne foi. Il a notamment refusé pendant près de quatre mois de communiquer des critères, usé de pratiques dilatoires et n'a pas respecté le calendrier imposé par la décision. S'agissant des critères finalement transmis, ils étaient discriminatoires à l'encontre des agences de presse, car non

adaptés à leur activité, mais à celle des éditeurs de presse. Selon ces critères, Google n'aurait dû rémunérer les droits voisins que pour les personnes morales qui diffusent elles-mêmes des publications de presse. Or, seuls les éditeurs de presse effectuent une telle diffusion dans les faits. En détournant la définition de « publications de presse », Google a *de facto* limité le périmètre de la négociation aux éditeurs de presse et a démontré dans les faits son opposition de principe à l'ouverture de la moindre négociation avec les agences de presse.

Nous considérons que Google s'est inscrit à l'encontre de la loi, alors que celle-ci est claire. Le seul but de Google est d'exclure sciemment les agences de presse du bénéfice des droits voisins pour son propre intérêt.

**M. Laurent Bérard-Quélin, président de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS).** – Monsieur le président, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, merci de nous accueillir. Je représente la presse spécialisée professionnelle, c'est-à-dire la presse verticalisée, soit 450 éditeurs, 450 services de presse en ligne et près de 5 000 journalistes.

Le droit voisin est un droit légitime, à part entière, qui ne doit pas être confondu avec la taxation. La taxation des revenus des Gafam est un sujet indépendant. Nous parlons aujourd'hui d'un droit au partage de la valeur, créé à partir de l'exploitation de nos contenus.

Par ailleurs, nous parlons essentiellement de la presse numérique. Cette exploitation numérique suppose d'adopter une vision qui n'est pas celle d'un journal consulté de façon transversale, mais d'un accès à l'information verticale, qui donne une visibilité à la diversité de la presse beaucoup plus importante. Se focaliser uniquement sur la presse d'information politique et générale, comme l'a fait Google, est dès lors un trompe-l'œil qui affaiblit la mise en œuvre de cette loi. L'union que M. le sénateur Assouline a appelée de ses vœux s'est créée, de fait, à Bruxelles, *via* le travail que nous avons conduit avec Monsieur Cavada. Nos deux organisations professionnelles, d'une part pour les quotidiens et d'autre part pour les magazines, ont travaillé ensemble. Lors de la transposition à l'Assemblée nationale, nous étions une fois encore tous ensemble. Malheureusement, la division est arrivée lorsque nous sommes arrivés au Sénat. Un premier amendement a été voté, qui avait pour objet de réserver l'accès aux droits voisins à la presse d'information politique et générale, qui correspondait à un axe de travail de Google, lequel a donc obtenu cet amendement. Lors de notre assemblée générale, à laquelle le ministre était invité, j'ai axé mon discours sur ce sujet. Le ministre nous a soutenus, avec M. Assouline, et nous avons obtenu un sous-amendement, qui a relativisé la référence à la presse d'information politique et générale en indiquant que la contribution à l'information politique et générale n'était qu'un des éléments d'évaluation de la rémunération. Malheureusement, cette mention d'information politique et générale a été le ferment de la division. Au sein de la presse d'information politique et générale, certains éditeurs ainsi que le président actuel de l'APIG étaient favorables à une négociation unie. Ils n'ont cependant pas été suivis, et la négociation s'est centrée sur l'APIG et Google, qui nous a écrit que nos contenus étaient substituables et qu'il était prêt à signer avec nous des licences à prix nul. Nous regrettons que l'accord signé reconnaisse la position de Google, qui consiste à proposer à la majorité des éditeurs et des journalistes une rémunération à prix nul. Nous n'aurions pas connu cette situation en restant unis.

Nous parlons aujourd'hui d'un accord que nous ne connaissons pas, à l'exception des éditeurs de l'APIG et de l'Autorité de la concurrence. Une entreprise en position dominante, avec 95 % de parts de marché en ce qui concerne le moteur de recherche, et dont la responsabilité dans la diffusion de l'information auprès des citoyens est telle, ne peut signer

des contrats qui ne sont pas transparents. La transparence des accords doit figurer dans la loi et être imposée. Dans le cas contraire, il n'est pas possible de constater une discrimination. Les perspectives de parts de marché publicitaires aux États-Unis de Facebook et Google représenteraient 70 % en 2025. Nous ne pouvons traiter ces opérateurs comme nous traiterions des opérateurs commerciaux classiques.

Par ailleurs, s'agissant de la rémunération dans le cadre de l'accord, celle-ci est de nature commerciale. Nous demandons pour notre part la rémunération d'un droit, et non d'une prestation. Nous ne savons pas quelle assurance l'éditeur a d'une rémunération s'il refuse de participer à Google Showcase. Par ailleurs, un contrat Google Showcase que je me suis procuré inclut « Subscribe with Google », c'est-à-dire la possibilité d'acquérir des abonnés *via* les plateformes de Google, ainsi qu'une licence globale de la totalité des droits à Google et ses filiales sur la totalité de ses produits. Il s'agit donc de signer un accord commercial, en contrepartie duquel la totalité des droits est abandonnée.

**M. Augustin Naepels, vice-président du syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL).** – Merci, monsieur le président, mesdames et messieurs les sénatrices et les sénateurs. Je représente ici la presse indépendante d'information en ligne, soit environ 200 éditeurs, dont un tiers reconnu d'information politique et générale, la moitié de presse professionnelle et la moitié de presse grand public. Je partage une grande partie des remarques de mes collègues MM. Augé et Bérard-Quélin sur l'application actuelle du droit voisin. Les accords, tels qu'ils ont été conclus, nous préoccupent beaucoup, à plusieurs titres. D'abord, s'agissant de la notion de distorsion de concurrence, ces accords sont réservés à une seule famille d'éditeurs, à savoir les éditeurs d'information politique et générale. Dans notre compréhension du texte voté par le Sénat et de la directive européenne, cette notion n'est pas prévue par la loi. Par ailleurs, comme plusieurs de mes collègues l'ont souligné, nous nous inquiétons du fait que ces accords semblent être conditionnés à l'utilisation d'un produit commercial de Google, Google Showcase qui, lorsqu'il est couplé à un autre produit, « Subscribe with Google », favorise la remontée dans les résultats de recherche des éditeurs utilisateurs de ces deux produits. Ceci conduirait un éditeur qui n'utilise pas ces produits à être bien moins référencé qu'un concurrent qui en serait client. Cette situation renforce la dépendance de l'écosystème de la presse à Google, alors que les voisins étaient censés garantir une meilleure indépendance de la presse vis-à-vis des plateformes. Nous sommes également très préoccupés par l'opacité de ces acteurs, qui sont en position dominante et ont un très fort poids sur la distribution numérique de la presse. Le fait de ne pas connaître les termes de l'accord et les conditions accordées est particulièrement inquiétant pour les éditeurs indépendants que je représente. Nous souhaitons que le régulateur se saisisse du caractère oligopolistique de la distribution de la presse en ligne. Il importe, par exemple dans les discussions en cours sur le DSA et le DMA, de se pencher sur la régulation de la distribution en ligne de la presse.

S'agissant de l'union de la presse, nous avons décidé de ne pas négocier directement avec Google sur le sujet des droits voisins, considérant que notre poids était trop faible. En revanche, nous aurions été favorables à une approche de société de gestion collective, qui aurait permis de négocier au nom de l'ensemble de la presse. Nous appelons véritablement de nos vœux une union.

Enfin, il est nécessaire d'analyser les accords commerciaux conclus entre Google et un certain nombre de titres sur d'autres produits. *Via* « Subscribe with Google », Google peut par exemple financer des promotions pouvant apparaître comme des rémunérations déguisées.

**M. Michel Laugier, rapporteur pour avis des crédits de la presse.** – Je souhaite d’abord saluer l’ensemble des intervenants et les remercier pour la franchise de leurs propos. Je ne suis pas surpris des positions qui sont affichées. Nous sommes aujourd’hui dans une situation sanitaire complexe, et les moyens financiers que cette loi pourrait permettre d’obtenir sont particulièrement indispensables.

Une unanimité a été remportée au Sénat ainsi qu’à l’Assemblée. Je regrette que celle-ci se soit limitée aux hémicycles. Nous voyons que vous êtes divisés, et c’est ce qui fait la force des plateformes. J’attends aujourd’hui un front républicain de la part des agences et des éditeurs de presse. Je ne pense pas qu’il soit trop tard pour cela. Quelles que soient les négociations, Google a toujours accepté de payer. Il s’agit d’un pas. Nous sommes à présent scrutés par le monde entier, et avons donné l’exemple. J’espère que nous continuerons de le faire.

Je souhaite en outre m’adresser aux éditeurs. Avez-vous pris contact avec vos collègues européens, notamment allemands ? Enfin, je souhaiterais demander à M. Cavada où en sont les autres pays dans la transposition de la directive.

**M. David Assouline.** – Vos interventions résument où nous en sommes. Il n’est pas vrai que l’accord avec la presse d’information générale est insignifiant. Google niait notamment la reconnaissance du droit voisin. Le texte le reconnaît quant à lui. Cependant, le montant reste humiliant. L’accepter serait une catastrophe pour tous. Je vais réfléchir, dès la première lecture au Sénat de la loi sur la protection de la production audiovisuelle numérique, au renforcement du contenu de notre loi qui n’a pas été compris ou a été contourné, en particulier par Google. Nous posons l’obligation de négocier, sans sanction associée. Les Australiens l’avaient quant à eux prévue. J’appelle le Gouvernement à entrer dans cette négociation, car il dispose d’autres moyens pour obliger des acteurs tels que Google à respecter la presse française. Cet acteur manque aujourd’hui dans le rapport de force.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je remercie vivement le président Cavada pour ses propos, car il place les enjeux de notre débat au niveau de la souveraineté nationale. Il me semble que c’est à ce niveau que ce problème doit être traité. L’enjeu est d’éviter que nous ne devenions une colonie numérique des Gafam. En perdant cette souveraineté numérique, nous perdrons également notre souveraineté démocratique. La représentation nationale se trouverait privée de ce qui fait son essence, à savoir l’expression populaire, au profit de puissances supranationales non étatiques, qui sont aujourd’hui en capacité de contester la loi. Les Gafam contestent aujourd’hui une loi votée à l’unanimité par les deux chambres, et Google considère que le contrat lui est supérieur. Un principe de la République est ici mis en péril : la supériorité du droit et de la loi sur le contrat. Je ressens une forte humiliation, en tant que représentant de la Nation. Un défi nous est posé, que nous devons relever, car la souveraineté nationale est en jeu. Je suis tout à fait d’accord avec la proposition du sénateur Assouline ; nous devons nous saisir du prochain débat législatif contre l’avis du Gouvernement, pour ramener dans le débat public la question fondamentale de notre souveraineté numérique. Allons-nous accepter que Google foule une loi votée à l’unanimité par la représentation nationale ? Cet enjeu est déterminant. Je rappelle mon accord total avec l’expression du Président Retailleau, qui nous a mis en garde à plusieurs reprises, rappelant que nous ne devons pas devenir les colonies des Gafam.

**M. Laurent Lafon, président.** – Vous avez beaucoup parlé de Google, et non des autres Gafam. Où en êtes-vous des discussions avec Facebook ?

**M. Jean-Marie Cavada.** – Il ne s’agit que d’un premier pas, mais qui illustre une réussite due à des Français. Je parlais plus tôt de l’exception culturelle, que nous avons cultivée au Parlement européen pendant longtemps. Nous étions initialement minoritaires. Nos amis allemands n’étaient pas aussi ardents sur cette question. Ce premier pas a donc été réussi. Sur la question de la rémunération des contenus de presse et artistiques, la taxe des entreprises multinationales, et notamment numériques, est encore le fait de Français. Nous ne sommes à présent plus seuls. J’ai été très surpris que les États-Unis, dont les démocrates ont toujours soulevé la question tout en restant minoritaires, cherchent à approfondir, *via* l’administration Biden, la question de la concurrence. Une multitude de procès est en cours. Plus de 40 procureurs généraux d’une quarantaine d’État sont solidaires du *Department of Justice*. Une nouvelle attaque sérieuse de la commission fédérale de la concurrence est également à signaler. Les Américains abordent donc le problème par la question de la concurrence. Les conditions de rachat par Facebook de ses deux filiales, qui se sont caractérisées par un étouffement absolu de la concurrence, sont à l’étude.

Nous devons à présent penser à la seconde étape. A partir d’un certain seuil de parts de marché qu’il vous appartiendra de fixer, il conviendrait d’avancer la notion d’intérêt général, à partir de laquelle les régulations pourraient être durcies. Vous l’avez indiqué tout à l’heure ; lorsqu’un monopole de cette nature est exercé, les règles de bonne foi ne s’appliquent plus. Le continent européen doit prendre ce type de dispositions, et celles-ci sont toujours à l’initiative d’un État.

Enfin, il nous faudra aller vers la question de la gestion collective des intérêts de la production de contenus, tous confondus, plutôt que vers des accords individuels. La proposition DSA cherche quant à elle à légiférer sur les contenus. Il s’agit d’un virage historique indiscutable. Il est désormais nécessaire de monter en puissance. L’accord est un très bon premier pas, mais il nous faut à présent aborder la deuxième étape : la concurrence d’une part, et le contenu des services d’autre part.

Lorsque nous avons élaboré le RGPD, nous avons reçu des sénateurs et députés du Congrès américain, démocrates comme républicains. Nous leur avons expliqué que l’information n’était pas un bien comme un autre, mais le sang qui irrigue la démocratie. Si des comportements qui vont à l’encontre de l’intérêt général y sont injectés, la démocratie s’en trouverait menacée.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Le droit d’auteur est un patrimoine français pour la presse comme pour la musique. C’est ce qui est combattu par l’option anglo-saxonne, à savoir les royalties, qui sont plus simples à manier mais piétinent le droit et la propriété morale.

**Mme Florence Braka.** – En ce qui concerne la concurrence, nous attendons avec impatience la décision de l’Autorité de la concurrence. Nous estimons que nous parviendrons certainement à nos fins en nous attaquant à l’argent de ces Gafam. Une sanction pécuniaire forte de l’Autorité de la concurrence pourrait les faire réfléchir.

En tant que fédération, nous n’avons pas engagé de discussion avec les autres plateformes, considérant qu’une condamnation de Google s’appliquerait également aux autres.

Concernant l’audiovisuel, l’exception culturelle française est très efficace. La production indépendante bénéficie ainsi d’une protection, avec des investissements de la part

des diffuseurs et, demain, des plateformes. L'information est un bien tout aussi important que la culture. Une analogie pourrait ainsi être imaginée. Le projet de loi audiovisuel pourrait permettre de faire coïncider ces objectifs.

Enfin, s'agissant des organismes de gestion collective (OGC), l'article 12 de la directive sur les licences collectives étendues ne fait pas partie de l'ordonnance sur la transposition de la directive. L'article 10 *quater* de la loi LCAP permettait aux photographes d'être rémunérés par les moteurs de recherche. Cette disposition n'est pas effective aujourd'hui, du fait d'une obligation de gestion collective. La transposition de cet article 12 permettrait de contourner cette situation et de rendre le droit d'auteur effectif pour les photographes, ainsi que de permettre aux éditeurs et agences de presse de bénéficier de licences de gestion collective étendues pour traiter avec les Gafam.

**M. Fabrice Fries.** – Nous avons évoqué la division des acteurs. Sa source me semble être la posture mentale de certains, qui a consisté à raisonner en termes d'enveloppe budgétaire. Très tôt, Google a présenté une somme, qu'il a entrepris de répartir en choisissant ses cibles. L'esprit de la directive et de la loi consistait à déterminer de concert cette enveloppe. Vous appelez de vos vœux un front républicain, mais j'émetts quelques doutes. Une grande partie des acteurs ont en effet déjà signé.

Vous avez en outre posé la question de la situation des autres pays européens. La France était très observée. Malheureusement, de nombreux pays tirent les mauvaises leçons de la situation. Les agences ne sont pas du tout confortées par les textes de transposition en Italie et en Allemagne, en raison de cette même approche budgétaire.

Enfin, le sénateur Assouline a souligné le poids du politique. J'ai étudié avec attention le cas australien ; j'adresse mes félicitations à l'ensemble de la classe politique australienne, qui s'est montrée unie devant des menaces de boycott. Un poids politique doit donc être insufflé dans cette négociation.

**M. Laurent Bérard-Quélin.** – Vous votez certes la loi, mais Google en détermine le périmètre et l'évaluation. Je vous citerai un exemple de négociation dans laquelle nous avons été unis. Le Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) est une société de gestion collective, avec laquelle nous avons développé la rémunération pour l'utilisation de nos contenus dans les panoramas de presse, notamment professionnelle. Nous nous sommes tous assis autour de la table, et avions face à nous des annonceurs, qui n'entendaient pas nous payer pour nos contenus puisqu'ils annonçaient déjà dans nos pages. Nous avons distingué la négociation commerciale sur la publicité d'un droit qui nous était jusqu'à présent volé. Aujourd'hui, ceci représente 20 millions d'euros par an, soit le double de la somme négociée dans le contrat sur les droits voisins signé avec l'APIG. Le marché est évalué à 200 millions d'euros environ.

Je souhaite en outre insister à nouveau sur la nécessaire transparence des contrats. Il existe un consensus quant au fait que les algorithmes détenus et utilisés par ces plateformes doivent devenir transparents, au moins en partie. Il en va de même pour les contrats.

S'agissant de la gestion collective, nous devons réfléchir à son caractère obligatoire, qui permettrait de séparer le commercial de l'application du droit, mais aussi de contourner le problème des ententes. En l'absence de gestion collective, les gros acteurs bénéficient de l'opération. Les premiers à avoir signé, dans tous les pays, sont les plus gros

éditeurs, qui ne sont pas toujours détenus par des entreprises dont il s'agit de la principale activité.

Enfin, du point de vue de la négociation avec Facebook, je ne vois pas comment le droit voisin pourrait s'y appliquer, contrairement à l'article 17, à savoir la possibilité pour les plateformes de signer des licences avec des détenteurs de droit, pour permettre à leurs utilisateurs de mettre en ligne des contenus protégés sur la plateforme. Dans le cadre des futures législations, j'attire votre attention sur la prise en considération de la nécessaire union de l'ensemble des éditeurs et journalistes. Ne créez pas dans les textes un point de division qui sera exploité par les personnes avec lesquelles nous allons négocier.

**M. Alain Augé.** – Je m'associe aux propos tenus dans cette enceinte. J'appelle solennellement l'APIG à renoncer à son accord avec Google et à se réunir avec les agences de presse, le SPIIL, la FNPS et le SEPM afin de former un front unique de négociateurs. L'APIG porterait une responsabilité politique qui la dépasse. Jean-Marie Cavada l'a indiqué ; la France est observée. Il est nécessaire de faire face à sa responsabilité et à cette question d'intérêt général, dont nos grands quotidiens doivent absolument se saisir.

Il est en outre nécessaire de dépasser l'opposition public/privé qui a épuisé le XX<sup>e</sup> siècle, afin d'arriver à la notion novatrice de l'intérêt général. L'idée de l'utilisation de la loi audiovisuelle et de la transposition de ce droit d'exception culturelle vers le droit de l'information paraît tout à fait positive.

Nous sommes en lien permanent avec la Sacem et le CFC. Nous appelons de nos vœux la formation d'un organisme de gestion collective dédié à cette collecte du droit voisin et à sa répartition.

Enfin, plusieurs questions se posent : le refus de payer le droit voisin, l'exposition par le moteur de recherche qui devient ouvertement inégalitaire en fonction des rapports commerciaux de Google avec les acteurs, l'importance croissante de l'outil « Subscribe », qui induit lui-même des discriminations, et enfin la publicité. Google et Facebook, qui représentent 70 % de la publicité, captent 110 % de la croissance publicitaire année après année. Pour éviter tout étouffement de la diversité et de l'exception culturelle et maintenir le droit à l'information, nous devons continuer de nous battre. Nous demandons à la profession de retrouver cette union sacrée, et espérons que l'Autorité de la concurrence imposera à Google une véritable négociation. Selon Google, le trafic publicitaire induit par l'activité au périmètre SEPM représentait trois fois le périmètre APIG. Nous voyons donc que Google entend sous-payer l'APIG, et ne pas payer le SEPM, le SPIIL et les agences de presse.

**M. Augustin Naepels.** – Nous nous inscrivons pleinement dans l'objectif d'une négociation collective *via* un organisme de gestion collective, qui nous paraît être le plus à même d'aboutir à des accords transparents, évitant le biais de l'entente. Nous appelons tous les syndicats de presse et d'agences de presse à se rassembler dans cette démarche. Nous avons observé avec intérêt la situation australienne et le soutien inattendu de Microsoft aux autorités australiennes dans leur bras de fer avec Facebook, preuve que le front des Gafam peut se fissurer lorsque leurs positions concurrentielles diffèrent. La concurrence entre ces mêmes plateformes peut être utilisée par le législateur européen.

Enfin, je suis en faveur d'un examen attentif des produits de gestion d'abonnement lancés par Google, et qui représentent un enjeu majeur, l'abonnement devenant une ressource stratégique pour la presse en ligne, notamment généraliste. Il nous paraît

extrêmement dangereux que se développe un produit dominant qui proposerait à ses utilisateurs des conditions commerciales dépendant davantage d'un poids politique perçu par Google que de réalités commerciales, et dont l'utilisation favoriserait certains acteurs en termes de résultats de recherche. Il s'agit d'un enjeu majeur.

**M. Jean-Pierre de Kerraoul.** – Un grand merci à Jean-Marie Cavada pour ses actions et ses propos, auxquels nous souscrivons absolument.

Si nous souhaitons joindre nos forces, nous devons éviter les procès ou caricatures et retrouver un ton plus mesuré. L'Alliance n'a jamais contesté le droit voisin au profit des autres forces de presse. L'information politique et générale n'est qu'un critère de répartition. Toutes les formes de presse sont concernées par le droit voisin.

Par ailleurs, si un éditeur, au titre de l'accord-cadre que nous avons signé, n'était pas intéressé par Showcase, il n'aurait aucune obligation d'y souscrire. Dans ce cas, une négociation directe serait conduite entre cet éditeur et Google afin de négocier le droit voisin. Cet accord, en outre, n'évoque que le droit voisin. Il n'y est pas question de « Subscribe with Google ».

Comme plusieurs sénateurs l'ont rappelé, la situation de la presse est aujourd'hui très difficile, notamment du fait de la crise sanitaire. La force de Google ne réside pas dans les éventuelles divisions entre différentes formes de presse, mais dans sa puissance financière et dans notre faiblesse. La disproportion des moyens est telle que certaines formes de presse, les quotidiens en particulier, n'ont pas la possibilité d'attendre de meilleures conditions de négociation. Un certain nombre d'éditeurs, en France et en Europe, ont été conduits à prendre des décisions individuelles du fait de ces difficultés.

En Europe, à l'heure actuelle, seule la France a transposé la directive. Je remercie le Sénat et l'Assemblée nationale d'avoir été capables de créer cette loi en très peu de temps. En conséquence, Google essaie dans de nombreux pays d'obtenir des accords commerciaux individuels avec certains groupes ou éditeurs, qui ne sont pas nécessairement les principaux.

Mes collègues ont souhaité qu'un Français, en l'espèce moi-même, préside l'Association européenne des éditeurs de presse. Nous travaillons en très bonne intelligence avec nos collègues de la presse magazine. L'Association des éditeurs de magazines et celle des quotidiens ont la même équipe. Ce bon fonctionnement au niveau européen pourrait tout à fait se retrouver au niveau de la France.

Le premier accord que nous ayons conclu a une durée de trois ans. Nous commencerons donc à le renégocier dans deux ans. Les accords individuels, qui ne sont pas encore signés, vaudront pour deux ans. Il s'agit donc de décisions de court terme. Si nous obtenons un appui fort à la suite des décisions de l'Autorité de la concurrence, nous pourrions améliorer cet accord. Rien n'interdit alors d'aborder à nouveau le sujet ensemble. Nous avons depuis quelques semaines des échanges avec l'AFP pour déterminer si nos positions peuvent se coordonner. L'Alliance est toujours prête à échanger avec ses confrères sur toutes ces questions fondamentales pour notre avenir. Au-delà de nos entreprises, nous nous battons pour le respect de la souveraineté nationale et la création d'une souveraineté européenne, qui est la condition du respect d'une souveraineté nationale. Nous devons continuer d'être le flux sanguin de la démocratie.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci à chacun d’entre vous d’être intervenu ce matin. Le Sénat a été très actif sur ce sujet, par l’intermédiaire de David Assouline, qui a porté cette loi et dont nous avons à cœur de suivre l’évolution.

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

*La réunion est close à 11 h 24.*

**Mercredi 5 mai 2021**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Désignation d’un rapporteur**

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous propose de désigner Jean Hingray rapporteur de la proposition de loi présentée par notre collègue Pierre-Antoine Levi visant à créer un ticket restaurant étudiant. Ce texte sera débattu en séance publique le jeudi 10 juin à 10 h 30.

*La commission désigne Jean Hingray, rapporteur sur la proposition de loi n° 422 (2020-2021) visant à créer un ticket restaurant étudiant (sous réserve de son inscription à l’ordre du jour).*

### **Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Demande de saisine pour avis et désignation d’un rapporteur pour avis**

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous suggère de nous saisir pour avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets des articles relatifs aux questions d’éducation, de publicité et de patrimoine, charge à notre rapporteur d’affiner ce périmètre au cours de ses travaux.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous propose de confier à Michel Laugier la rédaction d’un avis sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui sera examiné en séance du mardi 15 juin au mardi 29 juin prochains.

*La commission désigne Michel Laugier rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 3875 rectifié (AN XVème leg.) sous réserve de son adoption par l’Assemblée nationale, de sa transmission et de son inscription à l’ordre du jour, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.*

**Projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique et projet de loi organique modifiant la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution - Examen du rapport et des textes de la commission**

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous propose d'entendre à présent le rapport de notre collègue Jean-Raymond Hugonet et d'établir les textes de la commission sur le projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, et ensuite sur le projet de loi organique modifiant la loi organique du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, étant précisé que l'article unique de ce second texte, sur lequel il nous appartiendra formellement de voter, est un article de coordination qui n'a fait l'objet d'aucun amendement.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Puisque nous sommes à la commission de la culture, qu'il me soit permis de vous narrer les premières lignes d'une fable bien connue :

« Une Montagne en mal d'enfant  
 Jetait une clameur si haute,  
 Que chacun, au bruit accourant,  
 Crut qu'elle accoucherait, sans faute,  
 D'une cité plus grosse que Paris ;  
 Elle accoucha d'une souris. »

Chacun d'entre vous aura reconnu Jean de la Fontaine comme l'auteur de ces lignes. Le projet de loi de réforme de l'audiovisuel imaginé par Franck Riester constitue un bon candidat pour jouer le rôle de la montagne. Quant à la souris, je vois dans le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui une parfaite réincarnation.

Quelle déception après avoir tant espéré que de se retrouver face à un texte aussi « riquiqui » ! Et quel étonnement d'entendre la ministre nous dire qu'il ne saurait être envisagé de donner plus de corps à ce faible millésime !

Permettez-moi de rappeler en quelques mots la situation du secteur de l'audiovisuel au terme de ce quinquennat. C'est un secteur qui - pour diverses raisons - a été privé de grande loi depuis plus de dix ans.

Le cadre juridique qui régit le secteur a été défini en 1986 quand il n'y avait que six chaînes toutes puissantes, une myriade de producteurs fragiles, pas d'internet et encore moins de Netflix. Le cadre adopté à l'époque réservait les droits des programmes aux producteurs et les fréquences aux chaînes. Ce « Yalta » ne correspond évidemment plus du tout à la situation actuelle où les diffuseurs, pour survivre, doivent pouvoir transformer leurs investissements en patrimoine et maîtriser leurs catalogues pour le mettre en valeur sur tous les supports et à l'international.

Notre commission, en 2013, avec le rapport Plancade, avait déjà mis en évidence le caractère dépassé de la réglementation qui entoure la création des œuvres audiovisuelles. Ce constat n'a fait que s'aggraver depuis l'apparition des plateformes américaines qui acquièrent à vil prix des catalogues entiers. En 2015, avec le rapport Leleux-Gattolin, notre commission avait affirmé l'ardente nécessité de repenser le modèle économique du secteur de l'audiovisuel en réservant une contribution à l'audiovisuel public (CAP) modernisée et élargie au secteur public tandis que le secteur privé aurait pu s'appuyer plus largement sur la publicité que lui disputent les Google, Facebook et Twitter. Malheureusement la réforme de la CAP que Franck Riester nous promettait pour le projet de loi de finances pour 2021 « au plus tard » n'aura pas lieu.

Quant à la réforme de la gouvernance de l'audiovisuel public, elle a aussi été abandonnée en cours de chemin sans véritable explication et ne figure plus dans le projet de loi. Le motif de la crise sanitaire ne saurait, en effet, être invoqué puisque cette crise a fait exploser le nombre des abonnés des plateformes américaines et donc réaffirmé la nécessité d'un audiovisuel public fort. Pour toute réponse le Gouvernement a confirmé son intention de fermer France 4 en août prochain alors que la chaîne avait pourtant démontré son utilité pendant la crise. De l'art du contre-pied, pour ne pas parler de tête-à-queue...

Le projet de loi qui nous a été transmis apparaît donc décevant. Au lieu de tirer les conséquences du monde nouveau qui émerge à un rythme encore accéléré par la crise sanitaire, il se contente de procéder à quelques ajustements, certes utiles, mais qui n'apportent aucune réponse pour permettre aux médias historiques français d'affronter leurs nouveaux concurrents à armes égales.

La concentration en cours dans le secteur de la production se réalise au profit d'acteurs étrangers faute, pour les acteurs français, du fait de la réglementation, de pouvoir faire émerger des champions de taille européenne. La direction du groupe Bertelsmann a tiré une conclusion radicale de cette situation en annonçant son intention de sortir du marché français en mettant en vente le groupe M6-RTL. Autant dire que le premier groupe de médias allemand et européen nourrit plus que des doutes sur l'avenir du secteur audiovisuel français.

Dans ces conditions, je le dis avec un peu de solennité, si rien n'est fait, il n'y aura plus d'ici à cinq ans de groupes audiovisuels français significatifs à part peut-être le secteur public. Le projet Salto devrait pour sa part avoir beaucoup de mal à émerger compte tenu, là encore, des contraintes réglementaires qui sont imposées aux acteurs français.

Compte tenu des échéances électorales à venir en 2022, il ne sera pas possible de discuter d'une nouvelle loi audiovisuelle avant 2023 ou même 2024. Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui constitue donc la dernière opportunité pour permettre de redonner un peu d'air aux entreprises françaises de l'audiovisuel.

Que comprend aujourd'hui ce projet de loi ?

La principale disposition du texte concerne le rapprochement entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) pour créer l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), le grand régulateur des médias et du numérique. Il s'agit d'une avancée même si le Gouvernement a renoncé à articuler la nouvelle Arcom avec l'Arcep comme le prévoyait pourtant le projet de loi « Riester ».

L'abandon de ce rapprochement entre les deux régulateurs pose aujourd'hui une difficulté puisque si le projet de loi « Riester » prévoyait de réduire le nombre de membres de l'Arcom désignés par le Parlement pour faire de la place à un membre de l'Arcep et à un magistrat, l'absence de rapprochement entre les deux régulateurs enlève sa principale justification à la perte d'influence du Parlement avec le passage de six à quatre membres de l'Arcom désignés par le Parlement.

Je vous proposerai de revenir sur cette composition en maintenant la désignation par le Parlement des six membres du collège, le président restant nommé par le Président de la République.

Le deuxième apport de ce projet de loi concerne la lutte contre les différentes pratiques de piratage, qu'il s'agisse des contenus culturels – films et séries – ou sportifs. C'est sans doute là l'aspect le plus intéressant de ce texte et celui qui recueille notre assentiment le plus large d'autant que notre commission a été pionnière pour accompagner la prise de conscience d'une nécessaire action législative. Les dispositifs novateurs prévus aux articles 1<sup>er</sup> et 3 afin de permettre à l'Arcom de demander aux fournisseurs d'accès à internet de couper le signal des sites pirates me semble constituer un compromis intelligent et équilibré qu'il nous appartiendra de ne pas dénaturer pour assurer sa pérennité et son efficacité. En particulier, je crois essentiel de faire confiance au nouveau régulateur pour assurer cette mission et, pour ce faire, en toute cohérence, de nous assurer que les moyens nécessaires lui seront alloués dès le prochain projet de loi de finances, car son efficacité et sa rapidité conditionneront toute la crédibilité de la lutte contre le piratage.

Le troisième apport important du projet de loi aurait dû être constitué par l'article 17 relatif au contrôle de la cession des catalogues. Alors que les grandes plateformes américaines sont frappées par une fringale d'achats de nos catalogues, la disposition envisagée dans l'avant-projet de loi laissait penser qu'un dispositif protecteur pour notre exception culturelle allait pouvoir être adopté. Malheureusement, l'examen par le Conseil d'État de cette disposition semble avoir eu raison de cette ambition qui, il faut le reconnaître, mettait à mal le droit de propriété.

Au-delà de ces trois dispositions, que devons-nous faire de ce projet de loi ? Sachant, en particulier, que la ministre de la culture nous a fait comprendre que, dans son esprit, tout ajout sortirait du cadre que le Gouvernement a défini et du temps parlementaire qu'il lui a imparti...

Nous aurions pu décider de remettre dans le projet de loi l'ensemble des avancées prévues par le projet de loi préparé par Franck Riester et notamment la réforme de l'audiovisuel public. Cependant, outre le fait que le Gouvernement ne nous aurait pas suivis, il aurait fallu prévoir des délais d'application qui auraient empiété largement sur le prochain quinquennat. Une telle réforme ne peut par ailleurs être engagée à reculons, sans le soutien du ministère. Il en est de même de la réforme de la CAP.

Nous avons donc accepté avec le président Laurent Lafon de nous limiter au périmètre du projet de loi choisi par le Gouvernement, mais en fixant comme exigence d'occuper tout ce périmètre qui, je le rappelle, a trait à la fois à la régulation du secteur de l'audiovisuel et à l'accès aux œuvres culturelles.

La régulation de l'audiovisuel ne se cantonne pas à définir les contours de l'Arcom ; la régulation, c'est-à-dire l'organisation et le fonctionnement du secteur, renvoie

aussi aux règles de concentration, à la réglementation de la production et aux normes techniques de diffusion...

L'accès aux œuvres culturelles ne peut, de la même manière, se limiter à une disposition sur les catalogues de programmes, d'autant plus lorsqu'elle a été largement vidée de son contenu. Cet accès aux œuvres doit aussi concerner l'offre du service public en programmes de qualité, notamment à destination de la jeunesse, ainsi que la capacité des chaînes à maîtriser la diffusion des programmes qu'elles financent.

En somme, le projet de loi devait avoir pour ambition d'aider les acteurs français à répondre au défi que leur lancent les plateformes américaines. Je vous proposerai ainsi d'adopter une dizaine de dispositions qui auront pour conséquence de « donner du muscle » à ce texte qui en est, aujourd'hui, fort dépourvu.

La première disposition d'importance que je vous proposerai d'adopter concerne la pérennisation de France 4 dans la loi. La quasi-totalité des parlementaires, y compris dans la majorité gouvernementale, a fait part de son soutien à la chaîne publique de la jeunesse. Pourtant il n'en a été tenu aucun compte par le Gouvernement qui persiste à vouloir fermer cette chaîne au moment même où la BBC prévoit de rouvrir sa chaîne dédiée à la jeunesse, BBC 3.

Je proposerai un amendement pour préciser dans la loi qu'une des chaînes de France Télévisions est consacrée à des programmes destinés à la jeunesse de 6 heures à 20 heures. Cette rédaction permettrait à France Télévisions de pérenniser le programme Culturebox en soirée sur France 4, alors que cette initiative est aussi appelée à disparaître en août prochain.

La deuxième initiative d'importance que je vous propose d'adopter concerne l'indispensable rééquilibrage des relations entre les éditeurs de programmes et les producteurs. Comme je l'ai dit, il s'agit d'une évolution vitale si l'on souhaite sauver quelques acteurs français dans les cinq années à venir. L'amendement vise ainsi à revenir sur l'attribution d'office des mandats aux producteurs et sur la limitation drastique des parts de coproduction aux chaînes. Aujourd'hui, certains producteurs sont devenus plus puissants que des diffuseurs comme TF1, France Télévisions, M6 et même Canal +, et il n'y a plus de raison de leur attribuer un quasi-monopole des mandats.

Dans le nouveau monde des médias numériques, les chaînes ont besoin de pouvoir continuer à travailler avec les producteurs indépendants. Cependant, elles doivent pouvoir conserver des droits à 360 degrés, comme on dit. Aujourd'hui, Salto doit racheter les droits des séries de TF1 et de France Télévisions pour les proposer à ses abonnés. De même, Canal + doit racheter les droits des séries que la chaîne a pourtant largement financés pour les proposer sur sa plateforme en Pologne par exemple. Dans le même temps, Netflix obtient sans difficulté des droits monde de la part des producteurs français et peut donc proposer les programmes qu'il acquiert à ses centaines de millions d'abonnés dans le monde entier.

L'amendement que je vous propose vise donc à rétablir l'équité de la concurrence entre les acteurs et à faire confiance à la négociation professionnelle entre les acteurs. La protection des producteurs qui avait toute sa justification en 1986 est aujourd'hui devenue une rente qui accélère le déclin des acteurs français. Cela ne peut plus durer.

Enfin, la troisième mesure très significative à l'article 1<sup>er</sup> vise à mettre en place une transaction pénale pour les internautes contrevenants. Il s'agit d'une demande qui fait l'unanimité, des ayants droit aux producteurs en passant par les chaînes, sans oublier la rapporteure du projet de loi « Riester » à l'Assemblée nationale qui n'avait pas réussi à convaincre sa propre majorité. Cette disposition, éprouvée juridiquement, permet de responsabiliser enfin l'internaute, et de bien souligner que le piratage constitue une faute qui n'est pas dépourvue de sanction. Là encore, j'ai le sentiment que son adoption donnerait enfin de la densité à ce projet de loi.

Au-delà de ces trois amendements majeurs qui pourront constituer des marqueurs fondamentaux des apports du Sénat dans ce texte, je vous propose également un nombre limité d'ajustements qui visent à préserver l'attractivité de la télévision numérique terrestre (TNT). Chacun connaît l'intérêt de cette technologie gratuite et fiable qui permet de couvrir tout le territoire. Pourtant, son avenir est devenu incertain à l'horizon de 2030, du fait de l'appétit des opérateurs de télécommunication en fréquences hertziennes. Il me semble donc indispensable d'ajuster la réglementation afin d'inciter le plus possible les chaînes historiques à maintenir leur présence sur la TNT le plus longtemps possible alors que la montée en puissance inexorable de la fibre optique pourrait réserver la portion congrue de cette technologie de diffusion après 2025.

Parmi les amendements que je vous propose d'adopter pour renforcer l'attractivité de la TNT et permettre le développement des acteurs historiques je mentionnerai notamment un assouplissement des conditions de renouvellement des autorisations d'émettre, des ajustements sur certains seuils de concentration ainsi que plusieurs dispositions relatives au service public de l'audiovisuel afin, en particulier, d'assurer le développement des programmes locaux de France 3 et la meilleure accessibilité des chaînes publiques outre-mer.

Le dispositif que je vous proposerai dans un instant est donc cohérent et raisonnable compte tenu des attentes des acteurs. Il permet de redonner à ce projet de loi une ambition, alors qu'il s'agit de la dernière opportunité pour aider notre secteur audiovisuel.

J'ajoute que de nombreux amendements déposés par chacun d'entre vous s'inscrivent dans la même perspective et devraient permettre à leur tour d'enrichir le projet de loi.

**M. Laurent Lafon, président.** – Avant d'ouvrir la discussion générale, notre rapporteur va nous présenter, comme il est désormais d'usage, le champ d'application de l'article 45 de la Constitution.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Pour le projet de loi organique, je vous propose de considérer les seules dispositions relatives aux modalités de nomination du président de l'Arcom relevant de l'article 13 de la Constitution.

Pour le projet de loi ordinaire, je vous propose d'inclure tout d'abord les dispositions relatives à la régulation du secteur de l'audiovisuel à l'ère numérique, en particulier les modalités d'organisation, les missions et les pouvoirs de l'Arcom, les règles sectorielles relatives à la concurrence et à la concentration, les rapports entre les éditeurs et les producteurs de programmes, les modalités de diffusion des chaînes de la TNT et les modalités d'accès aux œuvres culturelles, notamment à la télévision, pour l'ensemble des publics.

Pour ce même projet de loi, je vous propose d'inclure par ailleurs les dispositions relatives à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, et en particulier

les dispositions permettant de lutter contre le piratage des œuvres culturelles et des retransmissions sportives, et les dispositions relatives au respect des droits voisins et des droits d'auteur dans le numérique.

En revanche, je vous propose de considérer que ne présentent pas de lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives à l'organisation et au financement des sociétés de l'audiovisuel public, ainsi qu'à la publicité et au parrainage.

**M. Max Brisson.** – Je remercie le rapporteur pour son travail pertinent et fort en références littéraires et sportives. Mes regrets concernent ce que le texte ne sera pas. En effet, il ne portera pas la grande réforme de l'audiovisuel public, qui était pourtant l'un des objectifs de campagne d'Emmanuel Macron. Le Gouvernement invoque la crise sanitaire et le calendrier contraint. Ainsi est enterrée une réforme que tous reconnaissent nécessaire.

L'audiovisuel public est confronté à de nouveaux défis, de sorte que nous devons construire une vision de long terme qui dépasse les clivages. Nous souhaitons tous que le service public ne soit plus soumis au diktat du niveau d'audience et que ses contenus soient identifiables dans le paysage de l'audiovisuel. Face à une offre de contenus surabondante, le service public doit démontrer sa valeur ajoutée.

En 2015, l'excellent rapport de Jean-Pierre Leleux et André Gattolin formulait des recommandations qui avaient inspiré le Gouvernement dans la rédaction du projet de loi initial, d'où notre déception. À l'époque, nos collègues prônaient la création d'une *holding* qui permettrait de mutualiser les moyens, de trancher les difficultés concernant la mise en œuvre des projets communs, et de développer une stratégie numérique. Nous constatons aujourd'hui l'incapacité de France Télévisions et de Radio France à s'entendre pour développer une offre territoriale numérique. Revoir le financement de l'audiovisuel public est un impératif dont l'échéance est malheureusement reportée année après année.

Le projet de loi initial a été démantelé. On en retrouve cependant certaines dispositions, notamment dans la transposition par voie d'ordonnance de la directive européenne sur les services de médias audiovisuels (SMA).

Le projet de loi qui nous est présenté, qualifié de « resserré » par la ministre opère les transformations portées par le projet de loi initial, mais il ne reviendra pas sur le thème de l'audiovisuel public. C'est une occasion manquée.

Notre groupe s'attachera néanmoins à examiner ce texte de manière constructive. Nous soutiendrons la proposition du rapporteur d'instaurer une transaction pénale sur le modèle du Défenseur des droits pour sanctionner les fraudeurs et mettre un terme à leur sentiment d'impunité. Les autres dispositions permettant de mieux réguler les médias et de garantir l'accès aux œuvres culturelles vont également dans le bon sens.

Le rapporteur s'est par ailleurs emparé de sujets essentiels qui méritent une réflexion urgente, comme le maintien de la TNT, la reconnaissance d'une chaîne consacrée à la jeunesse, ou encore la modernisation des rapports entre producteurs et éditeurs pour résister à la concurrence des plateformes numériques.

Le Sénat apportera une fois encore sa valeur ajoutée à un texte qui manque singulièrement d'ambition politique et culturelle. Nous n'aurons de cesse de le dire : ce

quinquennat est celui des occasions manquées, et surtout du temps qui passe et qui joue contre l'audiovisuel public.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Je félicite le rapporteur pour son travail d'enrichissement du texte. Le constat est sévère, mais juste. Le parcours de ce texte promis pendant la campagne de 2017 a été chaotique. Pas moins de trois ministres se sont succédés, dont le degré d'investissement a varié.

Je regrette de voir le projet de loi initial réduit à peau de chagrin. Plus qu'une occasion manquée, c'est une faute que de ne pas avoir su réformer l'audiovisuel. Lors du colloque que notre commission avait organisé en juillet 2018 sous le titre « Comment réenchanter l'audiovisuel public à l'heure du numérique ? », l'ensemble des acteurs européens nous a incités à mener cette réforme. Alors qu'elle est faite de longue date dans les pays voisins, nous ne nous sommes pas donné les moyens d'armer l'audiovisuel public et privé pour les armées à venir. L'échéance présidentielle et le temps législatif font que nous ne pourrions pas légiférer de nouveau sur ce sujet avant 2023.

J'ai eu l'honneur de rapporter la loi de 2009 avec mon collègue Michel Thiollière. Nous avons dit alors que le texte restait au milieu du gué, car il ne traitait ni de la réforme de la gouvernance ni de celle de la modernisation et de l'armement de l'audiovisuel à l'heure du numérique. Le diagnostic d'une nécessaire réforme était établi dès 2009. Le rapport Leleux-Gattolin a confirmé cette position.

Le texte qui nous occupe est cependant nécessaire, et je le soutiendrai. Certains parmi nous ont vécu l'examen de la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (Dadvisi) et celui des lois Hadopi 1 et 2. On s'interrogeait alors sur l'opportunité d'instaurer une autorité de régulation pour juguler le piratage sur internet. Nous avons combattu pour instaurer cette autorité de régulation et garantir une juste rémunération des auteurs à l'heure du numérique. L'offre légale n'existait pas à l'époque.

Je partage le regret du rapporteur sur le fait que le lien avec l'Arcep ne soit pas sanctuarisé dans ce texte, car tout nous conduit à cette évolution.

Notre groupe reste préoccupé par le fait que le modèle économique n'est pas assuré. Or la suppression de la taxe d'habitation enlève toute visibilité sur la ressource de l'audiovisuel public, de sorte que celui-ci n'a pas les moyens de sa pérennisation.

Quant au maintien de France 4, c'est une très bonne proposition. Dès l'annonce de la suspension de la chaîne par Françoise Nyssen, Jean-Pierre Leleux avait lancé l'idée d'un moratoire.

La proposition qui concerne Culturebox est intéressante. Il faudrait sans doute l'articuler avec les programmes d'Arte. Le monde du spectacle vivant y sera sensible.

Quant au rééquilibrage entre éditeurs de programmes et producteurs, le texte concrétise la réflexion lancée par Jean-Pierre Leleux et les propositions qu'il avait faites lors de l'examen de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP). Tout cela aura des conséquences sur la chronologie des médias, de sorte qu'il faudra prendre en compte la négociation professionnelle. C'est le rôle du législateur que de pousser à son aboutissement.

Il faudra encore du travail pour développer l'attractivité de la TNT. Nous avons déposé une proposition de loi sur sa modernisation. Il est indispensable de traiter le sujet, alors que le calendrier nous rattrape.

Le groupe UC soutient le travail du rapporteur.

**M. David Assouline.** – Nous partageons le constat : cette loi est une petite loi, alors que nous attendions une grande loi. Je l'avais annoncé en amont. Sur l'audiovisuel, le manque de courage sévit depuis longtemps.

Le monde de l'audiovisuel a pourtant été bouleversé par l'évolution des usages et les nouvelles technologies. Or l'on n'a fait que mettre des pansements sur la loi de 1986, sans jamais discuter globalement ce qu'était le nouveau paysage audiovisuel. Ce que nous avons imaginé à l'époque ne représente qu'un petit rempart de sable contre une déferlante. Il faut un débat global.

Par exemple, à l'époque, l'un des enjeux importants était la concurrence entre le privé et le public. Toutefois, dans un paysage où le danger vient désormais des plateformes étrangères, le privé et le public doivent faire corps. Le paradigme a changé.

Cette petite loi n'envisage comme seul impératif que la prolongation des membres de la Hadopi et la fusion entre le CSA et la Hadopi. Les catalogues sont un cavalier que le Gouvernement se permet. La loi se réduisait à cette fusion, et je remercie le rapporteur, tout en respectant son esprit, d'en avoir élargi le champ.

Depuis 2013, j'ai tenté de lancer des initiatives fortes, dont la fusion entre la Hadopi et le CSA. En effet, il est aberrant que, à l'heure du numérique, la modération et la régulation de l'audiovisuel ne concernent que les contenus télévisuels et pas ceux qui circulent sur internet.

Les écologistes souhaitent supprimer la publicité pendant les émissions destinées à la jeunesse, diffusées à la télévision sur le service public. Je leur ai rappelé que les enfants regardaient aussi YouTube où aucune régulation ne s'exerce.

Il faut réguler et fusionner les instances pour mettre en place une seule autorité qui n'aura pas seulement des attributs, mais qui disposera aussi de moyens dégagés en loi de finances.

L'Arcom comprend sept membres. Il est impossible de revenir à neuf. Cependant, il faut deux magistrats pour la régulation du net. Est-ce une raison pour priver le Parlement de ces deux nominations, alors que le Président de la République procéderait à trois nominations ? Nous devons nous opposer à cette mesure et maintenir les deux nominations, l'une par l'Assemblée nationale, l'autre par le Sénat. Qui défendra nos prérogatives si nous ne le faisons pas nous-mêmes ?

Le Gouvernement faisait preuve d'une bonne intention en voulant protéger les catalogues. L'avis du Conseil d'État lui a enlevé toute force. Je proposerai un amendement qui vise à ce que les catalogues ne puissent pas être achetés par des plateformes étrangères qui ne souhaitent promouvoir qu'une seule œuvre et qui laisseront les autres en déshérence. Nous devons veiller à ce que le patrimoine de la création française ne soit pas bradé.

Enfin, la définition du périmètre du texte proposé par le rapporteur permet d'ouvrir la discussion. Certains de mes amendements porteront sur France 4. La pandémie a montré la nécessité de cette chaîne éducative. Sa suppression n'apportera pas un euro d'économie. Le personnel sera réaffecté et les rentrées publicitaires seront moindres. On ne fera que supprimer la possibilité pour le secteur public de s'adresser à la jeunesse. Au Royaume-Uni, la BBC procède à l'inverse en développant à nouveau une chaîne à destination des jeunes.

La concentration dans les médias est un sujet dont il faut discuter avec prudence. Je suis opposé à une trop grande concentration, car cet excès tuerait la diversité et l'indépendance de la création. Même si nous devons avoir des entreprises fortes, nous perdrons un peu de notre âme si nous copions le modèle des autres pour leur résister. Je n'accompagnerai pas cette évolution portée par l'influence de lobbies puissants.

Je suis favorable à la lutte contre le piratage des émissions sportives. Cependant, pourquoi faut-il payer pour les regarder ? Le sport est une communion populaire. Désormais, le peuple en est exclu et il faut être riche pour pouvoir voir ce que nos parents et grands-parents regardaient sans limite. Arrêtons avec ce système !

**M. Jérémy Bacchi.** – Ce projet de loi n'a pas l'ambition qu'il portait initialement sur la réforme de l'audiovisuel public. Nous prenons un retard monstrueux. Les défenseurs du service public reconnaissent désormais que même les chaînes privées tardent à mettre en œuvre la refonte de l'audiovisuel. Le service public est d'autant plus marginalisé.

La baisse d'influence de la représentation du Parlement au sein de l'Arcom est insupportable. Le pouvoir centralisateur l'emporte sur la représentation de la Nation, ce qui est insupportable.

Nous devons également faire preuve de vigilance sur la régulation d'internet. En effet, le système qui fonctionne sur un principe d'autorégulation a été renforcé par les directives européennes sur les droits d'auteur. Il faut des moyens pour réguler l'internet, et le projet de loi n'est pas à la hauteur sur ce point.

On recense plus d'un milliard de faits de piratage chaque année dans notre pays, et le texte n'est pas non plus à la hauteur sur ce sujet-là. La multiplication des *Virtual Private Networks* (VPN) qui permettent d'éviter les sanctions pose problème.

Quant au sport, aux États-Unis, la *National Basketball Association* (NBA) a ouvert une voie en considérant que le piratage pouvait constituer une porte d'entrée vers les abonnements et les produits dérivés. Nous devrions reprendre cette réflexion.

Nous allons déposer des amendements, notamment sur la pérennisation de France 4.

Mme Morin-Desailly a mentionné à juste titre la nécessité de renforcer le texte sur la TNT.

**M. Julien Bargeton.** – Ce texte intervient dans un contexte d'urgence pour adopter des mesures centrées sur la lutte contre le piratage. Les dispositifs sont attendus par les professionnels, à un moment où les usages numériques se sont massifiés et où l'on a constaté des attaques sans précédent contre la propriété intellectuelle. Ce projet de loi est

nécessaire, voire indispensable. Certains d'entre vous travaillent depuis longtemps sur ces sujets. Il est important que la commission améliore le texte par des amendements.

Pour ce qui est de la transaction pénale, le groupe RDPI ne souhaite pas instaurer des dispositifs de réponse graduée qui se concentrent sur 20 % des techniques de piratage, mais ignorent le *streaming* ou d'autres voies de piratage. Une telle mesure n'est pas opportune dans la période actuelle, d'autant que son efficacité n'est pas garantie.

De même, il est nécessaire de conserver la présence de deux magistrats dans la composition du collège de l'Arcom, compte tenu d'abord des enjeux juridiques, tels que la garantie d'indépendance, liée à la mission de la réponse graduée aujourd'hui dévolue à la commission de protection des droits de la Hadopi qui est composée de magistrats. Ensuite, cette présence est cohérente avec les nouvelles missions confiées à cette autorité qui incluent le droit confortant les principes républicains ou la manipulation de l'information. À titre personnel, je comprends le souci de vouloir réduire le collège de cette instance, mais la présence de neuf membres – plutôt que sept – et de deux magistrats ne me semble pas choquante et éviterait la réduction du nombre de membres désignés par le Parlement. Je sais bien que Roch-Olivier Maistre tient à un collège réduit, mais il serait sage d'aboutir à une solution de compromis dès maintenant. Nous resterons ouverts sur la question, mais nous attendons l'issue des travaux de la commission et les débats d'amendements en séance pour affiner notre position.

**Mme Monique de Marco.** – Je remercie le rapporteur de sa comparaison avec les Fables de La Fontaine et de son argumentaire en général. Quant à ses amendements fort intéressants, nous les soutiendrons tous. En revanche, je ne partage pas la position de M. Assouline, car le monde a changé, notre vision a évolué et le texte n'est pas suffisamment adapté. Je suis favorable au maintien non seulement de la TNT, mais aussi de France 4, et j'espère que M. Bargeton sera d'accord avec moi.

La lutte contre les nouvelles pratiques de piratage est indispensable. Je m'inquiète néanmoins du manque de moyens humains et financiers pour assumer cette nouvelle fonction. Ce texte, même incomplet, pourrait constituer un outil adapté pour remédier aux difficultés, sous réserve qu'il soit modifié.

**M. Michel Savin.** – Je souhaite à mon tour remercier le rapporteur de sa présentation et des travaux qu'il a menés sur le présent texte. Je partage totalement les excellents propos de M. Brisson et de Mme Morin-Desailly, mais je ciblerai mon propos sur l'article 3, notamment sur la lutte contre le piratage des compétitions sportives, qui est un véritable fléau et une menace de plus en plus forte pour l'écosystème du sport français, dont les pertes pour les diffuseurs et les ayants droit sont estimées à plusieurs centaines de millions d'euros. Le sport amateur est également touché par ce phénomène, car il est financé aussi, comme l'a rappelé M. Assouline, par le sport professionnel, percevant lui-même la plupart de ses ressources des droits de retransmission. Ce dossier devra nécessairement être examiné à l'échelle européenne et non au sein du microcosme français.

Nous convenons tous qu'il faut adapter le cadre juridique en vigueur aux nouveaux défis que pose le piratage sportif. Une première étape avait effectivement été franchie avec l'adoption de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs, dont l'article 24 – porté par le Sénat – encourageait les acteurs du sport et du numérique à négocier la conclusion d'accords de bonnes pratiques dans la lutte contre le

piratage. C'est dans ce cadre qu'a été créée l'Association pour la protection des programmes sportifs qui regroupe ayants droit et diffuseurs. Toutefois, à ce jour, le dispositif se révèle insuffisant, et après des mois de dialogue entre les professionnels concernés, il est nécessaire que des mesures législatives plus protectrices viennent renforcer la lutte contre le piratage. C'est pourquoi nous espérons que le dispositif innovant tel qu'il est proposé dans ce texte sera adopté. Il y va de l'avenir du financement du sport, car si rien n'est fait, les diffuseurs pourraient diminuer, voire arrêter complètement leur participation financière, ce qui serait très préjudiciable pour le sport professionnel et amateur.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-40 est très utile, car il donne à l'Arcom la capacité juridique non seulement d'évaluer, mais également de formuler des recommandations sur les accords : avis favorable.

*L'amendement COM-40 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-62 est adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-64 étend les pouvoirs des agents habilités et assermentés de l'Arcom aux missions d'identification et de lutte contre les « sites miroirs », telles qu'elles sont définies au nouvel article L. 331-26 du code de la propriété intellectuelle par le présent article 1<sup>er</sup>.

*L'amendement COM-64 est adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-65 tient compte de l'extension de la mission d'observation et d'encouragement au développement de l'offre légale de la Hadopi, qui devait être exercée par l'Arcom, aux contenus protégés par des droits d'exploitation audiovisuelle du code du sport. Dans ce contexte, il est nécessaire de mentionner également ces droits à l'article 1<sup>er</sup>, qui détaille la mise en œuvre de cette mission.

*L'amendement COM-65 est adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Le contenu du rapport de l'Arcom concernant les indicateurs synthétiques figure déjà à l'article 7 du présent projet de loi qui modifie la loi de 1986. L'amendement COM-66 prévoit donc de le supprimer dans le code de la propriété intellectuelle pour éviter un doublon.

*L'amendement COM-66 est adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Les amendements en discussion commune COM-67 et COM-51 rectifié instaurent un système de transaction pénale.

Actuellement, les moyens d'action de la Hadopi sont essentiellement réduits à la phase dite « pédagogique ». Initialement, la Haute Autorité pouvait ordonner la suspension de l'accès à internet en cas de manquements répétés. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 10 juin 2009, a cependant jugé que le droit de se connecter relevait de la liberté de communication. Ainsi, plus de 85 % du procureur ne donnent lieu à aucune poursuite. Il n'est

nullement question aujourd'hui de réprimer tous azimuts, mais il convient au contraire de calquer la transaction pénale sur le modèle du Défenseur des droits. Concrètement, le montant de la transaction proposé pour éteindre l'action publique est de 350 euros, soit le tiers de la sanction maximum aujourd'hui encourue.

Cette transaction, qui doit être homologuée par le procureur de la République, présente trois avantages. D'abord, elle met un terme au sentiment d'impunité des internautes « pirates ». Ensuite, elle renforce et complète la réponse graduée en étant son point d'orgue, afin de bien montrer que le piratage est une action répréhensible. Enfin, elle soulagerait les tribunaux en permettant à l'internaute d'éteindre en amont le travail de la justice.

Dans la mesure où l'amendement COM-51 rectifié est satisfait par notre amendement COM-67, j'en demande le retrait.

**M. David Assouline.** – Dans ce vieux débat, j'ai toujours considéré que la lutte contre le piratage devait avant tout être dirigée contre les sites qui s'enrichissent sur le dos des clients piratés. L'idée d'une sanction a au départ été critiquée, au mépris des droits d'auteur, par ceux qui défendaient la liberté des internautes. Or il faut sanctionner les « sites pirates » à la source pour endiguer le développement du phénomène.

Lorsque la musique a été menacée, le *streaming* lui a sauvé la mise. C'est donc par l'innovation, notamment le *peer to peer*, et des offres commerciales intéressantes, que des solutions ont été trouvées. Le cinéma a attendu dix ans avant de rectifier le tir ; maintenant, l'offre existe, mais les habitudes sont tenaces. La pédagogie doit être faite à l'école. Certes, la culture a un coût, mais si l'on adopte des mesures inefficaces comme la transaction pénale, juste pour se persuader d'avoir pris des mesures plus contraignantes à l'encontre des internautes fautifs, on n'avancera pas. Il faut concentrer tous nos moyens sur la valorisation des bonnes pratiques et la répression des plates-formes visées.

Pour ces raisons, je suis opposé à ces amendements.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – J'accède bien volontiers à la demande de M. le rapporteur, et je vais retirer mon amendement. Monsieur Assouline, inciter à des comportements vertueux n'est pas incompatible avec le fait de sanctionner les plates-formes qui s'enrichissent sur le dos des créateurs et des utilisateurs. Il faut agir dans toutes les directions !

**Mme Monique de Marco.** – Nous comprenons l'esprit qui sous-tend ces deux amendements, mais nous souscrivons aux propos de M. Assouline et nous abstiendrons afin que l'on puisse rediscuter de ce sujet.

*L'amendement COM-51 rectifié est retiré.*

*L'amendement COM-67 est adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Je remercie Mme Morin-Desailly d'avoir retiré son amendement, et ceux de nos collègues qui ont accepté de faire de même, ainsi que tous ceux d'entre nous qui ont œuvré pour parvenir à un consensus lors de nos travaux en amont, contraints du fait de la procédure accélérée engagée sur ce texte.

*Les amendements rédactionnels COM-68 et COM-69 sont adoptés.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L’amendement COM-35 prévoit d’élargir la palette d’action de l’Arcom en lui permettant de s’adresser à tous les intermédiaires techniques mentionnés dans la décision judiciaire pour obtenir la fermeture des sites contrevenants. Il s’agit d’une mesure essentielle : avis favorable.

*L’amendement COM-35 est adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L’amendement COM-17 vise à rendre plus effective et légitime la procédure de blocage des sites en autorisant l’Arcom à demander au prestataire saisi les raisons de son refus : avis favorable.

**M. David Assouline.** – L’idée est bonne, mais la rédaction défailante, car les services sont en réalité des fournisseurs d’accès internet (FAI).

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Il faut au contraire bien indiquer « services » plutôt que « FAI ».

**M. David Assouline.** – Le mot « services » n’est pas à sa place.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – À ce stade, le mot « services » nous paraît plus indiqué.

**M. David Assouline.** – Dans ce cas, nous nous abstenons sur cet amendement.

*L’amendement COM-17 est adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-50 rectifié et COM-58 visent à créer l’« injonction dynamique ».

Le dispositif envisagé présente l’avantage de rendre la procédure de blocage des sites en théorie plus rapide, en établissant un lien direct entre l’ayant droit et le fournisseur d’accès. Cette procédure concurrence celle qui est mise en place par le même article 1<sup>er</sup> pour lutter contre les « sites miroir ». Deux différences essentielles séparent cependant les deux mécanismes : d’une part, la procédure applicable aux « sites miroirs » est plus large, puisqu’elle concerne non seulement les sites identiques, mais également les sites qui reprennent les contenus de manière substantielle ; d’autre part, l’injonction dynamique fait l’économie du passage par le filtre de l’Arcom en mettant en relation directe les ayants droit et les fournisseurs d’accès.

La mise en place de l’injonction dynamique pose deux séries de problèmes : d’abord, elle vide le futur régulateur d’une extension de ses compétences, alors que l’objet même du projet de loi est de le renforcer et d’éviter que les prestataires soient submergés de demandes faites sans concertation – même dans le cas du piratage sportif de l’article 3, il revient à l’Arcom de jouer ce rôle de filtre ; ensuite, elle est juridiquement fragile, car il y a autant d’avis affirmant la parfaite validité du dispositif que d’avis contraires ! En réalité, cette procédure met les ayants droit, parties au procès initial, en position d’arbitre pour le blocage d’un site, même si l’amendement fait reposer la responsabilité sur eux en cas de dénonciation abusive. Or la jurisprudence constitutionnelle et européenne considèrent un blocage comme une limitation d’une liberté publique qu’il convient de réserver au juge judiciaire. Le rapport de l’Office de l’Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) de mars 2021 est en réalité très ambigu et indique simplement que les seuls cas d’injonction dynamique en Europe, en Irlande, en Espagne et au Royaume-Uni sont réservés aux événements sportifs en

direct. Ce rapport souligne également l'équilibre nécessaire avec les droits et libertés – il est repris sur ce point par la jurisprudence constitutionnelle.

J'entends bien les différents arguments, mais il serait regrettable de vider dès l'origine une nouvelle et importante compétence de l'Arcom d'une partie de sa cohérence, sous le prétexte, qui n'est pas avéré, d'un manque de rapidité. Les procédures de blocage seront d'autant mieux appliquées et exécutées qu'elles paraîtront légitimes et fondées. Il faudra bien entendu dresser un bilan de l'efficacité du dispositif et éventuellement y revenir si le régulateur ne donnait pas satisfaction.

En attendant, j'émet un avis défavorable aux amendements COM-50 rectifié et COM-58.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Il était important que nous discutions en commission de ces questions importantes afin de rendre plus efficace la mission de l'Arcom, qui devra pour cela être dotée de moyens humains et financiers plus importants. Sous le bénéfice des explications étagées de M. le rapporteur, je retire mon amendement.

**Mme Laure Darcos.** – Je m'inscris dans la même ligne que Mme Morin-Desailly, mais je vais maintenir mon amendement, même si l'espoir d'une issue favorable est faible... Tous les acteurs culturels ont sollicité un contrôle supplémentaire, sans pour autant critiquer ou vouloir affaiblir l'Arcom avant sa naissance. Et face à l'inquiétante réalité de ses moyens humains et financiers, c'était une manière d'avoir « ceinture et bretelles » ! Comme vous l'avez dit, monsieur le rapporteur, vous avez entendu autant d'arguments en faveur du dispositif que d'arguments contraires. Les raisonnements juridiques d'avocats m'ont convaincue du bien-fondé de cet amendement, mais je reconnais que la technicité de vos propositions visant à lutter contre le piratage des « sites miroirs » va dans le bon sens.

**M. David Assouline.** – Voilà le sujet par excellence où le problème réside non dans le principe des mesures, mais dans leur rédaction et leur solidité juridique. Nous allons nous abstenir, mais j'appelle les membres de la commission à travailler ensemble, d'ici à l'examen en séance publique, à une rédaction plus claire et moins sujette à interprétations. Face à l'inquiétude du monde culturel, il faut apporter une réponse juridiquement expertisée.

*L'amendement COM-50 rectifié est retiré.*

*L'amendement COM-58 n'est pas adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### ***Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>***

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-41 rectifié *bis* prévoit la remise d'un rapport sur la « manipulation des *streams* ». Le secteur de la musique, que je connais bien, a failli disparaître au début des années 2 000, emporté par le piratage. Les offres d'écoute en *streaming*, portées par Spotify ou Deezer, même si elles sont trop peu rémunératrices, ont permis de retrouver un équilibre économique, comme David Assouline l'a indiqué. Or il est aujourd'hui menacé par des méthodes de contournement comme les abonnements d'essai ou l'utilisation des « robots ».

Il est de tradition de ne pas réserver une issue favorable aux demandes de rapport. C'est la raison pour laquelle je souhaiterais que les auteurs de cet amendement le redéposent

en séance afin que la ministre puisse apporter des précisions et offrir des garanties, peut-être en lien avec une extension des pouvoirs de l'Arcom : à ce stade, demande de retrait ; sinon, avis défavorable.

**Mme Céline Boulay-Espéronnier.** – Je retire mon amendement et le représenterai en séance.

*L'amendement COM-41 rectifié bis est retiré.*

### **Article additionnel avant l'article 2**

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-31 propose de remplacer le système issu de l'article 30 de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine de 2016 relatif à la rémunération des images stockées par les moteurs de recherche, et jamais mis en place, par le mécanisme de la gestion étendue. C'est revenir sur un très vieux débat, qui fait suite à l'adoption à l'unanimité par le Parlement de cet article, sur la proposition du rapporteur de l'époque auquel je rends hommage, M. Jean-Pierre Leleux. L'idée était alors de pousser les moteurs de recherche à rémunérer les œuvres graphiques présentes sur Internet par un système de gestion collective obligatoire. Or les décrets d'application ne sont jamais parus – comme souvent. En effet, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu en novembre 2016 un arrêt *Soulier et Doke* qui a conclu à l'incompatibilité de cette procédure avec le droit communautaire. Dès lors, le ministère de la culture a refusé de s'engager, et la situation est restée bloquée.

Cependant, l'article 12 de la directive sur les droits d'auteur du 17 avril 2019 a changé la donne, en consacrant un principe de licence collective étendue, que nous avons d'ailleurs évoqué dans la loi de programmation de la recherche pour l'utilisation d'images dans le cadre de travaux de recherche. Dès lors, une mission du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique, menée par le professeur Pierre Sirinelli et achevée en novembre 2019, a estimé que la licence collective étendue, qualifiée dans son rapport de « gestion collective présumée », était adaptée à ce cas.

Cet amendement reprend les propositions de la mission. Comme il s'agit de donner enfin corps à une idée portée par le Sénat depuis 2016, je propose de lui donner un avis favorable, et je serai très intéressé par la position de la ministre sur la faisabilité de cette procédure.

*L'amendement COM-31 est adopté et devient article additionnel.*

### **Article 2**

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous propose d'examiner en discussion commune les six amendements suivants, portant sur cet article ou proposant un article additionnel après lui.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Ces six amendements visent en effet à renforcer les droits voisins des entreprises de communication audiovisuelle.

L'article 2 du projet de loi vise à clarifier un état du droit assez flou sur l'agrégation, par des plateformes, des programmes des entreprises de communication audiovisuelle. Il s'agit notamment des programmes des radios, qui sont conservés sous forme de podcasts et rendus disponibles non seulement sur le site ou l'application du média, mais

également à d'autres endroits, comme sur Apple Podcast. L'article précise que l'autorisation de l'éditeur est requise pour l'utilisation de ces programmes, en direct comme en différé. Cela constitue un progrès incontestable.

La combinaison des amendements identiques COM-43 rectifié *bis* et COM-48 rectifié *bis* et des amendements COM-44 rectifié *bis*, COM-56 rectifié, COM-49 rectifié *bis* et COM-57 rectifié va beaucoup plus loin que ce progrès déjà notable. Ces amendements prévoient en effet que les entreprises de communication puissent négocier des conditions légales et financières pour la reprise de leurs programmes, ce qui reviendrait à créer une très forte complexité pour l'ensemble des usagers et détruirait les agrégateurs. Plus important, ces amendements auraient pour effet de conditionner au paiement d'une redevance la diffusion, par exemple, d'une radio ou d'une télévision dans un lieu ouvert au public, comme un salon de coiffure ou un événement retransmis par une collectivité. Concrètement, la redevance Sacem déjà acquittée serait partagée avec les auteurs, ce qui implique ou bien son augmentation, afin de maintenir le pouvoir d'achat des artistes, ou bien sa diminution pour ces derniers si elle devait rester stable.

On comprend bien l'intérêt de ces mesures pour les entreprises de communication, mais elles paraissent quelque peu dangereuses, car elles font *in fine* reporter la charge sur les commerces ou les collectivités. Dès lors, et sous le bénéfice de ces explications, je vous propose – surtout dans les circonstances actuelles – un avis défavorable aux amendements portant sur l'article 2, ainsi qu'aux quatre amendements susmentionnés placés en articles additionnels après l'article 2. Nous savons que Radio France est satisfaite de la rédaction actuelle de l'article 2.

*Les amendements COM-43 rectifié bis et COM-48 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

*L'article 2 est adopté sans modification.*

*Les amendements COM-44 rectifié bis, COM-56 rectifié, COM-49 rectifié bis et COM-57 rectifié ne sont pas adoptés.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-33 rectifié vise à imposer aux plateformes une négociation et la conclusion d'un accord avec les éditeurs et les agences de presse pour faire respecter les droits voisins – sujet cher à notre commission.

Il est porté par l'auteur de la loi du 23 juillet 2019 sur les droits voisins, notre collègue David Assouline, et fait suite à la table ronde organisée par notre commission le 14 avril dernier, et qui fut consternante, tant elle a révélé à la fois les fractures entre les éditeurs, ceux-ci et les agences de presse, et l'absence de volonté de la part des plateformes de respecter le cadre européen et national. Depuis le début, Google en particulier n'a cessé de jouer sur les divisions de la profession et d'espérer la retraite « en rase campagne » d'une presse épuisée et encore plus fragilisée par la crise pandémique.

Dès lors, je comprends bien la volonté de notre collègue de marquer notre souveraineté juridique. Le dispositif proposé s'inspire du modèle observé en Australie, un pays qui a su faire bloc et finalement obtenir des concessions significatives des plateformes. Je ne suis pas certain que le fait d'imposer la conclusion d'un accord soit totalement compatible avec le droit européen, mais il me semble important d'adresser dès l'examen au Sénat un message fort aux plateformes, qui est celui de notre cohésion. Avis favorable, donc.

**M. David Assouline.** – J’avais hier encore les représentants de l’Alliance de la presse au téléphone. Voilà plusieurs années que la loi permettant une rémunération a été adoptée, et que Google joue la montre et le bras de fer. Il a dit qu’il estimait que c’était aux éditeurs de le rémunérer et que, s’il donnait, il le ferait comme bienfaiteur. Mais il y a un élément nouveau : dans l’accord, il a reconnu le droit voisin – même si les montants sont dérisoires. On attend les conclusions de l’Autorité de la concurrence. Je n’ai pas déposé d’amendement sur les agences de presse, qui se sentent lésées, car je ne veux pas que nos débats servent Google dans le contentieux qu’elles ont avec lui. Nous avons misé sur la confiance, peut-être à tort. Mon amendement propose de discuter globalement. Si on n’y arrive pas, ce sera l’État qui prendra la main, avec des sanctions à la clef. Merci de votre soutien : cet amendement pèsera dans le débat.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Je soutiens cet amendement, sur la base de l’analyse proposée par le rapporteur. Désormais, des textes européens contraignent les plateformes, mais ce sont des géants, et elles peuvent se permettre de botter en touche et de refuser les réformes. D’où l’importance d’envoyer des signaux forts.

**M. Laurent Lafon, président.** – Cet amendement avait été annoncé dès la table ronde.

*L’amendement COM-33 est adopté et devient article additionnel.*

### **Article 3**

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L’amendement COM-12 fait acte de jacobinisme judiciaire ! Il prévoit de centraliser le contentieux du piratage des retransmissions sportives auprès du tribunal judiciaire de Paris. Avis favorable.

*L’amendement COM-12 est adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-1 rectifié *bis* et COM-13 proposent de substituer un délai de douze mois maximum à la notion de saison sportive. Chaque discipline a une temporalité différente, et la pandémie a bouleversé certains championnats... Avis favorable.

*Les amendements COM-1 rectifié bis et COM-13 sont adoptés.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-2 rectifié *bis* et COM-16 sont en discussion commune avec l’amendement COM-14. Ils portent sur la notion de délai utile. Cette notion a été abandonnée dans la rédaction de cet article alors qu’elle figurait dans la proposition de loi visant à démocratiser le sport. Il s’agit d’une précaution juridique prise à la demande du Conseil d’État qui n’avait, par définition, pas pu examiner la proposition de loi.

La notion de délai utile est peu opérante car elle ne détermine pas de délai particulier et que rien ne vient assurer son effectivité. Personne n’est chargé de vérifier que le délai pris par le juge sera réellement adapté à la situation. On comprend bien l’idée de ces amendements, qui visent à obtenir une ordonnance dans un délai qui permettra de l’appliquer au mieux. Cependant, une recherche menée avec les services de la Hadopi a permis d’établir que la notion de délai utile n’existait pas dans notre droit. Lorsque le juge est contraint par un délai, celui-ci est toujours déterminé précisément par la loi. En imposant une obligation floue au juge, ces amendements introduisent une insécurité juridique regrettable. Mes échanges

avec la Hadopi avaient d'ailleurs abouti à la conclusion qu'il valait mieux ne pas s'engager dans cette voie, sauf à vouloir prendre le risque d'une annulation par le juge constitutionnel, qui pourrait concerner tout ou partie de l'article. Si je partage donc l'objectif des auteurs de ces amendements, je suis obligé de leur demander de les retirer. À défaut, je donnerai un avis défavorable.

**M. Claude Kern.** – Je retire l'amendement COM-2 rectifié *bis*.

*L'amendement COM-2 rectifié bis est retiré.*

**M. Michel Savin.** – Je retire l'amendement COM-16.

*L'amendement COM-16 est retiré.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-14 permet de dissuader un peu plus les intermédiaires techniques de ne pas appliquer les notifications de l'Arcom. Ces derniers devront se justifier auprès de l'Arcom pour leur éventuelle inaction, ce qui ne manquera pas de nuire à leur réputation. Avis favorable.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-38 rectifié prévoit d'étendre le champ d'application de l'ordonnance dynamique à l'ensemble des intermédiaires techniques. Cet élargissement devrait permettre d'améliorer encore l'efficacité du dispositif de l'article 3 pour lutter contre le piratage des retransmissions sportives. Avis favorable.

*L'amendement COM-38 rectifié est adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Même avis sur l'amendement COM-39 rectifié, par coordination.

*L'amendement COM-39 rectifié est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-70 est adopté.*

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

#### **Article 4**

*L'article 4 est adopté sans modification.*

#### **Article 5**

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Mon amendement COM-71 rectifié vise à calquer la composition de l'Arcom sur celle du CSA, avec un président nommé par le Président de la République dans les conditions déterminées par l'article 13 de la Constitution, et six membres nommés par le Parlement, à parité entre le Président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat.

Compte tenu de la réalité de la charge de travail que cela représente, la présence de deux magistrats pour exercer la compétence de la réponse graduée dévolue aujourd'hui à la

Hadopi n'est souhaitée ni par cette dernière ni par le CSA. En outre, dans son avis, le Conseil d'État a précisé que la présence de magistrats pour exercer cette compétence ne constituait pas une exigence constitutionnelle.

Mon amendement prévoit donc de confier la mission d'exercer la riposte graduée à l'un des membres de l'Arcom, que l'Autorité aurait pour mission de désigner parmi ses membres, ayant une compétence juridique. Le deuxième alinéa de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit, en effet, que les six membres désignés par le Parlement le sont en fonction « de leurs compétences en matière économique, juridique, technique ou de leur expérience professionnelle dans le domaine de la communication ». Or l'expérience montre que les présidents des assemblées ont régulièrement choisi de nommer des membres ayant une compétence juridique affirmée qui pourrait les amener à exercer la compétence de la riposte graduée.

**M. David Assouline.** – Pouvons-nous mettre cet amendement en discussion commune avec l'amendement COM-18 ?

**M. Laurent Lafon, président.** – Oui, d'autant plus que l'adoption de l'amendement du rapporteur rendrait ce dernier sans objet.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-18 donne un pouvoir de nomination des deux membres de l'Arcom issus du Conseil d'État et de la Cour de cassation au Parlement. Il effectue, en outre, une coordination afin de rappeler que le Président de l'Arcom sera soumis à la procédure de désignation prévue par l'article 13 de la Constitution. Cette rédaction ne revient pas vraiment sur la perte d'influence du Parlement, puisque les présidents des assemblées nommeraient toujours deux membres de moins qu'aujourd'hui. Avis défavorable, donc.

**M. David Assouline.** – Je me bats depuis que nous examinons ce texte pour que le Parlement ne perde pas en influence dans les nominations. Revenir à neuf ne changerait rien – et le CSA nous dit que ce ne serait pas utile. Le président du CSA est favorable à ces deux nominations de membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation, et propose pour résoudre le problème qu'elles soient effectuées par le Parlement. L'amendement du rapporteur tend au même but, en précisant qu'il faut nommer un magistrat. J'amenderai le mien en ce sens.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Nous partageons le même objectif, en effet. Le Conseil d'État a spécifié qu'il n'y avait aucune obligation constitutionnelle. Le président du CSA, M. Roch-Olivier Maistre, est fermement attaché au nombre de sept membres. Pensons aussi à l'avenir de ce texte : il sera examiné à l'Assemblée. D'ici-là, nous trouverons une façon de cheminer ensemble vers le bon résultat.

**M. Laurent Lafon, président.** – À ce stade, il est important d'affirmer le principe de la désignation par les présidents des deux chambres de trois représentants. Nous connaissons l'opinion du président du CSA ; nous n'avons pas encore entendu la ministre. Prendre une position au stade de la commission ouvrira le débat.

*L'amendement COM-18 n'est pas adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Compte tenu de la réécriture complète de l'article 5, il convient de transformer l'amendement COM-36 en sous-

amendement de l'amendement COM-71 rectifié, en précisant qu'il supprime l'alinéa 7 de l'article 4 de la loi du 30 septembre 1986. À cette condition, avis favorable à cet amendement, qui supprime la limite d'âge de 65 ans pour devenir membre de l'Arcom. En effet, être membre de l'Arcom n'est pas une rente de situation. Si l'on veut des personnalités qualifiées, il est évident qu'elles n'ont pas grand intérêt à siéger tant qu'elles occupent des positions importantes de cadres en entreprise. Or des personnes ayant une expérience très importante peuvent être particulièrement utiles, sans avoir nécessairement atteint un âge avancé.

**M. David Assouline.** – Vous avez décrit ce qu'est une rente de situation ! Cela commence à bien faire, ce qu'on constate dans les nominations en général. Les personnes à la fleur de l'âge, encore cotées sur le marché, n'ont aucune raison d'aller dans ces instances : elles gagnent bien mieux ailleurs. Quand elles ont plus de 65 ans, elles peuvent y aller, ayant fait leur carrière. Donc, c'est une instance faite pour les personnes âgées ! Beaucoup d'entre nous, au Parlement, approchent de cet âge, et pourraient songer que cela leur offre encore quelques perspectives... Pour ma part, je m'en tiens aux principes. À mon sens, participer à ces instances est aussi un risque professionnel, un don de soi. Certains, dans la vie, prennent un peu de risques quand ils veulent avoir des carrières plus importantes, et il n'est pas normal que, pour les instances de régulation, pour les autorités indépendantes, pour les hauts postes de l'État, on accumule les parachutes, bien au-delà de ce qui existe pour le reste de la société.

*L'amendement COM-36, ainsi modifié, est adopté.*

*L'amendement COM-71 rectifié, ainsi sous-amendé, est adopté.*

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

#### **Article 6**

*L'article 6 est adopté sans modification.*

#### **Article 7**

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Mon amendement COM-72 supprime l'alinéa 6, car celui-ci se réfère à une mission de l'Arcom dans l'évaluation de l'efficacité des mesures de protection des œuvres qui ne figure pas dans le présent projet de loi. Je propose donc de supprimer cette référence inutile.

*L'amendement COM-72 est adopté.*

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

*Article additionnel après l'article 7*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'attribution à l'une des sociétés de l'audiovisuel public du titre de référente en matière de sport aurait pour conséquence d'exclure les autres. Pourquoi, par exemple, privilégier France Télévisions en citant France 3 au détriment de Radio France et de France Bleu ? L'attribution de cette nouvelle mission sans définir les moyens correspondants pose par ailleurs une autre question relative au financement. Je préfère inscrire dans la loi la préservation d'une chaîne consacrée dans la journée à la jeunesse et précisant que les programmes en soirée pourraient être consacrés à des retransmissions culturelles ou sportives. Avis défavorable à l'amendement COM-29, par conséquent.

**M. David Assouline.** – Ce n'est pas contradictoire, et je ne comprends pas pourquoi l'avis est défavorable. Dire qu'un service édite et diffuse des programmes éducatifs et culturels à destination de la jeunesse, c'est rétablir la vocation de France 4, et cela n'empêche pas de diffuser des programmes culturels et sportifs le soir. Puisqu'il s'agit avant tout d'une bataille politique, autant dire que notre pays a besoin d'une chaîne consacrée à la jeunesse et aux programmes éducatifs. Peut-être préférez-vous faire adopter votre amendement... Ce n'est pas grave, du moment qu'il va dans le même sens !

*L'amendement COM-29 n'est pas adopté.*

*Article 8*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-22 concerne toujours l'offre de programmes destinés à la jeunesse. Ce n'est pas le CSA ou l'Arcom qui ont mission de définir la ligne éditoriale des chaînes mais le cahier des charges de France Télévisions. Par ailleurs, consacrer une chaîne entière aux programmes jeunesse aurait un coût important, sans assurer une audience correspondante, notamment en soirée. C'est pourquoi, même si je partage l'objectif de préserver une chaîne consacrée à la jeunesse, j'ai fait le choix de modifier la disposition relative au cahier des charges, afin de prévoir qu'un service de France Télévisions est consacré à des programmes jeunesse de 6 heures à 20 heures sans publicité. Avis défavorable, donc.

**M. David Assouline.** – C'est une rupture d'explication ! Vous dites que c'est viable uniquement si la culture et le sport sont diffusés le soir. Nous n'avons jamais pensé cela. Le Gouvernement dit que ce n'est pas viable économiquement. C'est faux, et je pourrais le démontrer, parce que j'ai les chiffres ! À partir du moment où les émissions jeunesse n'ont pas le droit à la publicité, quand elles vont migrer sur France 3 et ailleurs, elles vont prendre la place de programmes qui génèrent des recettes publicitaires. Cette décision de suppression va donc enlever des recettes à France Télévisions, et non en rajouter. Je vous demande de ne pas verser dans ce type d'argumentation du Gouvernement pour justifier la suppression de cette chaîne.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Nous sommes d'accord sur l'objectif, mais ne nous trompons pas de cible ! J'ai donné l'ensemble des explications. L'article 8 vise, à l'alinéa 1, l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 : ce n'est pas au CSA ou à l'Arcom de définir la ligne éditoriale des chaînes.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Le cahier des charges de France Télévisions est défini à partir de la convention d'objectifs et de moyens dont nous avons à discuter, et à

partir d'une loi audiovisuelle qui énonce un certain nombre de présupposés. Or nous sommes privés de cette discussion. Nous sommes donc obligés de nous raccrocher à ce texte pour préserver l'essentiel des missions de l'audiovisuel public. Comme il est réduit comme peau de chagrin, nous sommes obligés d'être dans le bricolage. Je rappelle néanmoins que c'est le législateur qui définit, à travers la loi audiovisuelle, ce que doit être le contenu des missions de l'audiovisuel. Parmi ces missions, il y a bien l'éducation pour la jeunesse.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Nous partageons le même objectif.

**M. Laurent Lafon, président.** – Et la même impatience à modifier la loi sur ce point. Veillons simplement à le faire au bon endroit.

*L'amendement COM-22 n'est pas adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-34 doit permettre à l'Arcom de modifier la numérotation TNT afin de favoriser des blocs thématiques. C'est une modification nécessaire pour s'assurer que le régulateur pourra effectivement réorganiser la numérotation en cas de disparition de chaînes. Avis favorable.

*L'amendement COM-34 est adopté.*

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

#### *Article additionnel après l'article 8*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Mon amendement COM-73 fixe un principe général d'accès aux données d'usage des éditeurs sur leurs programmes, qu'ils soient consommés par des utilisateurs depuis les boxes Internet des opérateurs ou depuis des plateformes numériques tierces. Le secteur audiovisuel est en effet marqué par une très forte croissance des usages non linéaires et l'individualisation des modes de consommation de la télévision. La télévision de rattrapage peut ainsi représenter jusqu'à 25 % de l'audience d'un programme, notamment sous l'impulsion des offres *triple play* des distributeurs, premier mode de réception de la télévision depuis 2017.

Dans ce contexte, l'accès des éditeurs de télévision aux données d'usage des contenus, par exemple l'historique des programmes visionnés par un usager depuis une box Internet, est une condition indispensable au maintien d'un lien direct entre les éditeurs et leurs publics, sous peine de voir les chaînes devenir de simples producteurs ou fournisseurs de programmes, sans capacité de proposer une offre cohérente et éditorialisée.

Les données d'usage donnent en effet accès aux éditeurs à une connaissance fine de leur public. Force est de constater aujourd'hui que l'accès à ces données est cependant extrêmement limité, souvent contesté par les distributeurs, et ne prospère le cas échéant que par la voie de négociations très difficiles – les distributeurs ayant tout intérêt à conserver cette donnée à leur profit, alors même qu'elle n'existerait pas sans les contenus des éditeurs de services audiovisuels.

Mon amendement vise donc à créer un cadre juridique prévoyant que les distributeurs font droit aux demandes des éditeurs de services de communication audiovisuelle visant à assurer l'accès de ces derniers aux données relatives à la consommation de leurs programmes.

*L'amendement COM-73 est adopté et devient article additionnel.*

### **Article 9**

*L'article 9 est adopté sans modification.*

### **Articles additionnels avant l'article 10**

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-19 vise à permettre à l'Arcom de mieux faire respecter l'obligation légale de retransmission en clair des événements d'importance majeure. Le CSA m'a confirmé qu'il avait déjà des outils pour faire respecter les dispositions du décret et que son pouvoir de sanction s'appliquait déjà. Il précise par ailleurs qu'il n'a pas eu l'occasion d'en faire usage jusqu'à présent. Avis défavorable, donc.

**M. David Assouline.** – J'ai longuement travaillé à un rapport il y a quelques années, à la demande du Gouvernement. J'avais conduit des dizaines d'auditions. J'attends toujours le décret – alors que, depuis quatre ans, le Gouvernement dit qu'il est complètement d'accord. J'avais fait observer qu'il fallait donner plus de pouvoir au CSA, comme celui-ci le disait lui-même. Il y a eu une fois un événement majeur, pour lequel aucune chaîne en clair ne s'est porté acquéreur.

**M. Laurent Lafon, président.** – Lequel ?

**M. David Assouline.** – Un championnat du monde de handball. Je vais retirer cet amendement pour vérifier ce que vous avez dit sur le CSA.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – La confiance n'exclut pas le contrôle...

**M. David Assouline.** – Je veux simplement savoir ce qui s'est passé depuis.

*L'amendement COM-19 est retiré.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-20 crée une instance permanente de concertation entre sport et audiovisuel, réunissant des représentants des fédérations, des ligues et des éditeurs et distributeurs de services de télévision et de radio, sous l'égide de l'Arcom. Cet amendement pourrait davantage trouver sa place dans la loi visant à démocratiser le sport en France, à l'issue d'une concertation avec les intéressés. Avis défavorable.

**M. David Assouline.** – Pourquoi donc ? Incroyable ! C'est une proposition de mon rapport, que j'ai formulée après avoir auditionné pendant trois mois toutes les fédérations et les ligues de tous les sports qui existent en France. Je ne vois pas pourquoi cela figurerait dans une autre loi puisque celle-ci porte sur l'Arcom. J'étais sûr que vous soutiendriez cet amendement, je suis très surpris.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'objectif est louable mais, sans faire injure au travail que vous avez fait, la proposition n'est peut-être pas totalement mûre. Par exemple, pourquoi le Comité national olympique et sportif français ne figure-t-il pas, alors qu'il édite une chaîne qui diffuse des programmes sportifs ?

**M. David Assouline.** – Il n'est aucunement exclu.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Il n'est pas mentionné, en tous cas.

**M. David Assouline.** – Si c'est le problème, vous savez très bien que vous pouvez sous-amender mon amendement, ou même m'appeler pour que je le modifie. Il y a donc un autre sujet, et j'aimerais qu'on joue cartes sur table. Si certaines fédérations vous ont appelé en disant qu'elles ont des relations directes, et qu'elles ne souhaitent pas voir tous les autres sports les embêter dans la négociation, et que vous leur cédez, ce n'est pas bien.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Il faut poursuivre les échanges avec les fédérations : on a tôt fait de dire qu'elles pensent ou disent ceci ou cela...

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

### *Article 10*

*L'article 10 est adopté sans modification.*

### *Articles additionnels après l'article 10*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Mon amendement COM-78 simplifie la procédure contradictoire autour des études d'impact que l'Arcom aura élaborées sur le fondement de l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 : c'est ce qu'on peut appeler un reboulonnage du dispositif.

*L'amendement COM-78 est adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Mon amendement COM-74, très important, reconnaît la possibilité à l'Arcom de prolonger une seconde fois pour cinq ans les autorisations d'émettre des télévisions numériques, nationales et locales. C'est un objectif d'intérêt général concernant la préservation de la plateforme TNT. La prolongation de ces autorisations doit permettre de préserver la couverture territoriale, la diversité de l'offre et le pluralisme des programmes et de favoriser les investissements dans la création audiovisuelle. Donner de la visibilité à la plateforme TNT jusqu'à 2028 n'est pas un vain objectif : l'arrivée de l'échéance, en 2023, de plusieurs autorisations d'émettre, nous y presse.

*L'amendement COM-74 est adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Mon amendement COM-76 garantit la visibilité et l'accessibilité de l'offre d'informations régionales locales de France 3 et des coopérations éditoriales entre les réseaux de France 3 et France Bleu. C'est aussi un reboulonnage, qui nous est demandé avec insistance, et qui permet de garantir sur la TNT une visibilité des programmes régionaux et locaux de France 3.

*L'amendement COM-76 est adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Mon amendement COM-77 concerne la distribution des chaînes du service public. Il s'agit du procédé « *must carry* », qui désigne la mise à disposition gratuite de leur service par les éditeurs. Les distributeurs sont soumis à diverses obligations, telles que la mise à disposition des programmes destinés aux personnes sourdes et malentendantes. Le CSA a fréquemment relevé une reprise parcellaire

ou dégradée par les diffuseurs d'accès Internet du flux d'accessibilité à destination des personnes handicapées. Il s'agit de renforcer les modalités du « *must carry* ».

*L'amendement COM-77 est adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Mon amendement COM-75 actualise le plafond de concentration pour la radio analogique prévu par l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 41 de la loi du 30 septembre 1986, actuellement fixé à 150 millions d'habitants, pour le porter à 160 millions d'habitants. Je prévois aussi une indexation tous les cinq ans sur l'évolution de la population française.

*L'amendement COM-75 est adopté.*

**M. Laurent Lafon, président.** – Les amendements COM-42 rectifié *bis*, COM-61, COM-45 rectifié et COM-46 rectifié sont en discussion commune.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Le sixième alinéa de l'article 41 de la loi de 1986 prévoit que les chaînes TNT locales appartenant à un même groupe ne peuvent pas couvrir plus de 12 millions d'habitants. Cette disposition fait obstacle au développement de réseaux de chaînes d'information locale sur l'ensemble du territoire alors que de tels réseaux participent à la diversité des sources d'information et à l'animation de la vie locale. Ce seuil de 12 millions date de 2004, une époque où la télévision par voie hertzienne était prépondérante. Il n'est plus adapté à la situation actuelle, où prédomine la diffusion des chaînes locales hertziennes par les distributeurs de services en IPTV. Cet amendement propose donc de porter ce seuil de 12 à 30 millions, afin de permettre à un même réseau de couvrir l'ensemble des métropoles du territoire et de pérenniser un modèle de chaînes locales d'information.

**M. David Assouline.** – Pour éclairer nos débats : quels sont les diffuseurs qui défendent cela ? Les auteurs de ces amendements peuvent-ils nous dire quels sont les éditeurs qui pourraient passer à ce seuil ? BFM ? CNews ?

**M. Laurent Lafon, président.** – Je ne suis pas sûr que derrière chaque amendement se cache un diffuseur...

**M. David Assouline.** – Bien sûr que si ! Et j'aime voter en toute clarté. Le rapporteur évoque les chaînes locales. Celles-ci ne demandent pas une extension des seuils de concentration, puisqu'elles sont écrasées par les gros. Elles demandent, à l'inverse, à être protégées. Les grands groupes ont des chaînes locales partout, qui écrasent toutes les petites télévisions et radios locales. Et ils devraient avoir cette autorisation ? Pour les écraser ? Au nom des chaînes locales, on nous propose un amendement qui va écraser les chaînes locales... Attention ! Votez les yeux ouverts ! Cet amendement vient servir les grands groupes, pas les chaînes locales.

**Mme Céline Boulay-Espéronnier.** – C'est une question d'égalité territoriale : il n'y a pas de raison que certains habitants reçoivent des chaînes que d'autres ne reçoivent pas. Nous aurons le débat en séance.

**M. David Assouline.** – Et il sera musclé !

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Les amendements COM-61, COM-45 rectifié et COM-46 rectifié établissent une contrainte de 80 % de programmes originaux

pour justifier le relèvement du plafond de 12 millions. Une telle contrainte serait aisément supportable pour un réseau de chaînes locales d'information, comme celui de BFM, mais elle pourrait poser des problèmes pour d'autres types de réseaux, comme par exemple un réseau de chaînes culturelles ou généralistes qui auraient besoin de réaliser des achats de stocks de programmes. Avis favorable à l'amendement COM-42 rectifié *bis*, et défavorable sur les amendements COM-61, COM-45 rectifié et COM-46 rectifié.

*L'amendement COM-42 rectifié bis est adopté et devient article additionnel.*

*L'amendement COM-61 est retiré.*

*Les amendements COM-45 rectifié et COM-46 rectifié ne sont pas adoptés.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-59 prévoit de décliner aux territoires d'outre-mer l'obligation faite aux distributeurs de respecter la numérotation logique des services de télévision sur le territoire métropolitain. Il est indispensable d'élargir l'application de la numérotation logique en outre-mer pour préserver l'accès aux chaînes du service public. Avis favorable.

*L'amendement COM-59 est adopté, et devient article additionnel.*

### **Article 11**

*L'article 11 est adopté sans modification.*

### **Article additionnel avant l'article 12**

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-21 a pour objet de donner la possibilité aux organismes de gestion collective de saisir l'Arcom du non-respect, par les éditeurs et distributeurs de services, de leurs obligations légales et réglementaires, au même titre que les organisations représentatives du secteur ou les associations y ayant intérêt. L'article 42 de la loi de 1986 prévoit déjà une large gamme de parties habilitées à saisir le CSA. Cet amendement est donc satisfait. D'une part, parmi les organismes en cause, figurent « les organisations professionnelles et syndicales représentatives du secteur de la communication audiovisuelle ». C'est à ce titre qu'un organisme de gestion collective comme la Société des auteurs et compositeurs a déjà fait jouer cet article 42, ainsi qu'a pu le confirmer le Conseil d'État dans une décision du 23 avril 1997. D'autre part, une autre jurisprudence récente du Conseil d'État du 7 février 2017 a relativisé la portée de la liste établie à l'article 42. Dorénavant, toute personne qui dénonce un comportement d'un opérateur portant atteinte à ses intérêts a qualité pour demander au CSA de faire usage de son pouvoir de mise en demeure. En conséquence, il semble assuré que les organismes de gestion collective ont dorénavant toute faculté pour saisir le CSA, et demain l'Arcom. Avis défavorable.

**M. Laurent Lafon, président.** – L'auteur de l'amendement veut-il nous dire qui est derrière ?

**M. David Assouline.** – Sans problème ! J'ai eu la discussion avec les organisations représentatives des auteurs. C'est dans ce dialogue qu'ils ont demandé que ce soit spécifié – et ils n'auraient aucune raison de le faire si c'était déjà possible. Ils veulent que ce soit dans la loi parce qu'on leur a souvent signifié qu'il n'y avait pas besoin de les consulter.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Je vous propose que l’amendement soit redéposé en séance, pour que la ministre nous éclaire.

**M. David Assouline.** – Pourquoi pas ? Vous nous dites que vous avez besoin de temps. Moi, je sais qui vous dit non, qui est contre : ceux qui ne veulent pas que les auteurs soient autour de la table.

**M. Laurent Lafon, président.** – Pas de procès d’intention !

**M. David Assouline.** – Certains producteurs, certains éditeurs...

**M. Laurent Lafon, président.** – Monsieur Assouline, c’est moi qui préside cette réunion ! Je vous demanderais de bien vouloir prendre la parole seulement lorsque je vous la donne.

*L’amendement COM-21 n’est pas adopté.*

### **Article 12**

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L’amendement COM-28 permet à l’autorité de régulation d’appliquer, sans être contestée, le retrait ou la résiliation de l’autorisation d’un service lorsque celui-ci aura diffusé un programme présentant des propos d’incitation à la haine. Sans doute, une chaîne particulière est-elle visée.

**M. David Assouline.** – Pas du tout.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – La notion reste d’ailleurs assez floue à ce stade : la liberté d’expression existe dans notre pays, et les chaînes sont astreintes à un devoir de maîtrise de leur antenne, comme certaines décisions récentes du CSA l’ont montré. Avis défavorable.

**M. David Assouline.** – Dans ce domaine comme dans d’autres, nous allons essayer de dialoguer d’ici la séance, parce que nous ne nous comprenons pas. Vous remettez en cause la formulation « incitation à la haine », alors que ce n’est pas l’objet de mon amendement. Cette formulation existe, et figure par exemple dans la contractualisation entre le CSA et CNews. Je demande simplement que le CSA puisse sanctionner plus directement en cas d’incitation à la haine. Le président du CSA nous a dit que leur réaction prenait du temps, ce qui remet en cause son efficacité même. En cas d’incitation caractérisée à la haine, il doit pouvoir agir sans être empêché. Je n’ai pas nommé de chaîne : cela peut arriver à tout le monde.

*L’amendement COM-28 n’est pas adopté.*

*L’article 12 est adopté sans modification.*

### **Article 13**

*L’article 13 est adopté sans modification.*

*Articles additionnels après l'article 13*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-37 confie au CSA et, demain, à l'Arcom, la mission de veiller au respect, par les éditeurs et les distributeurs, des droits de propriété intellectuelle pour les œuvres diffusées sur les services. Le CSA exerce déjà, en réalité, une mission sur le respect des droits d'auteur, d'ailleurs renforcée par l'ordonnance du 20 décembre 2020. L'article 42 de la loi de 1986 en constitue d'ailleurs la preuve. Aussi, il ne me paraît pas utile de compléter les missions du futur régulateur avec une mission définie de manière aussi large et dont on peine à mesurer les conséquences en termes d'organisation pour le nouveau régulateur. Avis défavorable.

**M. David Assouline.** – J'argumenterai en séance.

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

**M. Laurent Lafon, président.** – Les amendements COM-60 rectifié et COM-47 rectifié sont en discussion commune.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-60 rectifié résulte d'une recommandation formulée par le CSA qui lui permet de faire évoluer de façon plus souple les conventions conclues avec les éditeurs. Ainsi, l'Arcom pourra modifier, par une décision motivée, les obligations liées à la programmation de service dès lors que le format de la chaîne n'est pas remis en cause et que la modification est compatible avec l'intérêt du public. Avis favorable.

L'amendement COM-47 rectifié, lui, aurait pour effet d'amoinrir significativement la portée des appels d'offres du CSA, puisque les termes de l'autorisation pourraient être aisément modifiés en cours d'application. Par ailleurs, on a du mal à cerner le motif d'intérêt général qui pourrait être invoqué pour justifier les modifications apportées à l'autorisation. Avis défavorable.

*L'amendement COM-60 rectifié est adopté, et devient article additionnel.*

*L'amendement COM-47 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Mon amendement COM-79 est important, puisque le 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 42-3 a été complété en 2016 afin de prévoir que le CSA ne pourra agréer une modification du contrôle direct ou indirect de la société titulaire d'une autorisation intervenant dans un délai de cinq ans à compter de cette délivrance, sauf en cas de difficultés économiques. Cette disposition visait à lutter contre la spéculation sur les reventes de fréquences. En 2016, dans son rapport au nom de notre commission de la culture, notre collègue Catherine Morin-Desailly s'était interrogée sur la nécessité « d'adopter une disposition générale qui pourrait avoir pour conséquence de bloquer les décisions économiques qui ne relèvent pas de démarches spéculatives ». Ce risque apparaît aujourd'hui réel, dans un contexte marqué par une restructuration du secteur des médias provoquée par une montée en puissance irrésistible des plateformes numériques américaines. Dans ces conditions, mon amendement modifie la rédaction du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 42-3 en excluant explicitement du dispositif les sociétés qui auraient déjà exploité des autorisations d'émettre, en application de l'article 30-1, pour un même service que celui nouvellement autorisé. Cette distinction doit permettre de différencier les reventes spéculatives des décisions industrielles structurantes.

*L'amendement COM-79 est adopté, et devient article additionnel.*

**Article 14**

*L'article 14 est adopté sans modification.*

**Article 15**

*L'article 15 est adopté sans modification.*

**Article 16**

*L'article 16 est adopté sans modification.*

**Article 17**

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-52 rectifié supprime cet article. Je trouverais regrettable de supprimer cette disposition par ailleurs fortement limitée dans sa portée, suite à l'avis du Conseil d'État, car elle organise un embryon de protection de notre patrimoine audiovisuel – un objectif que nous ne pouvons que partager. Avis défavorable, donc.

*L'amendement COM-52 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-27 insère des dispositions spécifiques pour la vente d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à des acquéreurs situés hors de l'Union européenne. Le dispositif proposé est ambitieux et doit se lire en complémentarité de l'amendement COM-25 du même auteur et concernant les acquéreurs situés dans l'Union européenne. J'ai peur que les mesures très contraignantes proposées dans cet amendement ne se heurtent aux remarques du Conseil d'État et au respect des droits de propriété des producteurs. Il s'agit d'une réelle limitation de leurs droits patrimoniaux, qui ne me paraît pas conforme aux règles de droit. Avis défavorable.

**M. David Assouline.** – Dommage, là encore, qu'on n'ait pas discuté avant cette réunion, car je pensais que nous étions d'accord sur le fond. S'il existe de telles dispositions dans la loi, c'est parce qu'il y a un risque, que le Gouvernement a apprécié, de voir céder des œuvres sous forme de catalogues. Si un tel catalogue était cédé, par exemple, à des Chinois qui voudraient valoriser un seul titre, ils pourraient laisser mourir les autres – notre patrimoine nous échapperait. Le Gouvernement a donc souhaité légiférer. Le Conseil d'État a dit qu'il allait trop loin, et préconisé un dispositif insignifiant. Je reviens à quelque chose de plus contraignant. Je pensais être soutenu : tout le secteur dit que c'est nécessaire. On me dira qu'il y a un problème avec l'Europe. Mais nous venons de lever une telle objection pour poser un débat. Je vous demande donc de soutenir cet amendement pour que le débat ait lieu, qu'on entende ce que dit le Gouvernement et pour montrer que nous sommes attachés à notre patrimoine artistique. Je pensais que toute la commission me soutiendrait... Mais je constate que vous avez encore fait l'objet d'intervention d'acteurs voulant avoir la possibilité de vendre à qui ils veulent. On ne peut pas leur donner raison !

**M. Laurent Lafon, président.** – Il n'est pas besoin, pour chaque amendement, de faire référence à d'éventuelles pressions.

**M. David Assouline.** – Pourquoi ?

**M. Laurent Lafon, président.** – D’abord, car ce n’est pas nécessairement vrai. Ensuite car cela ne crédibilise pas le travail de chacun d’entre nous.

**M. David Assouline.** – Moi, je dis à chaque fois qui m’inspire tel ou tel amendement. Et je dirai à chaque fois, pour les autres, d’où ils viennent.

*L’amendement COM-27 n’est pas adopté.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L’amendement COM-25 remplace l’ensemble de l’article par un mécanisme d’autorisation préalable pour les ventes d’œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à une personne non soumise aux obligations d’exploitation suivie et résidente de l’Union européenne. C’est le même problème que pour l’amendement précédent, avec lequel on ne distingue d’ailleurs pas de différence : le dispositif reprend pour l’essentiel, mais en le durcissant, celui prévu dans l’avant-projet de loi que le Conseil constitutionnel a jugé très sévèrement. Dès lors, et pour les mêmes raisons de droits patrimoniaux, avis défavorable.

*L’amendement COM-25 n’est pas adopté.*

**M. Laurent Lafon, président.** – Les douze amendements suivants sont en discussion commune.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-53 rectifié et COM-7 sont satisfaits par mes deux amendements *COM-80 et COM-81*. En ce qui concerne la nationalité les productions, elles sont en réalité déjà françaises. On aboutirait un doublon et l’article serait moins clair. Demande de retrait.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Je retire l’amendement COM-53 rectifié.

**Mme Laure Darcos.** – Je retire l’amendement COM-7.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-8 et COM-54 rectifié remplacent le délai de six mois entre la déclaration et la vente prévue des œuvres par un décret en Conseil d’État qui préciserait cette durée et le contenu de la notification. Il serait regrettable de renvoyer au Conseil d’État un délai que j’ai proposé de fixer dans la loi même si je comprends le souci des auteurs de ne pas trop perturber la vie des affaires des vendeurs, j’observe que la durée de six mois peut-être réduite puisque le ministre doit se prononcer dans un délai de trois mois. Je suis d’ailleurs persuadé que l’intérêt de tous sera de limiter au maximum ce délai, sauf dans les cas les plus complexes qui mériteraient certainement un peu de temps. Avis défavorable, donc.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L’amendement COM-26 apporte une clarification technique sur l’identité du bénéficiaire de l’opération de cession. Il s’agit d’une bonne idée, mais il me semble que mon amendement COM-82 suffit à clarifier le texte. Retrait, ou avis défavorable. L’amendement COM-9, qui fait suite à l’amendement COM-8 du même auteur, remplace le délai de trois mois au terme duquel le ministre doit se prononcer par un délai fixé par décret. Mon analyse va dans le même sens, mais il est regrettable de renvoyer au décret ce qui relève de la loi. Par ailleurs, je suis persuadé que tout le monde aura intérêt à agir avec toute la célérité souhaitable. Avis défavorable, donc.

L’amendement COM-10 renvoie à un décret en Conseil d’État le soin de fixer le délai dans lequel la Commission de protection de l’accès aux œuvres se prononce à compter

de sa saisine. Un délai de trois mois ne peut être retenu pour la cession d'une seule œuvre et est contraire à la pratique des affaires pour un catalogue complet. Un palier pourrait être envisagé : quinze jours pour la cession d'une seule œuvre, et un mois pour la cession de plus de deux œuvres. Par ailleurs, il y a lieu de prévoir la motivation de l'avis de ladite commission, cet avis devant être justifié et conforme à l'article L. 132-27 du code de la propriété intellectuelle, qui définit une obligation de moyens et non de résultat. Enfin, il confie au juge administratif la compétence pour statuer sur la décision de cette commission administrative, placée sous la tutelle du ministère chargé de la culture. En ce qui concerne le délai, il me paraît préférable de le fixer dans la loi. Sur la question du contentieux, pour un sujet qui concerne avant tout les droits de propriété des personnes privées, il me paraît plus sage d'en confier la gestion au juge judiciaire. Par contre, sur la question des obligations – le II de l'amendement – je trouve votre formulation plutôt heureuse, qui donne la possibilité d'une justification et donc d'un dialogue. Je propose donc un avis favorable au II, qui concerne l'alinéa 15, et un avis défavorable sur les I et III de l'amendement.

**Mme Laure Darcos.** – Je vais modifier mon amendement en ce sens.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-11 et COM-55 rectifié proposent une précision sur l'identité du propriétaire auquel incombe la sanction, ainsi qu'un décret en Conseil d'État pour fixer un délai afin de présenter ses observations, enfin une modification de la base de calcul de la sanction. Le texte sur l'identité du propriétaire me paraît suffisamment clair, notamment au regard de mon amendement COM-82. En ce qui concerne la base de calcul du montant de l'amende, le Conseil d'État a alerté sur les risques d'éventuels comportements frauduleux, que le texte actuel permet d'éviter. Avis défavorable.

**Mme Laure Darcos.** – Je retire mes amendements, à l'exception du COM-10, tel que modifié par mes soins. J'ai pris soin de ne pas présenter un amendement de suppression de l'article 17, pour tenir compte des amendements du rapporteur. Contrairement à ce qu'avait dit la ministre en audition, il n'y a pas eu de concertation avec les producteurs. Je vais donc travailler à une nouvelle rédaction.

*L'amendement COM-80 est adopté.*

*L'amendement COM-81 est adopté.*

*Les amendements COM-53 rectifié et COM-7 sont retirés.*

*L'amendement COM-8 est retiré.*

*Les amendements COM-54 rectifié et COM-26 ne sont pas adoptés.*

*L'amendement COM-9 est retiré.*

*L'amendement COM-10, modifié, est adopté.*

*L'amendement COM-11 est retiré.*

*L'amendement COM-55 n'est pas adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-82 est adopté.*

*L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Articles additionnels après l'article 17*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – L'amendement COM-32 prévoit un régime d'autorisation pour la cession de salles de cinéma à un exploitant ressortissant d'un État non membre de l'Espace économique européen. Il s'agit d'une disposition nécessaire, complémentaire à celle prévue à l'article 17 soumettant la cession d'œuvres à une procédure préalable. Cet amendement tombe sous le coup de l'article 45. Il crée un régime d'autorisation préalable pour la vente de salles de cinéma à une personne non membre de l'Union européenne : ce dispositif est dépourvu de lien, même indirect, avec le projet de loi.

**M. David Assouline.** – Je ne comprends pas. Vous ne voulez même pas qu'on l'examine ! Lien direct, je comprends. Mais lien indirect ? Dès lors qu'on a accepté que la vente des catalogues soit dans la loi, le périmètre touche la protection du patrimoine cinématographique et la chaîne de régulation qui protège le cinéma. Pensez-vous qu'on puisse déconnecter, en France, les salles de cinéma de la protection du cinéma ? S'il y a encore un cinéma français, c'est parce qu'il y a des salles. Quand il n'y aura plus de salles, il n'y aura plus de cinéma français. En Espagne, ou en Italie, toutes les salles ont fermé : leur cinéma s'est écroulé. Tous les acteurs du cinéma le savent. C'est parce que nous avons su garder un maillage de salles de cinéma que, malgré la révolution numérique, les Netflix et compagnie, nous avons sauvé le cinéma français, qui est le deuxième à l'export dans le monde. Je ne comprends donc pas que, lorsque je veux préserver les salles de cinéma, vous me disiez qu'il n'y a pas de lien. Je conteste l'utilisation de l'article 45 en l'occurrence. Je déposerai de nouveau cet amendement en séance.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Nous n'avons pas abusé de l'article 45 !

**M. David Assouline.** – Mais cela tombe sur moi !

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Je crains que le Gouvernement ne se montre plus sévère...

**M. David Assouline.** – Vous n'expliquez rien.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Vous n'êtes pas du même avis, c'est tout.

*L'amendement COM-32 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**M. Laurent Lafon, président.** – Les trois amendements suivants sont en discussion commune.

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Ils portent sur l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986. Afin de préserver l'existence d'une chaîne consacrée à la jeunesse sur le canal 14 de la TNT, mon amendement COM-83 propose de préciser dans le second alinéa de cet article 44 qu'une des chaînes du groupe France Télévisions est consacrée à des programmes dédiés à la jeunesse. Les programmes seraient exclusivement consacrés à la jeunesse de 6 heures à 20 heures et dépourvus de toute forme de publicité. Une marge de manœuvre serait ainsi laissée à France Télévisions et à son cahier des charges pour définir la

ligne éditoriale de cette chaîne en soirée afin, par exemple, de préserver le programme Culturebox qui doit s'arrêter en août 2021 avec l'arrêt de France 4.

L'amendement COM-23 a le même objectif, mais ma rédaction précise que le service consacré à la jeunesse diffuse de 6 heures à 20 heures, ce qui laisse la possibilité de proposer une autre programmation en soirée, par exemple le programme de Culturebox, ce qui a son importance dans les circonstances actuelles. Mon amendement précise aussi que les programmes destinés à la jeunesse sont dépourvus de publicité, ce qui étend le champ de la proposition de loi Gattolin, qui limitait cette interdiction aux programmes destinés aux enfants de moins de 12 ans. Avis défavorable, donc. L'amendement COM-24 partage aussi le même objectif. Avis défavorable également.

*L'amendement COM-83 est adopté et devient article additionnel.*

*Les amendements COM-23 et COM-24 ne sont pas adoptés.*

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Mon amendement COM-84 simplifie la réglementation relative à la production en supprimant les mentions relatives aux parts de coproducteur et à l'étendue des mandats et des droits secondaires dans la loi. Cette simplification législative permettrait de redonner de la souplesse à la négociation professionnelle, qui pourrait ainsi déterminer les modalités d'investissement des éditeurs dans les œuvres déclarées au titre de la production indépendante, en concertation avec les acteurs concernés, et en tenant compte de la spécificité de chacun des genres de la production, dans le respect des équilibres économiques recherché par le législateur. Une telle simplification apparaît indispensable pour réduire l'asymétrie qui existe entre les chaînes historiques et les nouvelles plateformes SVOD qui bénéficient d'un régime très favorable pour détenir les droits des programmes qu'elles financent.

*L'amendement COM-84 est adopté et devient article additionnel.*

### **Article 18**

*Les amendements rédactionnels COM-85, COM-86 et COM-87 sont adoptés.*

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

### **Article 19**

*L'article 19 est adopté sans modification.*

### **Article additionnel après l'article 19**

**M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-5 rectifié *ter* et COM-15 visent la période de transition entre le début d'une saison sportive et l'application réelle de la loi. Avis favorable.

*Les amendements COM-5 rectifié *ter* et COM-15 sont adoptés et deviennent article additionnel.*

**Article 20**

*L'amendement de coordination COM-88 est adopté.*

*L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 21**

*L'amendement rédactionnel COM-89 rectifié est adopté.*

*L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

*Le projet de loi organique est adopté sans modification.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Chapitre I<sup>er</sup> : Dispositions visant à fusionner le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet au sein de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique et à renforcer la lutte contre la contrefaçon sur internet</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Section 1 : Dispositions modifiant le code de la propriété intellectuelle et le code du sport</b>			
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
M. BACCHI	40	Cet amendement vise à permettre à l'Arcom d'évaluer l'efficacité des accords dont elle promeut la signature et, pour ce faire, facilite son accès aux informations auprès des parties prenantes.	<b>Adopté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	62	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	64	Élargissement des pouvoirs des agents habilités de l'Arcom aux « sites miroir »	<b>Adopté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	65	Extension des pouvoirs de l'Arcom en matière d'observation et d'encouragement de l'offre légale aux droits sportifs.	<b>Adopté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	66	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	67	Mise en place d'une transaction pénale pour les internautes contrevenants.	<b>Adopté</b>
Mme MORIN-DESAILLY	51 rect.	<i>Idem</i>	<b>Retiré</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	68	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	69	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>

M. LAUGIER	35	Élargissement de la palette d'action de l'Arcom, en lui permettant de s'adresser pour obtenir la fermeture des sites contrevenants à tous les intermédiaires techniques mentionnés dans la décision judiciaire.	<b>Adopté</b>
M. LEVI	17	Le présent amendement vise à rendre plus effective et légitime la procédure de blocage des sites en autorisant l'Arcom à demander au prestataire saisi les raisons de son refus.	<b>Adopté</b>
Mme MORIN-DESAILLY	50 rect.	Cet amendement vise à créer une procédure « d'injonction dynamique » qui permettrait aux ayants droit de saisir directement les intermédiaires techniques pour bloquer l'accès à un site « miroir » d'un site précédemment jugé comme illicite.	<b>Retiré</b>
Mme DARCOS	58	<i>Idem</i>	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 1<sup>er</sup></b>			
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	41 rect. <i>bis</i>	Cet amendement propose la remise d'un rapport sur la question de la « manipulation des streams ».	<b>Retiré</b>
<b>Article(s) additionnel(s) avant Article 2</b>			
Mme ROBERT	31	Cet amendement propose de remplacer le système issu de l'article 30 de la loi « LCAP » de 2016 relatif à la rémunération des images stockées par les moteurs de recherche par le mécanisme de la gestion étendue.	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	43 rect. <i>bis</i>	Renforcement des droits voisins des entreprises de communication audiovisuelle.	<b>Rejeté</b>
Mme DELATTRE	48 rect. <i>bis</i>	<i>idem</i>	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 2</b>			
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	44 rect. <i>bis</i>	<i>idem</i>	<b>Rejeté</b>
Mme DELATTRE	56 rect.	<i>idem</i>	<b>Rejeté</b>
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	49 rect. <i>bis</i>	<i>idem</i>	<b>Rejeté</b>
Mme DELATTRE	57 rect.	<i>idem</i>	<b>Rejeté</b>
M. ASSOULINE	33 rect.	Cet amendement vise à imposer aux plateformes une négociation et la conclusion d'un accord avec les éditeurs et les agences de presse pour faire respecter les droits voisins.	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
M. SAVIN	12	Cet amendement vise à centraliser le contentieux de l'ordonnance dynamique auprès du Tribunal judiciaire de Paris.	<b>Adopté</b>

M. KERN	1 rect. <i>bis</i>	Cet amendement vise à remplacer la référence à la saison sportive par une référence à une durée de douze mois maximum pour l'application de l'ordonnance dynamique.	<b>Adopté</b>
M. SAVIN	13	<i>idem</i>	<b>Adopté</b>
M. KERN	2 rect. <i>bis</i>	Cet amendement vise à préciser que le président du tribunal judiciaire se prononce dans un délai utile.	<b>Retiré</b>
M. SAVIN	16	<i>idem</i>	<b>Retiré</b>
M. SAVIN	14	Cet amendement vise à permettre à l'Arcom de demander aux intermédiaires techniques qui n'appliquent pas ses notifications de se justifier.	<b>Adopté</b>
M. LOZACH	38 rect.	Cet amendement vise à intégrer l'ensemble des intermédiaires techniques dans le champ d'applications de l'ordonnance dynamique.	<b>Adopté</b>
M. LOZACH	39 rect.	Amendement de conséquence avec le 38 rectifié.	<b>Adopté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	70	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>Section 2 : Dispositions modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication</b>			
<b>Article 5</b>			
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	71 rect.	Cet amendement vise à calquer la composition du collège de l'Arcom sur celle du CSA.	<b>Adopté</b>
Mme BORCHIO FONTIMP	36 rect. <i>bis</i>	Cet amendement vise à supprimer la limite d'âge de 65 ans pour être désigné membre de l'Arcom.	<b>Adopté</b>
M. ASSOULINE	18	Cet amendement vise à faire valider par le Parlement la nomination de deux magistrats dans le collège de l'Arcom.	<b>Rejeté</b>
<b>Article 7</b>			
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	72	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 7</b>			
M. ASSOULINE	29	Cet amendement vise à préciser qu'une des sociétés de l'audiovisuel public est référente en matière de sport.	<b>Rejeté</b>
<b>Chapitre II : Dispositions relatives aux pouvoirs et compétences de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique</b>			
<b>Article 8</b>			
M. ASSOULINE	22	Cet amendement vise à confier à l'Arcom la mission de veiller à ce qu'une chaîne de France Télévisions soit dédiée aux programmes Jeunesse.	<b>Rejeté</b>
M. ASSOULINE	34	Cet amendement vise à indiquer que l'Arcom peut créer dans la numérotation logique de la TNT des blocs thématiques.	<b>Adopté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 8</b>			
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	73	Cet amendement vise à établir un principe général d'accès aux données d'usage des éditeurs sur leurs programmes diffusés sur les boxes.	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) avant Article 10</b>			
M. ASSOULINE	19	Cet amendement vise à mieux faire respecter l'obligation légale de retransmission en clair des événements sportifs d'importance majeure.	<b>Retiré</b>
M. ASSOULINE	20	Cet amendement vise à créer une instance permanente de concertation Sport/Audiovisuel.	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 10</b>			
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	78	Respect du contradictoire pour la réalisation des études d'impact de l'Arcom	<b>Adopté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	74	Cet amendement vise à reconnaître la possibilité pour l'Arcom de prolonger pour une seconde fois pour cinq ans les autorisations d'émettre.	<b>Adopté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	76	Cet amendement vise à garantir l'accessibilité de l'offre locale de France 3.	<b>Adopté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	77	Cet amendement vise à renforcer l'obligation de distribution des chaînes de service public (« must carry »).	<b>Adopté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	75	Cet amendement porte de 150 à 160 millions d'habitants le seuil de concentration d'un réseau de radios.	<b>Adopté</b>
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	42 rect. bis	Cet amendement porte de 12 à 30 millions le seuil de concentration d'un réseau de télévisions locales.	<b>Adopté</b>
M. KERN	61	<i>idem</i>	<b>Retiré</b>
Mme DELATTRE	45 rect.	<i>idem</i>	<b>Rejeté</b>
Mme DELATTRE	46 rect.	<i>idem</i>	<b>Rejeté</b>
Mme VENTALON	59	Cet amendement vise à décliner en Outre-Mer l'obligation de respecter la numérotation logique.	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) avant Article 12</b>			
M. ASSOULINE	21	Faculté de saisir le CSA pour les organismes de gestion collective afin de contraindre les éditeurs et distributeurs de service à respecter leurs obligations.	<b>Rejeté</b>
<b>Article 12</b>			
M. ASSOULINE	28	Cet amendement vise à permettre à l'Arcom de retirer l'autorisation d'émettre à une chaîne ayant diffusé des propos incitant à la haine.	<b>Rejeté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 13</b>			
M. ASSOULINE	37	Cet amendement vise à confier à l'Arcom la mission de veiller au respect par les éditeurs et les distributeurs des droits de la propriété intellectuelle pour les œuvres diffusées sur les services.	<b>Rejeté</b>
M. KERN	60 rect.	Cet amendement vise à permettre à l'Arcom d'adapter les conditions des autorisations d'émettre.	<b>Adopté</b>
Mme DELATTRE	47 rect.	<i>idem</i>	<b>Rejeté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	79	Cet amendement vise à permettre à une chaîne ayant bénéficié d'un renouvellement d'autorisation de procéder à une évolution capitalistique.	<b>Adopté</b>
<b>Chapitre III : Dispositions relatives à la protection de l'accès du public aux œuvres cinématographiques et audiovisuelles</b>			
<b>Article 17</b>			
Mme MORIN-DESAILLY	52 rect.	Suppression de l'article 17.	<b>Rejeté</b>
M. ASSOULINE	27	Insertion de dispositions spécifiques pour la vente d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à des acquéreurs situés hors de l'Union européenne.	<b>Rejeté</b>
M. ASSOULINE	25	Mise en place d'un mécanisme d'autorisation préalable pour les ventes d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à une personne non soumise aux obligations d'exploitation suivie résidente de l'Union européenne.	<b>Rejeté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	80	Remplacement du terme de « déclaration préalable » par « notification »	<b>Adopté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	81	Prise en compte des coproductions étrangères.	<b>Adopté</b>
Mme MORIN-DESAILLY	53 rect.	Cet amendement vise à prévoir non plus une déclaration préalable mais une notification et à prévoir le cas des ventes au coproducteur. Il vise par ailleurs à préciser que les productions concernées sont françaises.	<b>Retiré</b>
Mme DARCOS	7	<i>idem</i>	<b>Retiré</b>
Mme DARCOS	8	Le présent amendement vise à remplacer le délai de 6 mois entre la déclaration et la vente prévue des œuvres, par un décret en Conseil d'État qui préciserait cette durée et le contenu de la notification.	<b>Retiré</b>
Mme MORIN-DESAILLY	54 rect.	<i>idem</i>	<b>Rejeté</b>
M. ASSOULINE	26	Le présent amendement propose une clarification technique sur l'identité du bénéficiaire de l'opération de cession.	<b>Rejeté</b>
Mme DARCOS	9	Cet amendement propose de remplacer le délai de trois mois au terme duquel le ministre doit se prononcer par un délai fixé par décret.	<b>Retiré</b>
Mme DARCOS	10	Avis motivé de la commission de protection.	<b>Adopté</b>

Mme DARCOS	11	Cet amendement propose une précision sur l'identité du propriétaire auquel incombe la sanction, ainsi qu'un décret en Conseil d'État pour fixer un délai afin de présenter ses observations, enfin une modification de la base de calcul de la sanction.	<b>Retiré</b>
Mme MORIN-DESAILLY	55 rect.	<i>idem</i>	<b>Rejeté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	82	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 17</b>			
M. ASSOULINE	32	<b><u>ARTICLE 45</u></b> Cet amendement crée un régime d'autorisation préalable pour la vente de salles de cinéma à une personne non membre de l'Union européenne.	<b>Irrecevable (48-3)</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	83	Cet amendement vise à préciser qu'une des chaînes de France Télévisions est dédiée à des programmes Jeunesse.	<b>Adopté</b>
M. ASSOULINE	23	<i>idem</i>	<b>Rejeté</b>
M. ASSOULINE	24	<i>idem</i>	<b>Rejeté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	84	Cet amendement vise à supprimer dans la loi les contraintes imposées aux chaînes en matière de mandat de commercialisation et de parts de coproduction.	<b>Adopté</b>
<b>Chapitre IV : Dispositions diverses, transitoires et finales</b>			
<b>Section 1 : Dispositions diverses</b>			
<b>Article 18</b>			
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	85	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	86	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	87	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>Section 2 : Dispositions transitoires</b>			
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 19</b>			
M. KERN	5 rect. <i>ter</i>	Cet amendement vise à habilitier la Hadopi à mettre en œuvre l'article 3 pendant la période transitoire entre la promulgation de la loi et la création de l'Arcom.	<b>Adopté</b>
M. SAVIN	15	<i>idem</i>	<b>Adopté</b>
<b>Article 20</b>			
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	88	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>Section 3 : Dispositions finales</b>			

<b>Article 21</b>			
<b>M. HUGONET, rapporteur</b>	89 rect.	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>Projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique</b>			

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

**M. Laurent Lafon, président.** – Il m'appartient, pour conclure cette réunion, 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 2019 et le 30 septembre 2020 et d'autre part, sur les lois antérieures ayant fait l'objet de mesures réglementaires d'application publiées avant le 31 mars 2021.

Au cours de la session 2019-2020, l'activité législative de la commission, comme celle d'autres commissions permanentes du Sénat, n'a pas été épargnée par la dégradation de la situation sanitaire et la mise en œuvre d'un confinement.

Ainsi, le parcours législatif du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle présenté par Franck Riester, qui devait nous être transmis au printemps dernier, a été brutalement interrompu quelques jours seulement après son adoption en commission à l'Assemblée nationale.

En dépit des vicissitudes associées à la covid-19, deux lois ont été néanmoins promulguées dans notre champ de compétences.

Il s'agit d'abord de la loi relative à la modernisation de la distribution de la presse, dont trois dispositions demeurent à ce jour en attente de mesures d'application. Il s'agit plus précisément d'un décret en Conseil d'État désignant l'autorité compétente pour reconnaître le caractère d'information politique et générale des journaux et publications, et de deux décrets déterminant notamment le seuil de chiffre d'affaires au-delà duquel s'appliquent les obligations relatives aux kiosques numériques. Le taux de mise en application de cette loi s'établit aujourd'hui à 63 %, ce qui demeure insuffisant. Je compte donc sur Michel Laugier, rapporteur du texte, pour veiller à ce que les mesures manquantes soient prises dans les meilleurs délais.

Second texte promulgué au cours de la session 2019-2020, la loi relative à la création du Centre national de la musique est en revanche intégralement applicable. Comme l'a souligné Jean-Philippe Thiellay à l'occasion de son audition le 3 février dernier par notre commission, cette proposition de loi a été substantiellement enrichie par le Sénat, à l'initiative notamment de Jean-Raymond Hugonet, notre rapporteur. Un décret en Conseil d'État couvrant les trois mesures d'application prévues par le texte a été publié moins de deux mois après la promulgation de la loi. On ne peut que se féliciter de la célérité avec laquelle le Gouvernement a précisé les missions, les compétences, les ressources et les règles de gouvernance de ce nouvel établissement public.

Autre motif de satisfaction concernant cette session 2019-2020 : aucune demande de rapport au Gouvernement ne figurait dans les deux textes promulgués sur la période. J'insiste à mon tour sur la nécessité d'éviter l'insertion de dispositions législatives prévoyant des demandes de rapports au Gouvernement dans les textes que nous sommes chargés

d'examiner. Nous sommes en effet souvent en capacité de réaliser par nos propres moyens les contrôles que les services du Gouvernement ne peuvent pas, ou ne souhaitent pas, réaliser dans les délais qui leurs sont impartis.

J'en viens à présent aux lois promulguées avant la session 2018-2019, pour lesquelles le Gouvernement – il convient là encore de s'en féliciter – s'est astreint ces derniers mois à réduire le stock de mesures réglementaires non publiées.

En matière de sport d'abord, la publication de deux décrets a permis de rendre complètement applicable la loi relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024. Consacrées au délégué territorial, aux conférences régionales du sport et aux conférences des financeurs du sport, ces deux mesures ont permis de garantir l'application d'un texte dont l'architecture avait été largement remaniée par Claude Kern, notre rapporteur.

Six mesures ont également été publiées au cours de l'année écoulée pour l'application de la loi pour une école de la confiance rapportée par Max Brisson, portant son taux d'application à 86 %. Il s'agit de quatre décrets et de deux arrêtés, que certains d'entre vous ont sans doute pu identifier dans le cadre des veilles réglementaires qui vous sont adressées tous les quinze jours par le secrétariat de la commission.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Très utiles !

**M. Laurent Lafon, président.** – En revanche, nous sommes toujours en attente des textes d'application des articles 30 et 31 de cette loi prévoyant le renforcement de la coopération entre les établissements et services médicosociaux et les établissements scolaires, ainsi qu'un dispositif intégré.

Si ces textes n'étaient pas publiés dans les semaines à venir, j'interrogerais en votre nom le Secrétaire général du Gouvernement, au cours de sa prochaine audition au Sénat, sur leurs délais de publication.

Par ailleurs, je tiens à rappeler que les articles 55 et 60 de cette loi habilitaient le Gouvernement à prendre des ordonnances visant à modifier, avant le 26 juillet 2020, l'organisation, le fonctionnement et les attributions des conseils académiques et départementaux de l'éducation nationale ; et à réviser les dispositions législatives du code de l'éducation particulières à l'outre-mer.

Il nous appartiendra de veiller, dans les mois à venir, à la publication et à la ratification de ces textes, dont la parution se fait toujours attendre près de deux ans après la promulgation de la loi.

Je ne saurais conclure cet état des lieux sans évoquer la loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse, chère à David Assouline. Celle-ci nécessitait la publication d'une seule mesure réglementaire fixant les conditions d'application du nouvel article L. 218-5 du code de la propriété intellectuelle prévoyant une répartition appropriée et équitable entre journalistes et éditeurs de la rémunération due au titre des droits voisins.

Compte des difficultés rencontrées par les éditeurs eux-mêmes pour faire reconnaître l'existence même d'un droit voisin par les plateformes – nous en avons eu le

témoignage il y a quelques semaines – il n'est pas étonnant que ce décret n'ait pas encore été publié.

Il convient d'espérer que le prochain jugement de l'Autorité de la concurrence en ce domaine permette de clarifier la situation et de donner à cette loi sa pleine applicabilité.

*La réunion est close à 12 h 40.*

**COMMISSION DES FINANCES****Mardi 27 avril 2021****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La téléconférence est ouverte à 19 h 20.***Plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) - Audition de  
M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des  
finances et de la relance, chargé des comptes publics**

**M. Claude Raynal, président.** – M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics, va nous exposer ce soir le plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) de la France, qui a été présenté ce jour à la presse, en même temps que le plan de relance allemand, par le ministre de l'économie, des finances et de la relance, Bruno Le Maire, et Olaf Scholz, vice-chancelier, ministre des finances de la République fédérale d'Allemagne.

Alors que vous nous aviez présenté le programme de stabilité le 14 avril dernier, avant sa transmission à la Commission européenne, nous avons souhaité que le Parlement ne soit pas tenu à l'écart de ce sujet, la plupart des plans nationaux ayant fait l'objet de consultations publiques dans les autres pays de l'Union européenne, avant leur transmission. Nous sommes à trois jours de l'échéance de remise officielle du plan à la Commission européenne. Cette présentation est donc particulièrement bienvenue.

Le PNRR est un document destiné à l'Union européenne. Il ne s'agit pas du plan de relance, dont nous avons longuement discuté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021. Après validation par la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne, le PNRR permettra de bénéficier d'un financement de 40 milliards d'euros dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience, qui prévoit, pour l'ensemble de l'Union européenne, 312,5 milliards d'euros au titre des subventions et 360 milliards d'euros au titre des prêts. Le plan doit respecter des conditions relatives, par exemple, à l'économie verte, au numérique ou aux réformes qui devront être mises en œuvre. Vous nous indiquerez donc quelles en sont les grandes lignes, et, surtout, dans quels délais les financements pourront être débloqués.

D'après le document dont nous disposons, la France devrait recevoir un préfinancement de 5,1 milliards d'euros dans les deux mois suivant l'adoption du plan par le Conseil Ecofin, avant une première demande de décaissement d'ici à la fin 2021. Concrètement, quelle part des 40 milliards d'euros annoncés pourra-t-elle être versée avant la fin de l'année ? Par ailleurs, la lenteur du processus de ratification des instruments juridiques permettant la mise en œuvre du plan de relance européen pourrait-elle avoir une incidence sur ce calendrier de versement ?

Enfin, il est indiqué que « la France est résolument engagée pour la relance de son économie et dans la poursuite de la mise en œuvre d'un calendrier ambitieux de réformes ». Pouvez-vous nous détailler ce calendrier ambitieux ?

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics.** – J'ai le plaisir de vous présenter ce soir le PNRR tel qu'il sera transmis à la Commission européenne.

Vous l'avez dit, il a été rendu public conjointement avec le plan allemand, et un certain nombre d'États vont déposer leur plan simultanément – c'est aussi le cas de l'Espagne, de l'Italie et d'autres États – pour marquer leur volonté commune et partagée que le processus de relance au niveau européen puisse avancer aussi rapidement que possible.

Nous avons deux objectifs.

Le premier, bien évidemment, est de présenter les investissements qui sont engagés dans le cadre du plan de relance français, et dont nous souhaitons qu'ils puissent bénéficier du plan de relance européen. Tous les investissements présentés dans le PNRR font partie de la stratégie France Relance que nous déployons depuis septembre dernier. Nous avons d'ailleurs eu à ce sujet de longs débats lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.

Il s'agit ainsi d'obtenir un financement à hauteur de 40 milliards d'euros, une somme qui viendra en diminution du besoin de financement par l'État du plan de relance de 100 milliards d'euros adopté au travers de la loi de finances pour 2021. Ce montant de 40 milliards d'euros est le fruit d'un calcul reposant principalement sur deux critères : le niveau et l'évolution du produit national brut (PNB) de chaque État membre au cours des dernières années ; l'impact dans chaque pays de la crise du covid-19 au moment où la décision d'élaborer un plan de relance européen a été prise, c'est-à-dire à la fin de l'année 2020 – nous ne pouvions pas nécessairement prévoir les développements épidémiques que nous connaissons aujourd'hui.

Ce plan traduit une avancée majeure dans l'intégration européenne, puisqu'il conduit à créer une capacité d'endettement commune de l'Union européenne au service du rebond de l'économie. Pour la première fois, l'Union va emprunter directement sur les marchés pour financer les plans de relance européens. Cet emprunt sera progressivement remboursé par de nouvelles ressources propres, lesquelles restent à définir et à ratifier par les États membres.

C'est donc une étape historique et un pas majeur et symboliquement très important qui a été franchi en matière d'intégration européenne.

Le second objectif du plan est de renforcer la résilience de l'économie, en cohérence avec les réformes que nous menons depuis le début du quinquennat et les recommandations de la Commission européenne ; je reviendrai sur certaines de ces réformes.

Ces deux objectifs sont évidemment complémentaires. C'est la raison pour laquelle nous les travaillons de front, en veillant à ce que ces réformes structurelles pour la résilience soient parfaitement cohérentes avec le projet politique que nous portons.

Le PNRR que nous présentons s'articule très logiquement autour de trois priorités : la transition écologique, le renforcement de la compétitivité et la cohésion sociale et territoriale. Ces trois objectifs du plan de relance français sont aussi ceux qui sont visés par le plan de relance européen, ce qui garantit la meilleure éligibilité possible des actions que nous menons aux financements européens.

Pour ce qui concerne le verdissement et la décarbonation de l'économie, les investissements, qui représentent plus de la moitié des 40 milliards d'euros que nous sollicitons auprès de l'Union européenne, permettront d'accélérer la transition écologique. Nous sommes au-delà des critères fixés par la Commission, mais j'y reviendrai. Nous prévoyons à ce titre des actions autour de la rénovation énergétique, de l'écologie, de la biodiversité ou encore des infrastructures et des mobilités vertes, que je ne détaille pas ce soir par manque de temps et parce qu'elles étaient déjà présentes dans le plan de relance discuté à l'automne dernier.

Dans le cadre du renforcement de la compétitivité et de l'indépendance du tissu industriel et productif français, nous sollicitons 5,6 milliards d'euros. Ces financements permettront notamment de renforcer les fonds propres des petites et moyennes entreprises (PME), ainsi que des entreprises de taille intermédiaire (ETI), mais aussi d'investir dans les technologies d'avenir ou encore dans la transition numérique. Ils se combineront avec d'autres mesures du plan de relance français, comme la baisse des impôts de production à hauteur de 20 milliards d'euros sur deux ans, que nous souhaitons voir pérennisée, évidemment, au-delà de 2022.

L'enveloppe dédiée à la transition numérique que nous sollicitons s'élève à plus de 10 milliards d'euros, soit 25 % de la partie française du PNRR, là encore au-delà des objectifs de la Commission. Nous veillons à ce que nos demandes soient parfaitement concordantes avec les critères d'éligibilité posés par la Commission.

Enfin, pour ce qui concerne les investissements consacrés à la cohésion sociale et territoriale, ainsi qu'aux compétences et aux emplois, nous demandons un financement de l'Union européenne à hauteur de 15,2 milliards d'euros. Il s'agit, pour la plupart, des actions que nous menons en matière de cohésion sociale et territoriale dans le cadre de France Relance.

Une fois notre plan validé, nous recevrons un préfinancement de 5,1 milliards d'euros, puis des versements annuels correspondant à nos décaissements. Même si le début des versements européens ne conditionne pas le déploiement de notre propre plan de relance, nous souhaitons que la ratification de la décision sur les ressources propres, qui permet le début des versements européens, soit la plus rapide possible, et ce afin de donner un élan commun à la relance des économies européennes.

Aujourd'hui, 17 États membres ont ratifié la décision concernant les ressources propres et ainsi autorisé l'Union, d'une part, à dépasser le plafond des dépenses qui était prévu dans le cadre pluriannuel financier de l'Union européenne, et, d'autre part, à aller emprunter sur les marchés financiers pour financer ses actions. Cela permet enfin d'enclencher les processus de décision pour définir la nature des ressources propres dans la perspective du remboursement des emprunts contractés par l'Union à partir de 2028.

Je le répète, nous souhaitons que les États n'ayant pas encore ratifié cette décision puissent le faire le plus rapidement possible. D'ores et déjà, les retards ou la lenteur de certaines procédures ont eu pour conséquence de décaler le versement des 5,1 milliards d'euros de juillet 2021 à septembre 2021, ce qui nous paraît une date limite. Nous espérons néanmoins toujours une accélération du processus.

En fin d'année, nous aurons l'occasion de demander un décaissement au titre des actions mises en œuvre dans le cadre du plan de relance. Nous espérons alors pouvoir

solliciter de l'Union européenne le versement de 4,9 milliards d'euros, ce qui nous permettrait d'obtenir un financement global de l'Union européenne à hauteur de 10 milliards d'euros pour l'année 2021. Je reviendrai, si vous le souhaitez, sur la chronique des décaissements, tels que nous les envisageons au cours des années suivantes.

Ces investissements sont accompagnés de réformes qui visent à améliorer à la fois la résilience de notre économie et son potentiel de croissance.

Je souhaite revenir rapidement sur deux d'entre elles.

La première réforme porte sur le renforcement de la gouvernance des finances publiques ; j'avais eu l'occasion d'évoquer ce point lors de mon audition au sujet du programme de stabilité. Nous sommes favorables à une règle pluriannuelle pour définir un objectif de dépenses publiques en volume, afin de fixer un cap et de donner de la visibilité sur les leviers de maîtrise de la dépense. Les propositions de loi organiques actuellement en préparation devront nous permettre d'avancer sur ce point, comme sur le renforcement du rôle du Parlement en matière de contrôle et d'évaluation des politiques publiques ou encore sur les compétences du Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

La seconde réforme sur laquelle je souhaite revenir est également liée au renforcement du pilotage des finances publiques. Elle consiste à renforcer l'évaluation de la qualité de la dépense publique, évaluation qui sera conduite en sortie de crise pour nous permettre de donner la priorité à une dépense publique favorable à la compétitivité, au virage économique et numérique de notre économie, mais aussi à l'inclusion sociale.

Cette réflexion s'inscrit dans le cadre des réformes, abouties ou en cours, qui visent à améliorer le service rendu à nos concitoyens et l'efficacité de la dépense publique. Je pense notamment à la refonte globale de la fonction « achat » de l'État ou à l'extension du dispositif de ressources mensuelles, à la fois porteur de simplification pour les assurés sociaux, mais aussi de gains d'efficacité en gestion. Ces travaux seront conduits dans le cadre d'un processus ouvert et associant l'ensemble des acteurs.

Un dernier mot sur la réforme des retraites, dont il est souvent question dans les débats publics à propos du PNR. C'est vrai, elle apparaît toujours en filigrane, sans qu'il y ait de date précise ni de définition de son périmètre ou de sa nature.

Nous avons pris un certain nombre d'engagements fermes en matière de réforme de la gouvernance des finances publiques, d'évaluation du champ et de l'efficacité des dépenses publiques. Ils sont connus de nos concitoyens. Nous y travaillons notamment avec la mise en œuvre, soumise à un certain nombre de clauses et de conditions économiques et sociales, de la réforme de l'assurance chômage. Nous savons que nous devons aussi conduire une réforme des retraites, et ce non seulement pour assurer une plus grande équité entre les différents assurés sociaux, mais aussi pour garantir la pérennité du système de retraite. La Commission a accepté que cette réforme n'apparaisse pas dans le PNR avec un jalon calendaire et une définition précise, car cela aurait conduit à préempter des choix qui relèvent évidemment de décisions souveraines, lesquelles doivent être prises par la représentation nationale. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes limités à rappeler notre volonté de mener à terme une telle réforme.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Nous vous remercions pour cette présentation d'autant plus utile que les délais ont été extrêmement brefs, de sorte que nous n'avons pas encore pu examiner précisément les plus de 700 pages de ce document.

Ce PNRR s'inscrit dans la droite ligne du plan de relance examiné lors du projet de loi de finances pour 2021. Vous espérez pouvoir percevoir, dès cette année, 10 milliards d'euros. Je note néanmoins un ralentissement dans le processus d'adoption des ressources propres, puisque, à ce jour, seulement 17 pays membres sur 27 les ont votées. Lors de l'examen au Sénat, Clément Beaune envisageait, sans doute avec un peu trop d'optimisme, une adoption totale dès le mois de juin prochain.

Par rapport à ce que nous avons discuté dans le cadre de la mission « Plan de relance » du projet de loi de finances pour 2021, les discussions avec la Commission européenne vous ont-elles conduit à modifier certains projets, ou à en ajouter de nouveaux ?

À l'automne dernier, j'avais souligné la nécessité que le plan de relance soit le plus territorialisé possible. J'avais également insisté sur le fait que, pour qu'un plan de relance soit utile, il fallait pouvoir en mobiliser rapidement les crédits. Je nourris des inquiétudes à ce sujet. En effet, dans le cadre de mes travaux de contrôle sur les prêts garantis par l'État (PGE), j'ai échangé avec plusieurs acteurs de mon département, notamment des chefs d'entreprise. Leur point de vue est unanime et confirme mes craintes : pratiquement aucune entreprise n'a répondu aux appels à projets lancés dans le cadre du plan de relance à destination des très petites entreprises (TPE) et PME. Or, dans les départements, le tissu économique local est constitué à plus de 90 % de TPE ou de PME.

Comment comptez-vous assurer la participation de toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, et sur l'ensemble du territoire ?

Dans le cadre du comité de suivi de la mise en œuvre du plan de relance, j'avais eu l'occasion d'insister aussi sur la nécessité de développer très rapidement des grands plans d'infrastructures routières et autoroutières ainsi que des ponts. L'enjeu est important pour les pouvoirs publics.

Enfin, ce PNRR porte la marque bien française d'un portage administratif particulièrement complexe en matière de suivi et de mise en œuvre.

D'une part, le ministère de l'économie et des finances est chargé de la mise en œuvre du plan de relance, en concertation avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), et avec l'appui des préfets au niveau local. D'autre part, pour les réformes prévues par le PNRR, chaque ministre concerné, appuyé par un conseiller dédié, assure un suivi des mesures qui le concernent. Le suivi de l'atteinte des « jalons » sera réparti entre le secrétariat général du plan France Relance, le ministère de l'économie et des finances, ou le SGAE, selon la nature de la cible. La direction générale du Trésor pilotera le rapport annuel remis à la Commission européenne.

Cette architecture administrative vous semble-t-elle réellement de nature à garantir un suivi efficace du déploiement du PNRR ? N'aurait-elle pas dû être plus lisible pour être plus efficace ?

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** – Les discussions avec la Commission européenne sur le contenu du PNRR français ont effectivement commencé très tôt. En effet,

dès lors que nous avons acté l'architecture du plan France Relance, telle que nous l'avons présentée le 25 août dernier avec Bruno Le Maire, nous étions en capacité d'ouvrir des discussions informelles, puis de plus en plus formelles, avec la Commission européenne, sur l'éligibilité et la compatibilité des actions que nous mettrons en œuvre dans le cadre de ce plan avec les priorités communautaires. Cela concernait donc aussi la possibilité d'obtenir un décaissement de fonds à hauteur de 40 milliards d'euros.

Les discussions que nous avons eues avec la Commission n'ont pas conduit à des changements sur la nature du PNNR. Par conséquent, l'intégralité des mesures que nous présentons dans ce cadre pour obtenir un financement européen figure déjà dans la maquette du plan France Relance, telle que présentée le 25 août dernier. Les trois priorités du plan France Relance sont les mêmes que celles qui sont définies dans le plan européen, ce qui explique la compatibilité entre les deux.

Concernant votre deuxième question, le plan France Relance est déjà engagé à hauteur d'une trentaine de milliards d'euros. Cela démontre que, malgré les difficultés et les lenteurs de procédure concernant la ratification, nous parvenons à mettre en œuvre ce plan pour soutenir l'économie. Nous souhaitons néanmoins que les PNNR, en particulier le nôtre, soient validés le plus rapidement possible, pour obtenir le décaissement de l'avance à hauteur de 13 % des sommes, soit 5,1 milliards d'euros. Nous avons fixé la date butoir du mois de septembre prochain, mais nous serions très heureux que le premier versement intervienne de manière anticipée.

S'agissant des difficultés que peuvent rencontrer des TPE ou PME pour accéder aux aides prévues dans le plan France Relance, et dont certaines apparaissent aussi dans le PNNR, Bruno Le Maire, Agnès Pannier-Runacher et moi-même effectuons de nombreux déplacements pour aller à la rencontre des entrepreneurs. Il en ressort que beaucoup de TPE et de PME sont lauréates d'appels à manifestation ou d'appels à projets. Des difficultés surgissent parfois, malgré le soutien des réseaux consulaires, dont je salue l'implication, pour nous aider à faire la promotion du plan auprès de tous leurs ressortissants, et quelle que soit la taille des entreprises.

Enfin, vous avez rappelé les éléments du pilotage de France Relance, en ajoutant pour ce qui concerne le décaissement et l'obtention des fonds européens, l'intervention du SGAE. Celui-ci joue, en effet, un rôle d'intermédiaire auprès des autorités européennes, afin de démontrer à quel niveau nous aurons tenu les engagements qui figurent dans le PNNR, condition indispensable pour obtenir le déblocage des fonds, année après année, ou semestre après semestre, puisque nous avons la possibilité de demander deux versements de fonds par an.

Je vous confirme que chaque ministère a dû se doter d'une équipe dédiée à la mise en œuvre du plan France Relance, et que les enveloppes territorialisées, notamment déconcentrées, font l'objet d'un suivi par les préfets de département et les préfets de région. Il me semble que le dispositif mis en place devrait nous permettre de tenir l'engagement d'un décaissement à hauteur de 50 % du plan d'ici à la fin de l'année 2021. Si c'est le cas, cela signifie que l'engagement sera plus important d'ici à la fin de cette année.

**M. Michel Canevet.** – Je me félicite de vos actions en faveur de la transition numérique. C'est important pour la modernisation de notre économie.

J'ai quelques inquiétudes concernant la rénovation énergétique. Les 5,8 milliards d'euros prévus suffiront-ils ? Le prix des matériaux flambe.

Le soutien aux énergies vertes est extrêmement fort. Prenons garde à ce que la normalisation ne rigidifie pas les règles de réalisation des projets au point de les compromettre. Je pense à la méthanisation.

Envisagez-vous une réduction des charges sociales ? Il est extrêmement difficile d'être compétitif à l'échelle internationale. Or nous devons l'être pour rétablir notre balance commerciale.

**M. Vincent Segouin.** – Vous avez dit que la réforme des retraites vous était plus ou moins imposée par l'Europe dans le cadre du plan de relance. L'indépendance budgétaire des États demeurera-t-elle ou nos choix budgétaires seront-ils dorénavant soumis au contrôle de l'Europe ?

La France est l'un des pays les plus désindustrialisés. L'enveloppe dédiée au renforcement de la compétitivité est relativement faible par rapport à celles en faveur de l'écologie ou de la cohésion sociale. Je m'inquiète de la valeur ajoutée qui découlera de ces fonds.

**Mme Christine Lavarde.** – À la suite de votre audition du 14 avril, j'ai essayé de voir si je trouvais des réponses dans le PNRN en faveur du redressement des finances publiques. En matière de politiques structurelles, vous apportez des réponses – on peut certes débattre de leur efficacité – qui semblent coller avec le sujet. Mais en matière de recommandations sur les dépenses publiques ou l'affectation des recettes supplémentaires au désendettement, je suis beaucoup plus dubitative. Vous faites état de petites mesures, que vous aviez alors évoquées, comme le plan d'achat dans les administrations publiques. Je n'ai pas disposé du temps nécessaire pour lire tout le document, mais a-t-on prévu de vraies mesures pour retrouver une trajectoire de dépenses publiques soutenable ?

**M. Pascal Savoldelli.** – Vous nous parlez des réformes des retraites et de l'assurance chômage. Mais, dans votre projet il y a les termes « relance » et « résilience ». Comment allez-vous expliquer à des dizaines de milliers de Français qu'ils vont perdre, en raison de la réforme de l'assurance chômage, 15 % de leur rémunération alors qu'ils gagnaient moins de 2 000 euros par mois ? En quoi est-ce un élément de résilience ?

J'en viens à l'investissement de santé dans les territoires. Nous avons dû lire des centaines de pages en un temps record. Je vous pose la question : que choisissez-vous ? Vous nous parlez des besoins structurels du système de santé français post-crise sanitaire, des 2,5 milliards d'euros du Ségur de la santé à destination des hôpitaux. La santé est la première préoccupation de nos concitoyens. Je ne vois rien sur le renforcement de la responsabilité des équipes médicales. Pourtant, c'est une demande des professionnels. Je ne vois rien non plus sur la prise en charge en résidence ou à domicile. Ce ne sont pas des sujets subsidiaires.

Je vois des éléments de relance – et on peut avoir une vision différente de la croissance – mais franchement, où est la résilience ?

Enfin, je soulignerai, comme d'autres collègues, l'injonction européenne.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Le rapporteur général évoquait la complexité de la mise en œuvre du plan de relance. Nous sommes en début de mandature municipale avec de

nouvelles équipes qui réfléchissent sur des millions de projets. Une solution simple n'aurait-elle pas été de doubler la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), ou au moins de l'augmenter de façon très conséquente, et non de se contenter du milliard d'euros de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ? Cette dernière a été augmentée, mais reste sans commune mesure avec l'ampleur des projets des nouvelles équipes municipales. Dans mon département du Jura, la DETR s'élève à 12 millions d'euros et la DSIL à 4 millions d'euros. Or les demandes de subventions atteignent 51 millions d'euros. Les dossiers DETR sont instruits et prêts à démarrer. Cela aurait été une solution extrêmement simple pour une relance rapide et performante.

**M. Jérôme Bascher.** – Réussir une synthèse des 760 pages du document était un tour de force, monsieur le ministre ! Mais le nombre de pages est à la hauteur de la dépense publique française. Les 40 milliards d'euros suffiront-ils réellement à relancer notre économie, eu égard à notre taux actuel de dépense publique ? Cette somme n'aurait pas le même impact dans un pays qui dépense peu, comme l'Espagne ou l'Italie. Je m'inquiète de sa faiblesse.

J'ai lu avec attention la déclaration commune de Bruno Le Maire et d'Olaf Scholz sur un taux d'impôt minimal sur les sociétés à 21 %, que vous voudriez appliquer dès cet été. N'y a-t-il pas des solutions plus efficaces pour les entreprises ?

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** – Monsieur Canevet, nous n'avons pas d'inquiétude sur les dispositifs de rénovation énergétique. Le dispositif MaPrimeRénov' fonctionne bien, presque trop bien. Le rythme de consommation des crédits est plus rapide que prévu.

Nous n'envisageons pas à ce stade de réduire les charges sociales. Permettez-moi de rappeler que nous avons diminué les impôts de production de 10 milliards d'euros – cela a été salué par l'ensemble des organisations professionnelles – et, début 2019, nous avons transformé le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en un allègement pérenne de charges. Enfin, souvenez-vous qu'il n'y a désormais plus de cotisations sociales patronales au niveau du SMIC.

Monsieur Segouin, aucune des réformes présentées dans le cadre du PNRR – notamment la réforme des retraites – ne nous est imposée par l'Union européenne : il n'y a donc pas ici d'enjeu de souveraineté. La réforme des retraites a été engagée avant même la crise de la covid ; c'est une réforme nécessaire pour assurer l'équité et la pérennité du système.

Les 300 millions d'euros de crédits inscrits dans le PNRR au titre du soutien aux TPE, PME et ETI ne représentent qu'une toute petite partie des crédits que nous leur consacrons dans le cadre du plan France Relance. Mais nous avons dû sélectionner, parmi toutes les actions que nous menons, celles qui répondent le mieux aux critères posés par la Commission européenne et qui sont le plus susceptibles d'être éligibles. C'est ainsi que 51 % de nos actions inscrites au PNRR contribuent à la transition écologique – alors que la Commission exige un minimum de 37 % – et que 25 % d'entre elles contribuent à la transition numérique – pour un minimum fixé à 20 % par la Commission européenne.

Madame Lavarde, avec ce PNRR, nous nous engageons à porter deux réformes importantes : celle de la gouvernance des finances publiques, avec l'idée d'une norme de

dépenses et d'un renforcement des prérogatives du HCFP, et celle du plan Achats qui pourrait rapporter entre 800 millions et 1 milliard d'euros d'économies.

Monsieur Savoldelli, la réforme de l'assurance chômage créera un bonus-malus pour désinciter les employeurs d'avoir recours aux contrats courts. Cela participe d'une certaine forme de résilience. Mais la résilience que nous recherchons ne se résume pas à cette seule réforme : elle se retrouve dans l'ensemble des réformes que nous avons inscrites dans le PNRR.

Le PNRR comporte un engagement de 2,5 milliards d'euros en faveur de la santé. Mais c'est le Ségur qui est l'acte majeur de notre engagement en faveur de la santé dans les territoires, avec des revalorisations salariales à hauteur de presque 10 milliards d'euros, des investissements pour plus de 6 milliards d'euros, ainsi que la question de la reprise de la dette des hôpitaux. N'oublions pas non plus les crédits que nous avons apportés au système de santé : 20 milliards d'euros de relèvement de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) en 2020 et des crédits supplémentaires prévus en 2021 pour faire face au coût des campagnes de tests et de vaccination, ainsi qu'au surcroît d'activité dans les hôpitaux compte tenu de la prolongation de la crise épidémique. Ne réduisez pas notre action aux seuls crédits inscrits au PNRR !

Je ne partage pas la proposition de Mme Vermeillet sur la DETR. Nous avons débloqué 1 milliard d'euros de DSIL exceptionnelle pour la relance dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 et 950 millions d'euros de DSIL pour la rénovation thermique dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2021. Cela représente un accroissement de 50 % des crédits dédiés aux investissements du bloc communal. En outre, l'épargne brute des collectivités territoriales est restée à un niveau très correct en 2020 : elle a certes baissé de 7,5 % par rapport à 2019 pour les communes et les intercommunalités, mais s'est établie au niveau de 2018. Nous avons veillé à n'écarter personne de l'attribution de la DSIL relance et un délai supplémentaire a même été accordé aux communes de petite taille afin de leur laisser le temps de monter leurs dossiers de DSIL rénovation thermique. Manifestement, les collectivités territoriales se mobilisent, car le rythme de consommation de ces crédits est plus élevé que celui de la DETR classique.

Monsieur Bascher, ces 40 milliards d'euros sont très utiles. Comme le sont plus largement les 100 milliards d'euros du plan de relance, mais aussi les mesures du plan d'urgence et nos amortisseurs sociaux. N'oubliez pas que nos dispositifs d'activité partielle, d'assurance chômage ou de protection sociale sont sans commune mesure avec ce qui existe aux États-Unis...

La déclaration de Bruno Le Maire ce matin sur le taux d'imposition de 21 % est un soutien à l'initiative du président Biden. Au sein de l'OCDE, la question d'établir un taux d'imposition minimal à 21 % se pose désormais : cela va bien au-delà de ce qui était envisageable du temps de l'administration Trump ! L'évolution de la position américaine va également permettre à l'OCDE d'étudier la question de la taxation des GAFA.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous remercie. Nous allons poursuivre notre travail sur le PNRR.

*La téléconférence est close à 20 h 10.*

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

**Mardi 4 mai 2021**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 50.*

### **Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales - Examen des projets d'amendements au texte de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**M. Claude Raynal, président.** – Notre commission avait examiné pour avis le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, le mardi 13 avril dernier. Parmi les 15 amendements adoptés par notre commission, une très large partie a été reprise par la commission des affaires étrangères.

Nous avons donné mandat au rapporteur pour redéposer les amendements non retenus en séance, mais les modifications apportées par la commission des affaires étrangères dans son texte de commission requièrent quelques ajustements de nos propres amendements.

Aussi le rapporteur, M. Jean-Claude Requier, souhaite-t-il, avant le délai limite fixé à ce jeudi 6 mai à 12 heures, présenter les amendements de séance qu'il pourrait déposer au nom de notre commission.

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – S'agissant de la trajectoire budgétaire, notre commission avait estimé que la portée du texte était très limitée, dans la mesure où la programmation proposée s'arrêtait en 2022. Nous avons adopté un amendement prévoyant une hausse annuelle des crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement », de 500 millions d'euros par an, après 2022 et ce jusqu'en 2025. Cette augmentation permettait ainsi de proposer une trajectoire crédible, et de stabiliser d'ici à 2025 notre aide publique au développement (APD) à 0,55 % de notre revenu national brut (RNB). Nous n'avons pas été suivis par la commission des affaires étrangères qui a adopté une trajectoire plus ambitieuse, grâce à deux amendements. L'un prévoit une hausse annuelle de 817 millions d'euros des crédits de la mission après 2022. L'autre a pour objet de doubler la part de la taxe sur les transactions financières (TTF) affectée au développement. Je vous rappelle que la hausse de la part de la TTF affectée au fonds de solidarité pour le développement (FSD) se traduit nécessairement par une réduction de cette recette pour le budget général de l'État.

Il me semble possible de trouver un compromis. Les rapporteurs des affaires étrangères pourraient être prêts à accepter de fixer la hausse annuelle des crédits de la mission à 500 millions d'euros plutôt qu'à 817 millions d'euros, à condition de maintenir la disposition relative à l'affectation de la TTF. Par conséquent, l'amendement n° 11 modifie les

crédits de la mission « Aide publique au développement » en ce sens. De plus, nous partageons l'avis de la commission des affaires étrangères sur la nécessité de prolonger la programmation jusqu'en 2025.

Les amendements n° 12 et n° 13 sont identiques à ceux que nous avons adoptés, mais qui n'ont pas été retenus par la commission saisie au fond.

L'amendement n° 14 modifie la rédaction d'une demande de rapport prévue à l'article 8 du projet de loi. Je vous propose que le rapport remis au Parlement sur les experts techniques internationaux soit transmis par le Gouvernement, et non par Expertise France. Cette modification a été suggérée en séance à l'Assemblée nationale, par le ministre Le Drian. De plus, je vous propose de simplifier la rédaction de l'objet du rapport.

L'amendement n° 15 est un amendement de coordination tirant les conséquences de l'adoption de notre amendement à l'article 9, qui visait à recentrer les missions de la commission d'évaluation.

Enfin, l'amendement n° 16 est un amendement de coordination avec celui sur la trajectoire des crédits, que nous avons déjà adopté.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je tiens à saluer le travail méticuleux qui a été accompli par le rapporteur pour avis pour trouver un compromis. Nous devons être attentifs aux ambitions internationales de coopération et de développement de la France.

Dans le débat que nous avons eu précédemment, notre commission avait mis l'accent sur les enjeux financiers de ce texte, en proposant pour sa part une hausse de 500 millions d'euros supplémentaires par an des crédits de la mission, jusqu'en 2025, soit un effort déjà inédit jusqu'à ce jour.

Il faut trouver une voie juste entre l'ambition nourrie par la France en matière d'aide au développement et l'obligation de bien gérer l'argent public.

Il ne faut pas oublier qu'à fiscalité constante, la proposition de doubler la part des recettes de TTF affectée au fonds se fera forcément au détriment du financement d'autres dépenses publiques.

Je partage la vision développée par Jean-Claude Requier, car elle concilie ambition et raison. Ne cédon pas à la facilité ! Nous devons non seulement envoyer un message à nos partenaires, mais aussi assumer nos responsabilités en matière de finances publiques.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

*Article 1<sup>er</sup>**L'amendement n° 11 est adopté.**L'amendement n° 12 est adopté.*

<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. REQUIER	11	<b>Adopté</b>
M. REQUIER	12	<b>Adopté</b>

*Article 2**L'amendement n° 13 est adopté.*

<b>Article 2</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. REQUIER	13	<b>Adopté</b>

*Article 8**L'amendement n° 14 est adopté.*

<b>Article 8</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. REQUIER	14	<b>Adopté</b>

*Article 9**L'amendement n° 15 est adopté.*

<b>Article 9</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. REQUIER	15	<b>Adopté</b>

**Rapport annexé**

*L'amendement n° 16 est adopté.*

Rapport annexé		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. REQUIER	16	Adopté

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur pour avis.** – J'ajoute que nous votons une augmentation des crédits, alors que d'autres pays privilégient les restrictions. Le Royaume-Uni a ainsi diminué ses crédits de développement en les faisant passer de 0,7 % à 0,5 % de son RNB, soit une diminution de 4 milliards d'euros.

**Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne M. Charles Guené rapporteur sur la proposition de loi n° 531 (2020-2021) d'urgence visant à apporter une réponse solidaire et juste face à la crise, présentée par Mmes Raymonde Poncet Monge, Sophie Taillé-Polian et plusieurs de leurs collègues.*

**Rapport d'étape du comité - Audition de M. Benoît Cœuré, président du comité chargé de veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous avons le plaisir de recevoir M. Benoît Cœuré, président du comité de suivi des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19. Ce comité a été créé dès le premier collectif budgétaire pour 2020 et s'est depuis réuni deux fois par mois afin de suivre la mise en œuvre des principaux dispositifs de soutien aux entreprises et à l'emploi.

Le rapporteur général, notre collègue Sylvie Vermeillet et moi-même sommes membres du comité, son secrétariat étant assuré par France Stratégie et l'Inspection générale des finances (IGF).

Le 19 avril dernier, le comité a rendu un rapport d'étape sur le suivi des principales mesures de soutien mentionnées à l'article 6 de la loi de finances rectificative du 23 mars 2020.

Le rapport est construit autour de trois axes principaux, que vous nous détaillerez. Ils correspondent, dans un premier temps, à l'évaluation des dispositifs en eux-mêmes et des principales masses financières engagées ou garanties par l'État ; dans un deuxième temps, à une comparaison de la résistance de notre économie avec celle d'autres pays ; et, enfin, à la question essentielle du niveau de recours par les entreprises à ces différents dispositifs. Ce document veut offrir une source d'informations large, dans la plus grande neutralité possible.

Dans votre avant-propos, vous évoquez les difficultés méthodologiques auxquelles le comité s'est trouvé confronté : l'absence de situation contrefactuelle ou de groupe de contrôle pour mesurer la portée des mesures, l'évolution constante des dispositifs au fil de la crise ou encore l'absence de recul vis-à-vis de celle-ci.

J'ajouterai à ces considérations techniques, une considération plus politique : n'y a-t-il pas un paradoxe à évaluer l'efficacité économique de la politique du « quoi qu'il en coûte » ? En effet, il me semble que cette approche évacue *a priori* toute considération d'efficacité de la dépense au regard des objectifs poursuivis : il s'agit d'éviter coûte que coûte les faillites, la destruction d'emplois et la perte de valeur ajoutée de nos entreprises. Monsieur le président, ne considérez-vous pas qu'il serait désormais nécessaire d'enrichir l'analyse par une évaluation de l'efficacité des différents dispositifs de soutien, en prenant mieux en compte leurs conséquences sur le solde public ? Si cela ne fait pas partie du mandat du comité, il me semble qu'un regard croisé sur les dispositifs et leurs conséquences sur les finances publiques est désormais indispensable.

Cependant, comme vous le rappelez dans votre avant-propos, « ce rapport est technique. Il relève du suivi plus que de l'évaluation ». Je vous laisse donc nous présenter les constats que le comité a pu réaliser sur la situation des entreprises et de l'emploi.

**M. Benoît Cœuré, président du comité de suivi des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19.** – Je remercie les sénateurs, membres du comité, pour leur contribution active. Ce rapport ne les engage pas, mais j'espère qu'il reflète leur travail. Je vous en présenterai rapidement les conclusions, de manière forcément sélective, puisque le document est long de 330 pages.

J'attends beaucoup de la discussion que nous aurons, ensuite, pour guider la prochaine phase de travail du comité, à savoir la rédaction du rapport final qui comportera un avis du comité et une évaluation de l'efficacité du dispositif, et qui doit être publié au mois de juillet prochain. Vous pourrez aussi nous éclairer sur le rôle futur du comité.

Par ailleurs, je vous donnerai tous les éléments d'orientation sur le rôle futur de ce comité d'évaluation et de suivi des mesures de soutien d'urgence aux entreprises, qui s'est transformé, depuis le 1<sup>er</sup> avril, en un comité d'évaluation du plan de relance.

La méthode choisie par le Parlement pour évaluer les mesures d'urgence est tout à fait originale. Je crois pouvoir le dire, la richesse et la qualité de ce rapport sont sans égales en Europe, grâce à une méthodologie pluraliste et au choix de faire appel à une approche rigoureuse des données. L'équipe assurant le secrétariat du comité à France Stratégie et à l'Inspection générale des finances a constitué une base de données qui rassemble les 3,7 millions d'entreprises ayant bénéficié des mesures et les données individuelles collectées par l'Insee et la Banque de France sur la population des entreprises. Ce travail pourra faire école et être utilisé pour évaluer d'autres dispositifs.

Les éléments de comparaison sont très importants parce qu'ils nous livrent un premier diagnostic sur l'efficacité des mesures, y compris d'ailleurs en termes de coût. Vous m'avez interrogé sur l'efficacité des mesures au regard de leur coût pour le solde public. C'est un domaine pour lequel la comparaison internationale peut nous éclairer.

Quand on compare l'impact macroéconomique, en 2020, de la crise du covid en France, dans les grands pays européens et aux États-Unis, on s'aperçoit que la France occupe

une position médiane, aussi bien pour ce qui concerne l'emploi que le PIB et le solde public. La crise a été beaucoup moins destructrice pour le tissu économique que la crise financière de 2009, notamment grâce aux mesures de soutien dont ce rapport fait l'objet, mais aussi aux mesures de soutien aux ménages et à la politique monétaire qui a été menée. En effet, l'investissement des entreprises s'est replié, mais dans des proportions comparables à celles du repli de l'activité, alors que l'investissement a tendance à surréagir au repli de l'activité. Par ailleurs, l'ajustement de l'emploi a été relativement contenu, ce qui est évidemment à mettre sur le compte de l'activité partielle, qui n'existait pas en 2009.

Pour compléter ce diagnostic macroéconomique, j'évoquerai des éléments un peu plus inquiétants. Certes, en 2020, le repli du PIB a été comparable, en France, à celui des autres pays européens. Toutefois, on observe des éléments d'alerte concernant la situation de la profitabilité des entreprises, notamment l'évolution de leur taux de marge, qui s'est replié de près de 4 points entre 2019 et 2020, contre 1 point en Allemagne. Même si les entreprises ont bénéficié deux fois, en 2019, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), bénéficiant ainsi d'un taux de marge particulièrement élevé, l'impact de la crise du covid est à cet égard beaucoup plus fort en France qu'en Allemagne. En la matière, les comparaisons avec le Royaume-Uni, l'Allemagne et même l'Italie sont préoccupantes.

L'endettement des entreprises françaises est également préoccupant. Alors qu'elles possédaient un taux d'endettement beaucoup plus élevé que dans les autres pays européens, elles ont continué à s'endetter pendant la crise. Certes, une très grande partie des emprunts souscrits n'ont pas été dépensés et ont été placés par les entreprises sous forme de placements de trésorerie. L'augmentation de la dette des sociétés non financières en 2020 a été d'environ 217 milliards d'euros. L'augmentation de la dette nette, une fois déduits les placements de trésorerie, n'est plus que de 17 milliards d'euros. Ainsi, 200 milliards d'euros, notamment de prêts garantis par l'État (PGE), ont été placés sur les comptes des entreprises. Bien évidemment, cela ne signifie pas que le PGE n'a servi à rien. Il a offert une garantie de liquidités permettant d'assurer la continuité de l'ensemble des financements des entreprises. C'est un filet de sécurité, un instrument de précaution qui a été utile en tant que tel. Pour autant, ne nous réjouissons pas trop vite de l'augmentation de la trésorerie des entreprises. Si la plupart d'entre elles sont aujourd'hui dans une situation de surliquidités qui fait qu'elles n'auront pas de difficultés à investir en sortie de crise, certaines poches d'activité, dans certains secteurs, devront certainement faire face à des tensions de trésorerie, parfois combinées à des tensions concernant la solvabilité des entreprises ayant accumulé des dettes fiscales et sociales qu'il faudra bien rembourser un jour.

Ainsi, au niveau macroéconomique, les entreprises françaises sont dans une situation de trésorerie très confortable. Il s'agit de comprendre dans quel secteur des situations de tensions de trésorerie ou de solvabilité pourraient apparaître et nécessiter des mesures de soutien public.

S'agissant des mesures de soutien aux entreprises, la France occupe également une position médiane. Ce rapport abuse un peu du mot « médian », qui apparaît 70 fois ! Mais cela montre que le diagnostic est finalement assez mesuré. La France n'a pas à être honteuse de ce qu'elle a fait : elle a pris des mesures efficaces, sans être le pays ayant le plus soutenu les entreprises pendant la crise, ce que l'on peut considérer positivement en termes d'impact sur les finances publiques.

Dans les tableaux que je vous ai transmis, vous pouvez observer les mesures de liquidités, pour ce qui concerne les montants annoncés, mais aussi les montants mobilisés. En

Allemagne, notamment, les montants annoncés n'ont pas toujours été déboursés. Il n'existe malheureusement pas d'appareil statistique européen permettant d'établir une comparaison rigoureuse. Nous l'avons réalisée ici grâce aux données des organisations internationales et du réseau de la direction générale du Trésor à l'étranger. Nous en avons conclu à une position médiane de la France.

Par conséquent, le dispositif mis en place en France est relativement équilibré : il ne repose pas de manière disproportionnée sur une mesure plutôt que sur une autre. Certains pays ont adopté une mesure phare. Je pense notamment au Royaume-Uni, qui a mis en place l'activité partielle. En France, nous n'avons pas mis tous nos œufs dans le même panier. À mes yeux, il s'agit d'un élément positif, puisque cela a permis de répondre aux besoins très divers des entreprises.

S'agissant de la dynamique de ces mesures au cours de la crise, on note un satisfecit général. Aussi bien le fonds de solidarité que l'activité partielle, les prêts garantis ou les reports de charges ont été mis en place de manière rapide et efficace par les administrations et les opérateurs, tels que Bpifrance et les administrations de la sécurité sociale.

Autre satisfecit, les mesures, relativement simples, étaient de portée universelle, ce qui a permis d'assurer leur large accès, en évitant les problèmes d'information et de compréhension.

Toutefois, au cours du temps, les dispositifs se sont complexifiés. Je pense plus particulièrement au fonds de solidarité, qui avait été calibré initialement de manière très restrictive en termes de montant. Ce fonds a donc été élargi à de nouveaux secteurs et les plafonds ont été relevés, ce qui a créé de la complexité, avec des coûts d'entrée pour les entreprises et la nécessité d'un contrôle. Ainsi, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a mis en place un dispositif de contrôle très complet, aussi bien en amont qu'en aval, pour éviter des demandes indues et identifier d'éventuels cas de fraude.

Pour ce qui concerne l'activité partielle, la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a mis en place un dispositif de contrôle, ce qui a engendré des délais pour les déboursements.

On est donc passé d'un système très simple et très rapide à un système plus complexe, sans doute mieux ciblé économiquement.

L'essentiel du rapport d'étape ne concernant que l'année 2020, celui-ci n'évoque pas la dernière version du fonds de solidarité, notamment la mesure des coûts fixes. Cet aspect figurera bien évidemment dans le rapport final. Je ne fais pas un gros pari en anticipant le même type de diagnostic, à savoir complexité, délais de décaissement et peut-être découragement de certaines entreprises. C'est le prix à payer d'une approche économiquement plus complexe.

On observe également un resserrement progressif s'agissant de l'accès au fonds de solidarité, ce qui est assez logique si l'on considère l'évolution des confinements. Le PGE est monté en puissance très rapidement puis a plafonné, les besoins étant satisfaits. Le dispositif de l'activité partielle est cyclique, puisqu'il s'adapte aux différentes situations de confinement, ce qui constitue un point positif de flexibilité. À l'opposé, le fonds de solidarité monte en puissance beaucoup plus lentement, notamment parce qu'il a été calibré au début de manière

beaucoup plus restrictive. Avec l'évolution des types de confinement, on observe un resserrement de l'utilisation des dispositifs sur le fonds de solidarité et sur un secteur particulier, celui de l'hébergement et de la restauration.

J'ai ajouté, à la fin de ma présentation écrite, un certain nombre de cartes issues d'une note de France Stratégie, qui a utilisé les données collectées pour le comité. Il s'agit d'évaluer, de manière très détaillée, l'impact de la crise sur les territoires. Le taux de recours aux aides varie fortement selon les zones d'emplois. On observe ainsi une concentration des recours dans l'est de la France et même à la frontière est de la France : zones montagneuses, Savoie, Grand Est, région PACA et Corse. Toutefois, l'Île-de-France est également concernée par un recours aigu à l'activité partielle.

Ces éléments pourront être approfondis dans le rapport final, dans la mesure où ils ne reflètent pas forcément l'attention politique ou médiatique dont ont fait l'objet ces dispositifs au moment de leur mise en place. On se souvient en effet d'une mobilisation particulière en faveur des régions montagneuses et de l'écosystème lié aux stations de ski, qui a conduit à la création de dispositifs spécifiques au sein du fonds de solidarité. On observe également que l'Île-de-France, qui a été une région particulièrement atteinte du fait de l'importance de l'hôtellerie et de la restauration, ainsi que du tourisme international, n'a pas fait l'objet d'une mobilisation identique. La carte que nous présentons n'est donc pas forcément celle que nous aurions dessinée à l'époque.

Le taux de recours n'est expliqué qu'en partie par la structure sectorielle. Les degrés de recours aux dispositifs ne sont liés qu'en faible partie à la spécialisation sectorielle de chaque zone d'emploi. Après correction des effets sectoriels, on observe des zones de sur-recours ou de sous-recours. Nous avons transmis ces données au député Jean-Noël Barrot, qui s'est vu confier une mission spécifique sur ces aspects territoriaux.

Nous avons essayé d'appréhender l'efficacité des mesures prises. C'est très difficile, dans la mesure où il s'agit d'une crise tout à fait exceptionnelle, que les dispositifs sont universels, qu'ils ont évolué et que nous n'avons que peu de recul. On cherche donc à atteindre une cible mouvante !

Nous nous sommes efforcés, d'une part, de comprendre pourquoi les entreprises avaient recouru ou non aux dispositifs et, d'autre part, d'identifier d'éventuels effets d'aubaine.

Le non-recours se concentre sur les petites entreprises. Toutefois, celles-ci représentent une part importante des déboursements, les versements en leur faveur représentant une part supérieure à leur part dans l'emploi.

L'analyse du montant reçu par salarié selon la taille de l'entreprise montre que les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME) ont été bien servies : pour elles, le montant reçu par salarié est plus important que pour les grandes entreprises. Ce résultat est évidemment très partiel, mais il tord le cou d'emblée à l'idée reçue selon laquelle, notamment pour le PGE, ces dispositifs auraient surtout bénéficié aux grandes entreprises.

Nous avons aussi regardé quelles entreprises avaient recouru à un, deux, trois ou quatre dispositifs, en fonction de la taille des entreprises. On voit que le recours à plusieurs dispositifs est finalement assez rare, et que le recours à trois ou quatre dispositifs est très minoritaire. Les entreprises ont donc bien été sélectives dans leur accès aux dispositifs : elles

ne sont pas allées à tous les guichets par précaution, et elles ont utilisé le dispositif qui répondait le plus à leurs besoins.

Nous avons enfin essayé de relier l'usage des dispositifs avec l'intensité du choc économique, en exploitant les données de TVA, qui nous permettent de suivre l'évolution du chiffre d'affaires des entreprises en 2020. Nous avons constaté que les mesures ont principalement bénéficié aux entreprises ayant déclaré une baisse de leur chiffre d'affaires, et ont été peu utilisées par les entreprises qui déclarent une hausse de leur chiffre d'affaires.

Bref, il semble bien que les dispositifs aient été utilisés par les entreprises qui en avaient besoin, c'est-à-dire par celles qui avaient le plus été impactées par la crise. Pour l'instant, il s'agit de résultats bruts, qui seront bientôt complétés par des études beaucoup plus sophistiquées, réalisées par la direction générale du Trésor, la Banque de France et l'Insee, sur la base des mêmes données qui permettent de mesurer l'intensité du choc économique entreprise par entreprise et de relier l'usage des mesures à l'intensité du choc. L'étude du Trésor est déjà sortie ; celles de la Banque de France et de l'Insee sont en cours de réalisation.

On trouve aussi que le taux de recours au dispositif est plus élevé pour les entreprises dont la santé financière est intermédiaire. En d'autres termes, les entreprises qui étaient en très bonne santé financière avant la crise ont peu utilisé les dispositifs : il n'y a pas eu d'effet d'aubaine à cet égard. De manière un peu plus mystérieuse, on constate que les dispositifs ont été peu utilisés par les entreprises qui allaient très mal avant la crise. Il est vrai que nous nous fondons sur les bilans fin 2018. Sans doute y a-t-il dans cette catégorie des entreprises qui en réalité ne sont plus en activité, alors même que leur numéro SIREN serait encore actif. Certaines, aussi, sont peut-être en procédure de sauvegarde ou judiciaire.

Dernier élément, dans ce faisceau d'indices quelque peu impressionniste : quand on lie le recours, ou le non-recours, à la situation financière des entreprises, on voit que deux tiers des cas de non-recours concernent des entreprises qui étaient en très bonne situation financière avant la crise, ou des entreprises dont le chiffre d'affaires n'a pas baissé en 2020, c'est-à-dire dire qui ont été relativement épargnées par la crise. En d'autres termes, la majorité des non-recours sont volontaires, au lieu d'être liés à un problème d'information. Nous avons regardé de près le cas des entreprises dites zombies : leur recours aux dispositifs n'a pas été plus important. Autrement dit, les dispositifs n'ont pas servi à maintenir en vie des entreprises qui n'arrivaient plus à couvrir leurs charges financières et qui auraient dû, dans des circonstances normales, entrer dans des procédures de sauvegarde ou de faillite, changer d'activité ou redresser leur activité.

Il nous reste à affiner tous ces diagnostics pour le rapport final. Nous nous intéresserons de beaucoup plus près à la situation financière des entreprises à la sortie de la crise. Nous ne disposons pas de l'information nécessaire pour identifier les entreprises qui, au sortir des mesures de restrictions sanitaires, seraient insolvables ou auraient des problèmes de liquidités. En effet, les données de trésorerie qui sont aujourd'hui disponibles le sont à un niveau relativement macro-économique, et nous n'avons pas de données fines sur la situation de trésorerie des entreprises par secteur, par entreprise et par territoire. La Banque de France travaille sur ce point et devrait pouvoir nous fournir ces données, indispensables si l'on veut raisonner sur la situation de la solvabilité des entreprises en sortie de crise. Pour l'heure, nous connaissons très bien leur passif, puisqu'on sait quelle était leur situation financière avant la crise, combien elles ont pris de PGE, combien elles ont accumulé de reports de charges fiscales et sociales, mais on connaît moins leur actif financier. Au niveau macro-économique, la trésorerie des entreprises s'est accrue d'environ 200 milliards d'euros. C'est beaucoup,

mais notre but n'est pas de nous concentrer sur les bonnes nouvelles ! Bien sûr, nous ne sommes pas seuls à travailler sur ce sujet : chaque banque se penche dessus, avec ses clients, les services de l'État y travaillent aussi au niveau territorial, tout comme les fédérations bancaires.

L'équipe qui travaille pour ce comité essaiera, d'ici au mois de juillet, d'affiner la compréhension des trajectoires des entreprises en fonction du recours aux mesures. J'ai présenté de premiers éléments sur l'évolution du chiffre d'affaires des entreprises en 2020 en fonction de leur recours aux mesures. Nous pourrions le faire de manière plus fine, notamment en regardant les trajectoires d'emploi et les trajectoires de masses salariales des entreprises qui ont recouru, ou non, aux mesures. Cela nous permettra un meilleur diagnostic sur l'efficacité du dispositif.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci pour ces documents et cette présentation, très utile pour nos réflexions. Le rapport indique que l'aide restait, au 31 décembre, concentrée sur les TPE. Mais vous avez rappelé que la doctrine d'intervention du fonds de solidarité a changé à partir du mois de janvier pour aller vers une prise en charge des coûts fixes d'entreprises de taille plus importante. Dès lors, pensez-vous que l'aide restera essentiellement concentrée sur les petites entreprises ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Merci pour la clarté de cette présentation, et aussi pour la dynamique que vous imprimez aux réunions du comité de suivi, qui sont toujours instructives. Le Parlement y est bien représenté, avec Claude Raynal, Sylvie Vermeillet et moi-même pour le Sénat.

Lors de notre dernière séance, j'avais appelé l'attention sur l'évolution de la garantie de l'État accordée à la Caisse centrale de réassurance. En effet, nombre d'entreprises font face à des réductions de couverture. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir rester attentif à ce sujet pour la suite de nos travaux.

Votre rapport final sera rendu public au début de l'été, en juillet. On pensait au début que la crise sanitaire serait l'affaire de quelques mois, au plus d'un gros trimestre. Or elle dépasse allègrement un an, ce qui devrait pousser à faire évoluer de nouveau les règles du fond de solidarité, comme le laissent entendre les dernières déclarations de Bruno Le Maire. Dès lors, sur quels sujets votre rapport pourra-t-il apporter en juillet des conclusions ? Il faudra sans doute, d'une manière ou d'une autre, poursuivre le travail, peut-être au niveau du Parlement, puisque, comme prévu dans la loi de finances initiale pour 2021, votre comité devra se transformer en un comité consacré à la relance.

Vous avez évoqué les entreprises qui n'ont pas eu recours aux aides. Certains cas peuvent surprendre, lorsqu'il s'agit du secteur de l'hébergement et de la restauration, notamment au vu de la médiatisation de ce secteur. Comment pensez-vous poursuivre l'analyse, soit avec les données dont on disposera jusqu'en juillet, soit peut-être avec des modèles économétriques ? Ne faudra-t-il pas aller un peu plus loin, d'ailleurs, en sondant les entreprises ? De quelle manière ?

Enfin, les PGE sont une mesure à la fois forte et assez emblématique du soutien public apporté aux entreprises. Ce dispositif est efficace, mais je constate un décalage. En effet, il a été imaginé au début de la crise ; à l'époque, on pensait que ce serait peut-être l'affaire d'un gros trimestre. Mais comme le phénomène dure, un certain nombre de secteurs d'activité ou d'entreprises risquent de se retrouver dans l'impasse, dans l'incapacité de

rembourser leurs PGE. Quelles solutions identifiez-vous à ce stade ? Nous devons aussi porter une attention particulière au respect d'une forme de justice et d'équité entre les acteurs.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Merci pour cet exposé et ces informations, qui nous aident à ajuster nos positions, et à préparer la suite. Je pense que chacun aurait eu intérêt à ce que les différentes aides consenties par l'État – PGE, reports de charges, fonds de soutien – soient comptabilisées à part dans les comptes des entreprises. Le travail de ce comité serait beaucoup plus simple ! Puis, on se demande si le report des charges sociales ou les PGE ne se convertiraient pas en abandons de créances, ce qui change la lisibilité du bilan d'une entreprise... Il n'aurait pas été très compliqué de mettre en place une comptabilité à part. Cela nous aiderait à avoir une appréciation fiable sur les entreprises qui ont bénéficié, ou non, des aides. D'ailleurs, je ne souhaite pas que ce comité s'arrête : au contraire, il faut utiliser ses avancées, pour se préparer à l'augmentation des problèmes d'endettement des entreprises et des risques de faillite. Avons-nous déjà une estimation du nombre d'emplois qui seraient concernés, en fonction des aides consenties ?

Vous avez bien caractérisé les secteurs d'activité et la géographie des entreprises. Tous ces constats sont valables avec un arrêt de l'activité. Avec la reprise, nous devons faire face à d'autres dispositions, et notamment à la hausse du coût des matières premières, qui m'inquiète beaucoup, car elle risque de déstabiliser notre économie, mais sans doute pas de la même façon que l'arrêt de l'activité a pu pénaliser certaines entreprises.

**M. Benoît Cœuré.** – Je me suis peut-être mal exprimé, mais on ne peut pas dire qu'il y ait une concentration des aides sur les PME. Celles-ci ont été bien servies par les dispositifs, comme le montre bien la mesure de l'intensité du soutien reçu par salarié, mais beaucoup d'entreprises de taille intermédiaire (ETI), et même de grandes entreprises, en ont bénéficié aussi. L'activité partielle est un dispositif universel. Certes, le fonds de solidarité était initialement très spécialisé sur les TPE et les PME, mais son usage a été élargi. Les reports de charges sociales sont aussi utilisés plutôt par des PME. Et le PGE, essentiellement par les entreprises les plus grandes. S'il y a une intensité plus grande pour les PME, il n'y a pas d'exclusivité.

Dans les travaux du comité, nous avons essayé d'introduire un peu de qualitatif. Nous avons donc conduit des entretiens avec des chefs d'entreprise, sur l'accès aux dispositifs et les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre, mais aussi pour comprendre les critères de choix des chefs d'entreprise. Un élément de ressenti qui ne se voit pas forcément dans les chiffres est que, s'il est reconnu que ces dispositifs ont bien couvert les PME, malgré des exceptions, il y a une sorte d'insatisfaction des ETI, moins bien servies puisqu'aucun dispositif ne s'adresse spécifiquement à elles. Il est possible que, dans les mois qui nous restent, nous apportions une attention plus grande à la situation des ETI, pour savoir si elles ont été bien ciblées. À vrai dire, je n'en suis pas sûr...

Vous avez évoqué la Caisse centrale de réassurance, mais nous n'avons pas encore les données. Nous nous pencherons sur le sujet avant la publication du rapport. Outre l'affinement des questions méthodologiques, nous aurons à porter de plus en plus d'attention aux questions de sortie des dispositifs, qui sont désormais dans le débat public. Le comité n'a pas de rôle politique, et ce n'est pas à nous de décider, mais nous pouvons jouer un rôle d'information – tout comme sur la situation financière des entreprises en sortie de crise. Nous devons aussi nous concentrer sur la transition entre les mesures d'urgence et les mesures de relance. Les mesures d'urgence ont été conçues dans le court terme et se sont installées dans le paysage, parce que la crise dure beaucoup plus longtemps que prévu. Il n'en reste pas

moins qu'elles ont vocation à être temporaires. Le plan de relance, lui, est conçu sur le long terme, avec des investissements pour soutenir le tissu productif français. Il est vrai que l'activité partielle de longue durée s'inscrit dans le plan de relance, alors qu'elle est très complémentaire des mesures d'urgence...

Il y a une zone grise entre la logique des aides d'urgence et la logique du plan de relance, qui est plutôt de long terme : l'enjeu est de trouver la meilleure manière de soutenir l'économie en sortie de crise. Il serait utile de réaliser une étude plus fine pour étudier, secteur par secteur, les conséquences de la crise sur le tissu productif, et déterminer si le meilleur moyen pour aider au mieux les entreprises consiste à transformer les mesures d'urgence ou à utiliser le plan de relance. Nous pouvons aider à éclairer le Gouvernement sur point.

En ce qui concerne la capacité des entreprises à rembourser les PGE, je pense qu'il n'y a pas de problème au niveau macroéconomique, car la trésorerie des entreprises est abondante. Elles auront dans l'ensemble les moyens de reprendre leur activité normalement, d'investir et de rembourser leurs dettes : 95 % des entreprises fonctionnent d'ailleurs déjà normalement. Certes, certaines entreprises seront en détresse, et dans ce cas un accompagnement de l'État sera nécessaire, mais cela relève de mesures ciblées, sans qu'il y ait besoin d'un plan massif pour solvabiliser les entreprises. Tout donne à penser aussi que la reprise sera forte à l'été, comme elle l'est déjà en Chine ou aux États-Unis, dès que les mesures de confinement seront levées, même si l'on ne peut pas exclure des reconfinements. Cela bénéficiera aux entreprises exportatrices comme l'aéronautique ou l'automobile, et l'économie profitera du surcroît d'épargne des ménages. Il faut évidemment veiller à éviter que certaines entreprises ne se retrouvent alors face à un mur de dettes. Enfin, il est vrai que les prix des matières premières augmentent, mais c'est lié à la reprise économique et les entreprises vont vite bénéficier de la hausse de la consommation des ménages et des exportations. Je suis donc moins inquiet que vous.

**M. Antoine Lefèvre.** – Vous avez déjà répondu en grande partie à plusieurs de mes interrogations. Nous devons être attentifs à l'endettement dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration, car on peut craindre un grand nombre de faillites. Certaines entreprises avaient déjà accumulé des dettes avant la crise et sont fragiles. Par ailleurs, certains dispositifs d'aides publiques étaient particulièrement complexes. Avez-vous une estimation de la fraude ? Enfin, avez-vous des montants précis sur la répartition des PGE en fonction des territoires ?

**M. Pascal Savoldelli.** – Merci pour la qualité de votre diagnostic et pour votre optimisme. Vous avez évoqué la possibilité qu'une partie des PGE serve à soutenir la trésorerie des entreprises : envisagez-vous une transformation du PGE en fonds propres ? Si oui, dans quelles proportions ? À quelles fins ?

Quelle est aussi la rémunération des banques : s'agit-il bien de prêts distribués à prix coûtant ? Vous indiquez aussi dans votre rapport que la DGFIP souligne que ses moyens humains et informatiques limités ne lui permettent pas d'assurer l'homogénéité ni l'exhaustivité du recensement s'agissant du report des charges fiscales. Voilà qui rejoint les analyses du groupe CRCE lors de l'examen du projet de loi de finances ! Le 4 mars 2021, on notait des reports et des délais pour 112 000 entreprises pour un montant de 3,4 milliards d'euros. Quelles seraient vos préconisations ?

**M. Didier Rambaud.** – Même si les dispositifs de soutien public fonctionnent plutôt bien dans l'ensemble, nous avons, en tant que parlementaires, des remontées des

entreprises qui souffrent, car elles figurent dans ce qu'on appelle « les trous dans la raquette » – événementiel, salles de sport, etc. Quelle est votre analyse à leur égard ?

Le secteur de la montagne a été très touché par la crise. Les aides prévues, notamment par la Caisse des dépôts et consignations, sont-elles suffisantes selon vous ?

Enfin, si l'an dernier on craignait, dans une perspective alarmiste, la perte de 900 000 emplois, celle-ci s'est élevée finalement à 300 000. Quelles sont vos prévisions pour 2021 et 2022 ?

**M. Christian Bilhac.** – On se plaint volontiers des lourdeurs administratives en France. On ne peut donc que se réjouir de la mise en place de dispositifs d'aides aux entreprises simples, adaptés et réactifs ! Mais il y a eu des effets d'aubaine et 19 % des aides ont bénéficié à des entreprises dont le chiffre d'affaires a augmenté. Des entreprises ont donc profité des PGE pour réaliser des opérations financières ou renforcer leur trésorerie.

Il n'y a pas si longtemps, les percepteurs des impôts transmettaient, de manière journalière, au trésorier-payeur général (TPG) du département les données de l'impôt, si bien que nous connaissions les chiffres rapidement. Aujourd'hui, les directeurs départementaux des finances publiques ont remplacé les TPG et la transmission des données a été informatisée. Pourtant on manque de données récentes : nous sommes en 2021, mais les chiffres disponibles ne nous permettent que de comparer la situation économique entre le quatrième trimestre de 2019 et le quatrième trimestre de 2020... Apparemment, à l'époque du papier et de la calculatrice, on parvenait à avoir des données plus récentes qu'à l'ère de l'informatique...

**Mme Isabelle Briquet.** – Le taux de non-recours semble limité, mais vous montrez aussi, dans votre rapport, qu'une part substantielle des aides a bénéficié aux entreprises qui n'étaient pas les plus touchées. Or, ce sont les TPE-PME qui ont le plus besoin d'être aidées. Finalement, la conditionnalité des aides ne permettrait-elle d'être plus efficace, en permettant de viser les TPE-PME, tout en étant plus économe pour nos finances publiques ?

**M. Benoît Cœuré.** – Notre rapport présente les dispositifs mis en place par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle pour lutter contre la fraude aux dispositifs d'activité partielle, et par la DGFIP pour lutter contre la fraude au fonds de solidarité : fin mars, les contrôles *a priori* des agents de la DGFIP ont conduit à rejeter 1,7 million de demandes et à éviter le versement d'aides indues pour un montant de 5,9 milliards d'euros, même si ces chiffres ne recouvrent pas uniquement des cas de fraude. Dans le cadre des contrôles *a posteriori*, 92 000 versements ont été identifiés comme litigieux, dont 42 000 ont été jugés infondés par la DGFIP, donnant parfois lieu à des déclarations au titre de l'article 40, pour un montant de 60 millions d'euros.

La répartition des PGE en fonction des territoires figure dans notre rapport. La difficulté est que les PGE sont distribués au niveau des groupes, non des territoires. Nous avons donc dû faire des hypothèses qui ne correspondent pas forcément à l'utilisation réelle des fonds par les entreprises.

La trésorerie issue des PGE n'est pas un fonds propre, mais simplement un encours de trésorerie provenant d'une banque et placé. Il est désormais disponible soit pour rembourser le PGE – c'est déjà le cas pour certaines entreprises –, soit comme liquidités

permettant de financer la reprise. Le Gouvernement a d'ailleurs précisé, la semaine dernière, que ces montants pouvaient être utilisés pour rembourser des crédits fournisseurs.

La rémunération des banques est-elle excessive ? Il faut distinguer le taux d'intérêt appliqué sur le PGE, qui est le plus bas d'Europe, et la commission d'engagement de la banque, pour laquelle nous n'avons pas observé de plainte majeure. Dans une perspective européenne, les commissions des banques françaises ne me paraissent donc pas particulièrement importantes.

Concernant la DGFIP, qui gère les deux comités chargés des fonds de solidarité et des reports de charge fiscale, nous avons bénéficié d'une information très détaillée et utilisable en temps réel sur le fonds de solidarité. La difficile accessibilité aux informations sur les reports de charge fiscale est due à des procédures particulières ainsi qu'à l'absence de dispositif informatique pour consolider les demandes de report. Néanmoins, en termes quantitatifs, les reports de charges sociales sont beaucoup plus importants que les reports de charges fiscales.

Pour répondre à M. Rambaud, de nombreux « trous dans la raquette » ont été comblés en 2020, notamment en distinguant les secteurs affectés directement et indirectement. Nous n'avons pas fait l'inventaire des sous-secteurs qui restent mal couverts, notamment parce qu'il est difficile de consolider l'ensemble des mesures : le comité est compétent pour certaines mesures tandis que d'autres sont gérées par les ministères concernés. C'est, par exemple, le cas du secteur de la montagne. Je n'ai pas les éléments me permettant d'apprécier l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations dans les activités de la montagne.

En matière de suppression d'emplois, le comité n'a pas travaillé sur ce sujet et n'a donc pas effectué de prévision.

Concernant les effets d'aubaine, il est vrai que 19 % des aides ont été versées à des entreprises dont le chiffre d'affaires augmentait – nous estimons qu'il s'agit d'une proportion faible. Plus fondamentalement, face à cette crise sans précédent, le choix a été fait de mettre en place un système universel facile d'accès permettant de ne laisser personne au bord de la route. Ce ne fut pas le cas pour le fonds de solidarité, mais le processus a été corrigé à la fin de l'année 2020. Le Gouvernement et le Parlement ont préféré prendre le risque d'aider des entreprises n'en ayant pas besoin plutôt que celui de ne pas aider des entreprises nécessiteuses. Introduire une conditionnalité dans ces aides en mars 2020 aurait effectivement été un frein au déboursement rapide. Aussi, s'agissant de dispositifs d'urgence mis en place au cœur de la crise, il me semble que le choix a été le bon. Il en irait différemment si ces aides avaient vocation à être pérennisées.

Enfin, vous me faites remarquer que les chiffres du rapport datent de la fin 2020. Pardonnez-moi, mais vos commentaires me semblent assez injustes. Durant cette crise, l'ensemble des administrations statistiques a fait preuve d'une inventivité sans précédent pour suivre en temps réel l'impact de la crise. Je pense, par exemple, aux publications de l'Insee sur la consommation des ménages grâce à l'utilisation des données des cartes de crédit et de déplacements. Au contraire de ce qui s'est passé en 2008 et 2009, la crise a été suivie semaine après semaine. Dès le début de l'année 2021, nous avons pu apporter un diagnostic sur la manière dont les aides sont utilisées en fonction de l'évolution du chiffre d'affaires des entreprises sur l'année écoulée, ce qui me semble être un progrès.

Il est vrai que d'autres données nous échappent, à l'instar des données de bilan des entreprises sur leur profitabilité, l'actif et le passif, qui ne sont publiées une seule fois par an. Ce rapport s'appuie donc, pour l'essentiel, sur des données de bilan qui datent de la fin 2018. En revanche, nous avons bénéficié quasiment en temps réel des données concernant le recours aux dispositifs et celles qui sont relatives à la TVA et à l'emploi. Pour le suivi des dispositifs, les données figurant dans le rapport datent de la fin du mois de mars 2021, mais la confrontation de la situation individuelle des entreprises repose sur les chiffres de fin septembre 2020. Les données seront mises à jour dans le rapport final.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous remercie d'être venu nous présenter ce pré-rapport déjà très complet. Nous ne manquerons pas de vous solliciter de nouveau au moment de la parution du rapport définitif.

*La réunion est close à 16 h 25.*

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

**Mercredi 5 mai 2021**

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

**Mise en œuvre du plan relatif à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices (dit « BEPS ») et négociations pour répondre aux défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie - Audition de M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscale de l'OCDE**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous recevons ce matin M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Près de quatre années se sont écoulées depuis votre dernière audition par notre commission, en juin 2017, quelques jours après la signature de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des dispositions du projet dit « BEPS » relatif à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices.

Le temps est désormais venu d'apprécier les apports concrets à la lutte contre la fraude fiscale résultant de cette démarche, initiée par le G20 et rassemblant plus de 125 pays. L'OCDE a d'ailleurs publié en juillet dernier un rapport dressant un premier bilan des différentes actions du plan BEPS. Pour assurer l'effectivité des nouvelles règles prévues, il importe en effet que toutes les parties les appliquent correctement.

Surtout, des négociations se poursuivent sous l'égide de l'OCDE afin de réformer les règles du système fiscal international, autour de deux piliers : le premier vise à ajuster les règles fiscales aux réalités économiques et aux nouveaux équilibres mondiaux du XXI<sup>e</sup> siècle, au-delà des solutions nationales définies, parmi lesquelles la taxe sur les services numériques que notre pays a adoptée en 2019 ; le second pilier propose d'introduire une règle d'imposition mondiale minimale des bénéfices. Après un constat de blocage en fin d'année 2020, il semble, avec le changement d'administration américaine, qu'un accord soit

désormais à portée de main. Quel est l'état d'avancement de ces deux projets ? Quel est le calendrier envisagé ? Quels sont les sujets qui sous-tendent les propositions du président Biden, notamment sur le taux minimum d'imposition des multinationales ?

**M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscale de l'OCDE.** – S'agissant de l'application du projet BEPS, l'OCDE a proposé en 2012 au G20 de lancer une action pour rénover la fiscalité des entreprises. Cette initiative s'inscrivait à la suite des premiers efforts qui avaient émergé au sein du G20 pour mettre fin notamment au secret bancaire et organiser la coopération fiscale. C'est ainsi qu'en 2015, les quinze actions du projet BEPS ont été publiées, dans un cadre inclusif qui réunit 139 pays et juridictions. Ce projet est désormais appliqué de manière très large, par l'ensemble de ces pays. Sur les quinze actions, quatre constituent des standards minimaux, soumis à un examen par les pairs. Ce projet a véritablement modifié les rapports entre les pays et la planification fiscale agressive des entreprises.

L'action 5 relative à la lutte contre les pratiques fiscales dommageables a conduit au démantèlement ou à l'amendement de 295 régimes dans 80 pays du monde : la France a ainsi modifié son régime des brevets prévu à l'article 39 *terdecies* du code général des impôts. Un suivi des exigences de localisation de substance dans les juridictions sans fiscalité a également été mis en place afin d'éviter les « coquilles vides ». C'est également dans le cadre de cette action 5 que 35 000 échanges automatiques de renseignements de rescrits fiscaux (*rulings*) sont intervenus. On sait en effet que certains pays voisins de la France étaient très actifs dans la délivrance de rescrits fiscaux extrêmement favorables aux entreprises et secrets ; désormais, plus aucun pays ne peut délivrer de rescrit fiscal ayant un impact sur la base fiscale d'un autre pays sans le notifier à ce dernier. Les pratiques dommageables, les « petites ententes entre amis » sont donc terminées et l'échange automatique de renseignements a permis de nettoyer l'environnement fiscal international de ces pratiques-là.

Dans le cadre du projet BEPS, il y avait également des mesures relatives au changement des conventions fiscales, pour améliorer la sécurité juridique, mieux définir l'établissement stable et lutter contre les dispositifs hybrides (action 2). Une convention fiscale multilatérale visant à modifier les conventions fiscales sans passer par la renégociation et la ratification de toutes les conventions bilatérales a été négociée au cours de l'année 2016 ; elle est aujourd'hui en vigueur, signée par 95 pays, ratifiée par 63 pays, dont 31 membres de l'OCDE, y compris la France. Sur les 3 500 conventions fiscales existantes, 650 ont déjà été modifiées et 1 800 autres devraient l'être lorsque tous les pays auront ratifié la convention multilatérale. Celle-ci a même été signée et ratifiée par les Pays-Bas, le Luxembourg, l'île Maurice, ou la Barbade, des pays utilisés pour faire du « treaty shopping » (chalandage fiscal)... L'utilisation des conventions fiscales pour commettre des abus a donc été fortement limitée et les recettes fiscales des pays ont été consolidées.

L'action 13 prévoit l'échange de renseignements sur les affaires fiscales des entreprises, avec l'idée de mettre les administrations fiscales sur un pied d'égalité avec les groupes multinationaux. Les administrations fiscales ont désormais connaissance de la planification fiscale de ces entreprises au niveau mondial, et pas seulement des interactions entre les filiales présentes sur leur territoire et les filiales présentes dans un autre territoire. C'est ainsi que 93 pays ont mis en place des obligations de *reporting* pays par pays ; la France envoie des renseignements à 65 pays et en reçoit de 81 pays. L'OCDE a en outre mis en place le programme ICAP (*International compliance assurance program*) sur la conformité internationale des entreprises qui permet une analyse des risques et des contrôles fiscaux

coordonnés entre 19 administrations fiscales nationales, dont la France. Ce programme fonctionne bien, avec un nombre croissant de pays qui souhaitent le rejoindre.

L'action 2 relative au démantèlement des produits hybrides a été mise en place par 32 pays.

L'action 3 renforce la lutte contre la délocalisation des profits dans des juridictions à faible fiscalité ; c'est l'équivalent de l'article 209 B du code général des impôts français. La France n'a pas modifié son article de loi, mais 49 pays ont modifié leur dispositif de sociétés étrangères contrôlées.

L'action 4 relative à la limitation de la déductibilité des intérêts d'emprunt a été appliquée par plus de 90 pays. Les changements de définition de l'établissement stable, pour rendre les abus moins faciles, voire impossibles, ont été adoptés par 45 pays, dont la France qui n'a pas émis de réserve sur ce point.

L'action 14 est relative au renforcement de l'élimination de la double imposition et à la sécurité juridique des entreprises.

L'action 11 vise à mieux connaître la planification fiscale des entreprises multinationales par la collecte de données. Avant le projet BEPS, il n'y avait pas de statistiques relatives aux multinationales dans la comptabilité de l'impôt sur les sociétés.

Enfin, l'action 1 prévoit de nouvelles règles en matière de TVA applicables aux entreprises de l'économie numérique. Le premier défi de l'économie numérique et de la vente à distance est en effet d'abord en termes de consommation. En effet, jusqu'en 2015, il n'y avait pas de règles claires sur l'assujettissement à la TVA des ventes de biens à distance ou des prestations de services en ligne. Le standard proposé est aujourd'hui appliqué par plus de 70 pays, dont ceux de l'Union européenne et 40 pays vont prochainement l'appliquer. Pour la seule année 2015, 15 milliards d'euros d'impôts ont été collectés dans l'Union européenne du fait de cette mesure.

Combien le projet BEPS a-t-il rapporté ? Hélas, je ne peux pas vous donner une réponse précise. Autrefois, nous ne collectons pas les données, nous sommes en train de le faire, mais cela prend beaucoup de temps et nous avons en général ces données deux à trois ans après les faits. Néanmoins, notre estimation du gain en 2015 était de l'ordre de 240 milliards à 250 milliards d'euros, et nous pensons que toutes ces mesures ont eu un impact significatif.

Nos travaux ont changé profondément la donne en renforçant les souverainetés fiscales par la coopération internationale. Nous avons cherché à mettre en place une régulation fiscale de la mondialisation.

Nous ne sommes pas allés jusqu'au bout parce qu'en matière de prix de transfert, par exemple, tous les États ont été extrêmement conservateurs, notamment les États-Unis. Nous n'avons donc pas pu modifier la possibilité pour les entreprises de localiser la création de valeur incorporelle, qui constitue l'essentiel de la création de valeur contemporaine – celle-ci n'étant plus dans les usines - et est donc extrêmement facile à localiser dans des juridictions à faible fiscalité. Or les règles de prix de transfert telles qu'elles ont été élaborées il y a près d'un siècle ne permettent pas de lutter efficacement contre ce risque.

En outre, en matière d'économie numérique, il y avait une très grande frustration, le progrès en matière de TVA – pourtant le plus important – étant passé sous les écrans radar. Cette frustration avait provoqué un questionnement sur la définition d'établissement stable dans un monde numérique pour que les pays puissent récupérer de la matière taxable sur les GAFAs. Sur ce point, le projet BEPS a échoué, notamment parce que l'administration américaine de l'époque avait refusé de négocier, conduisant d'autres pays, dont la France en *leadership*, à prendre des mesures unilatérales pour compenser cet échec. Les conventions fiscales interdisant de changer la définition de l'établissement stable sauf accord de l'autre pays, et ne permettant pas non plus de changer les règles de prix de transfert, déterminées à leur article 9, les pays ont donc dû utiliser ce que l'on appelle des taxes sur les services numériques – donc des taxes sur les transactions et le chiffre d'affaires, peu appréciées d'un point de vue économique, mais politiquement sans doute inévitables. C'est en tout cas ce qu'ont considéré la France, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, la Hongrie, l'Autriche, l'Indonésie, le Canada et d'autres pays qui les ont mises en place ou vont le faire.

En 2017, les États-Unis ont conduit une réforme fiscale paradoxale, puisqu'ils ont financé la baisse drastique de 35 % à 21 % de leur impôt sur les sociétés – cohérente avec l'approche républicaine – en élargissant la base fiscale, et pour ce faire en appliquant le projet BEPS. Ce faisant, ils se sont tournés vers l'OCDE en disant : nous voulons appliquer les mesures de limitation de la déduction des intérêts, mais aussi changer les règles de prix de transfert, qui sont inefficaces ; enfin, nous reconnaissons qu'il faudrait donner davantage d'imposition aux pays de marché, comme les Français le réclament sur les entreprises du numérique, mais nous voulons le faire sur toutes les entreprises.

Les négociations ont donc repris autour de deux idées. D'abord l'idée d'un nouveau lien, ou *nexus*, – c'est-à-dire une extension de la définition de l'établissement stable pour récupérer les services numériques – et de nouvelles règles d'allocation des profits, ce qui a occasionné un débat entre pays. Tandis que les pays européens, pour simplifier, voulaient limiter cela aux entreprises numériques, les États-Unis et la Chine le refusent, avec l'idée de récupérer une partie du profit résiduel des autres entreprises, comme LVMH qui font des affaires chez eux, mais qui, du fait des règles de transfert, n'y génèrent que 3 % de leurs profits.

La discussion a été bloquée pendant deux ou trois ans sur ce sujet, mais un autre sujet a émergé : dans le cadre de leur réforme de l'impôt sur les sociétés en 2017, et en prolongement de l'action 3 du BEPS qui vise à renforcer la lutte contre la délocalisation des profits dans les paradis fiscaux, les États-Unis ont introduit le principe d'un impôt minimum sur les profits réalisés par leurs entreprises à l'étranger, le GILTI. Cela ne veut pas dire « coupable » en anglais, mais un peu quand même... Ce sont les initiales de *Global intangible low-taxed income*, cela désigne en français les incorporels qui ont été sous-taxés. Toutes les entreprises américaines réalisant des profits hors États-Unis taxés en moyenne en dessous de 10,5 % doivent verser aux États-Unis la différence. C'est contraire au principe de territorialité que connaissent la France et la plupart des pays du monde, selon lequel les profits réalisés à l'étranger ne sont pas taxés dans le pays du siège. Pour les États-Unis, ils ne le sont pas, sauf s'ils ont été sous-taxés à l'étranger : c'est un filet de sécurité.

L'Allemagne, la France et quelques autres ont indiqué qu'ils aimeraient faire de même. Cela n'était pas mûr dans le cadre de l'action 3, mais cela peut l'être désormais. Nous avons donc développé des *blueprints* sur les piliers 1 et 2 ; il n'y a pas eu d'accord parce que les États-Unis ont joué un peu « au chat et à la souris ». Sur le champ d'application, fortement débattu, nous avons proposé un compromis en octobre 2019, selon lequel seraient concernées

les entreprises numériques, mais aussi les entreprises qui vendent au consommateur final sur les marchés, ce qui devait refléter à la fois la position des Européens et des Américains. À la dernière minute, le 5 décembre 2019, le secrétaire au Trésor américain, Steven Mnuchin, a proposé que cette solution soit optionnelle pour les entreprises, ce qui était inacceptable pour les partenaires des États-Unis. Malgré ce froid à la fin de l'année 2019, nous avons essayé de maintenir le projet en vie en proposant deux *blueprints* sur chacun des piliers.

Comme vous l'avez indiqué en introduction, Monsieur le Président, la nouvelle administration Biden a relancé ces discussions. Le président Biden a fait de la fiscalité un sujet majeur de sa présidence avec un discours extrêmement puissant sur la contribution des plus riches et des entreprises les plus profitables au plan de financement des infrastructures américaines, qui représente plus de 2 000 milliards de dollars. Le président Biden propose ainsi de durcir le dispositif d'imposition minimum (« GILTI ») en portant le taux du seuil de 10,5 % à 21 %, sachant que le taux moyen d'impôt sur les sociétés serait porté de 21 % à 28 %. Mais, plus important, même si beaucoup se focalisent sur le taux, il propose d'aligner la base du GILTI sur le *blueprint* de l'OCDE et d'apprécier le taux effectif d'imposition des entreprises américaines à l'étranger non plus en moyenne, mais pays par pays. Aujourd'hui, si une entreprise américaine a la moitié de son profit en France, taxé à 30 %, et l'autre moitié de son profit aux îles Caïmans, taxé à 0 %, on considère que son taux effectif moyen extérieur est de 15 % : demain, si la réforme est adoptée par le Congrès avant le 30 septembre prochain – puisque c'est l'échéance pour utiliser une procédure à la majorité simple – elle ne sera pas surtaxée pour son profit en France à 30 %, mais elle devra verser aux États-Unis 21 % de ses profits réalisés aux îles Caïmans.

On voit que ce changement de base tue l'utilisation des paradis fiscaux ou des juridictions à faible fiscalité. Le président Biden en a fait une priorité absolue et il souhaite que le reste du monde puisse aller dans cette direction, aussi près que possible de 21 %. Comme c'est conforme au *blueprint* du pilier 2 et que nous sommes proche d'un accord, le président Biden a indiqué qu'il était prêt à changer les règles dites de *nexus*, donc la possibilité d'être taxé même sans présence physique, et d'allocation des profits, afin d'allouer un pourcentage du profit résiduel des entreprises au pays de marché. Il propose un champ d'application qui ne se limite pas aux entreprises du numérique, mais qui implique les plus grandes et les plus profitables des entreprises mondiales, avec des seuils très élevés, ce qui va au-delà de notre champ d'application initial du pilier 1, mais aboutit à des montants similaires, de l'ordre de 400 milliards à 600 milliards de dollars. C'est donc une proposition sérieuse qui a l'avantage d'être largement bipartisane et donc susceptible d'être traduite en droit interne américain, y compris pour la ratification d'une convention multilatérale, qui serait nécessaire pour cette solution.

Les chances de succès n'ont jamais été aussi élevées : il y a un vrai désir de part et d'autre de conclure ce dossier et beaucoup d'appétit sur le pilier 2, notamment après le covid, car les États vont devoir collecter plus d'impôts et il ne sera pas acceptable que les entreprises qui ont été aidées puissent localiser leur profit dans des paradis fiscaux. Mettre d'accord 139 pays sur un pied d'égalité n'est pas facile, mais le succès est possible, avec notamment, en cas d'échec, le spectre de mesures de rétorsion commerciales si les pays maintenaient leurs taxes nationales sur les services numériques, des taxes par défaut.

Voici donc l'état d'avancement de nos travaux : au cours des six dernières années, la fiscalité internationale a changé en profondeur. Tandis qu'il y a dix ans, la planification fiscale agressive des entreprises était la norme acceptée par les États et par l'opinion publique, nous avons assisté à un revirement de la perception et des moyens des administrations

fiscales et nous pouvons espérer la fin de ces années curieuses où les entreprises pouvaient bénéficier de la globalisation sans en supporter aucune charge.

**M. Claude Raynal, président.** – Comme à chaque fois que nous vous entendons, nous sommes étonnés de votre capacité à simplifier une question d'une grande complexité.

À la fin de votre intervention, vous m'avez rassuré sur la capacité du système américain à maintenir un accord après les élections ; la période républicaine récente nous a montré que les accords internationaux ne tenaient que tant que les Américains le décidaient... L'accord global de l'échiquier politique américain sur ce sujet est une bonne nouvelle dont nous n'avions pas connaissance.

On peut se féliciter de voir nos amis américains aller dans le sens de propositions anciennes portées par une partie des Européens, comme concernant les échanges de renseignements, qui faisaient l'objet d'un grand scepticisme à leurs débuts, mais qui ont permis des évolutions considérables. J'ai cependant tendance à considérer que lorsque les Américains proposent quelque chose, ce sont eux qui y gagnent le plus. J'aimerais donc avoir votre appréciation sur la motivation précise des États-Unis dans cette affaire.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Les négociations s'opéraient jusqu'à présent de façon parallèle sur les piliers 1 et 2. La simultanéité des changements de réglementation constitue cependant un point important pour la France, dans la mesure où les évaluations des conséquences pour les recettes fiscales varient fortement entre les deux piliers, le premier étant plutôt neutre. La France pourrait en revanche récupérer une part importante d'assiette grâce à un taux minimal d'imposition.

Concernant le pilier 1 relatif aux droits d'imposition, les États-Unis ont récemment proposé une évolution sensible des critères d'assujettissement, en passant d'une approche par modèle d'affaires, reposant sur des critères complexes pour qualifier un modèle d'affaires dit numérique, à une approche plus simple, mais de nature purement comptable, en retenant les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros. S'il s'agit d'un facteur de simplification, cette proposition revient en partie sur l'objectif initial du premier pilier d'appréhender en priorité les entreprises proposant des services numériques ou étant en relation étroite avec le consommateur. En effet, le modèle économique des entreprises excédant le seuil de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires mondial peut être très différent. Comment cette proposition a-t-elle été reçue ? Vous semble-t-elle cohérente avec l'objectif des négociations ? Quelles seraient ses conséquences sur les entreprises concernées ?

S'agissant du pilier 2, l'attention se concentre sur la question du taux minimal retenu, proposé initialement à 12,5 % et désormais envisagé à 21 %. Pour autant, tout dépend de l'assiette commune à partir de laquelle le taux est appliqué. Il s'agit donc d'un enjeu majeur, en particulier pour la France qui a traditionnellement le recours à des crédits d'impôt pour encourager notamment la recherche et développement. Qu'en est-il des discussions sur ce point ? Quel pourrait être l'agrégat retenu ?

Enfin, pour financer le plan de relance européen, de nouvelles ressources propres sont recherchées, parmi lesquelles une redevance numérique. La Commission européenne a ouvert une consultation à ce sujet, en amont d'une proposition attendue d'ici l'été. Plusieurs inconnues subsistent encore, notamment sur le caractère subsidiaire ou complémentaire à un accord international d'une telle solution. Il pourrait, par exemple, être envisagé de

n'appréhender que les entreprises réalisant un chiffre d'affaires mondial inférieur à 750 millions d'euros.

Vous présentez souvent la solution proposée par l'OCDE comme un moyen de mettre un terme à la prolifération de taxes régionales, voire nationales. Dès lors, quel regard portez-vous sur le projet de redevance numérique européenne ? Où en est-on d'une solution internationale, qui serait plus logique et efficace ?

**M. Pascal Saint-Amans.** – Le président Raynal m'interrogeait sur les motivations américaines. Les États-Unis ont, je crois, compris, comme tous les pays du monde et malgré le lobbying de leurs entreprises, que le modèle économique fondé sur le reaganisme et le thatchérisme était épuisé. La crise de 2008 a montré que l'effacement des frontières sans régulation avait accru les inégalités et n'était plus soutenable. Le changement de doctrine de l'OCDE et du Fonds monétaire international (FMI) illustre cette évolution.

Dans ce contexte, l'administration Biden agit dans le prolongement de la réforme intervenue en 2017 s'agissant des bases fiscales, et qui reprenait des actions de BEPS. Sa motivation est politique pour ce qui concerne le pilier 2 et l'idée de remonter le taux d'impôt sur les sociétés à 28 %, de fixer un impôt minimum à 21 % et d'instaurer une appréciation pays par pays. En revanche, le cadre d'un impôt minimum est bipartisan. La proposition américaine sur le champ d'application du pilier 1, qui ne comprendrait pas seulement les services numériques, est soutenue par les Républicains comme par les Démocrates. Du reste, le *ranking member* (le chef de l'opposition) de la commission des finances du Sénat n'a pas critiqué la proposition américaine sur son champ.

Je ne crois cependant pas qu'il faille nourrir des inquiétudes sur les négociations : à la différence de la récupération des informations bancaires des citoyens américains, les États-Unis ne prendront pas de mesure unilatérale sur le sujet. La secrétaire d'État au Trésor Janet Yellen comme Joe Biden souhaitent établir une paix fiscale avec leurs alliés et les pays du G20.

La proposition américaine sur le pilier 1 va au-delà de 750 millions de chiffre d'affaires puisqu'elle concerne seulement les plus grandes entreprises du monde, les plus profitables. Le seuil fait encore l'objet de négociations, mais il pourrait s'établir autour de 20 milliards d'euros de chiffre d'affaires mondial. La proposition porterait donc sur une centaine d'entreprises qui concentrent les profits réalisés à l'échelle mondiale et sont les symboles de l'hyper concentration de la richesse créée par la mondialisation. Le pilier 1 ne concernerait donc que les vainqueurs de la mondialisation, soit des entreprises majoritairement américaines, mais aussi quelques entreprises françaises, allemandes, chinoises et japonaises.

L'impact budgétaire d'une telle proposition devrait être positif pour la France. Quand on regarde les entreprises qui feraient partie de ce champ, on retrouve d'ailleurs les grandes entreprises américaines du numérique – Apple, Microsoft, Google, Facebook. Aussi, la proposition américaine, bien que limitée, a du sens : pourquoi exclure des entreprises tout aussi profitables d'une réallocation de leurs profits dans les pays de marché ? Elle apparaît également plus simple, dans la mesure où son périmètre évite de segmenter les champs d'activité. En outre, les administrations fiscales sont en mesure de gérer l'imposition et les comptes d'une centaine d'entreprises ; cela serait moins aisé pour les 450 entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires mondial supérieur à 750 millions d'euros.

S'agissant du pilier 2, aucun taux minimal n'a fait l'objet d'un accord. L'administration Biden souhaite, je le rappelle, une base pays par pays. Le taux avancé par Bruno Le Maire se fonde sur le taux minimal appliqué en Irlande – 12,5 % – alors que celui des États-Unis s'établit à 10,5 %. Si les États-Unis appliquaient un taux de 21 % avec une logique pays par pays, alors nous pourrions sûrement nous montrer plus ambitieux et un taux minimal de 12,5 % ne serait plus tabou, malgré les propos tenus par le ministre des finances irlandais.

Vous avez raison, la base d'imposition constitue un point essentiel. Nous avons travaillé, dans le cadre du *blueprint*, sur une base commune. Se pose effectivement la question des amortissements ou encore des crédits d'impôt : qu'exempter de l'impôt minimum ? Notre proposition exclut les actifs à l'étranger et une partie de la substance, s'il y a des vraies activités de recherche et développement dans le pays. Il faudrait prendre en compte ces activités pour que les pays puissent continuer à avoir, par exemple, un crédit d'impôt recherche. Cela répond aux préoccupations de la France et de la Chine notamment.

Un accord mondial n'est envisageable d'ici le mois d'octobre qu'en l'absence de mesure unilatérale à l'instar de la taxe numérique française. L'Union européenne travaille effectivement à une proposition de ressources propres numériques – pour un objectif de rendement d'environ 17 milliards d'euros –, mais le commissaire européen Paolo Gentiloni a conscience qu'elle ne doit pas aller à rebours des recommandations de l'OCDE. Ses déclarations me semblent rassurantes : cette taxe supplémentaire s'appliquerait avec un taux faible et une base large. Elle ne serait ainsi pas ciblée sur les entreprises américaines de services numériques, ce qui avait conduit aux mesures de rétorsion américaines en application de la section 301. Je suis convaincu que la Commission européenne ne prendrait pas le risque que les États membres rejettent sa proposition.

**M. Claude Raynal, président.** – Comme président du groupe interparlementaire d'amitié France-Chine, je m'intéresse particulièrement à ces questions économiques. L'OCDE possède une tradition de discussion avec la Chine. Quelle est la vision de la Chine sur la proposition américaine, alors que les deux pays entretiennent depuis plusieurs années une relation difficile ?

**M. Éric Bocquet.** – Il était important d'évoquer l'administration Biden. Un vent nouveau souffle à l'Ouest, mais s'il ne s'agit pas d'un grand soir fiscal... La proposition américaine constitue une réponse pragmatique à des difficultés économiques et sociales. Une bataille va s'engager sur la taxation des multinationales, et pas seulement des entreprises numériques, avec un enjeu de plusieurs centaines de milliards de dollars. Elle se tiendra au Congrès, mais également entre les États à l'échelle mondiale. Le taux minimal de 21 % représente un point important. Il faut nous attendre à une réaction de l'Irlande, qui applique un taux de 12,5 %, et des Pays-Bas. La France gagnerait à s'engager dans le débat.

Un grand quotidien du soir a récemment enquêté sur 140 000 sociétés basées au Luxembourg et a révélé que 55 000 étaient *offshore*, avec les actifs s'élevant à 6 500 milliards d'euros. Le Luxembourg demeure un acteur clé de l'évasion fiscale en Europe, alors que ni la France ni l'Union européenne ne le considèrent comme tel, comme le montre la convention fiscale dont nous avons débattu cet été. Du reste, le Gouvernement n'a pas réagi à ces révélations...

En tant que spécialiste des systèmes fiscaux internationaux, quelle est votre appréciation de cette enquête et des révélations qu'elle comporte ? Ce travail ne démontre-t-il

pas que le modèle des conventions bilatérales entre États est désormais un peu inadapté, voire dépassé ? N'est-il pas temps de privilégier une démarche multilatérale pérenne sous l'égide du FMI, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou, pourquoi pas, d'un organisme encore à inventer ?

Enfin, je m'interroge sur l'ambiguïté du gouvernement français dans le cadre des récentes négociations sur la directive européenne visant à imposer la publication, pays par pays, des données fiscales et financières des entreprises. La France a en effet tenté de faire en sorte que l'on ne publie pas les résultats pays par pays, mais de manière agrégée, et de promouvoir la mise en place d'un différé de six années pour la publication desdites données. Selon vous, quelles répercussions la position officielle de la France aura-t-elle ?

**M. Vincent Seguin.** – J'ai bien compris que le projet en cours de négociations visait avant tout ces cent entreprises à travers le monde qui ont un seuil de chiffre d'affaires supérieur à 20 milliards d'euros : *quid* des sociétés qui sont ciblées par la taxe sur les services numériques au niveau national ? Seconde question, la Chine est-elle prête à échanger des renseignements avec les administrations fiscales et acceptera-t-elle d'appliquer le taux minimum d'imposition de 21 % sur ses propres entreprises ?

**M. Gérard Longuet.** – Je m'interroge sur les motivations américaines. Elles reposeraient sur une observation de bon sens, à savoir que la crise de 2008 a démontré que le succès de la mondialisation n'excluait pas une nécessaire régulation. Cette vision est-elle vraiment commune aux deux principaux courants politiques du pays ?

Je souhaite également savoir si l'attitude relativement pragmatique des États-Unis, qui tend à faciliter la mise en œuvre d'une régulation fiscale internationale, ne résulte pas d'un souhait d'élargir l'assiette de leurs ressources – après avoir affiché une baisse spectaculaire de leur taux d'imposition – pour rééquilibrer leurs finances publiques, mais bien d'une préoccupation légitime.

Selon vous, quelles marges de manœuvre subsistera-t-il à un État-nation en matière de politique fiscale, dès lors que la réglementation portant sur les grandes entreprises affectera inéluctablement, par capillarité, le comportement des plus petites entreprises ? Vous avez évoqué le crédit d'impôt recherche : de quelle latitude disposeront les parlementaires demain pour fixer le mode de calcul de cet impôt dans un système parfaitement mondialisé et dominé par la plus grande puissance économique actuelle, les États-Unis ?

**M. Thierry Cozic.** – L'arrivée de l'administration Biden a permis de faire avancer sensiblement les négociations actuelles sur la taxe sur les géants du numérique et l'impôt minimum sur les sociétés au sein de l'OCDE. La nouvelle secrétaire d'État au Trésor a notamment avancé des propositions rejoignant certaines positions françaises et allemandes.

Néanmoins, le système de taxation des GAFAM mis en avant par les Américains paraît un peu plus simple que celui que l'OCDE suggère : il repose notamment sur l'idée qu'il faut distinguer, parmi les revenus des entreprises, ceux qui relèvent des activités numériques de ceux qui proviennent des échanges physiques.

Dans le même temps, un constat s'impose : entre avril 2020 et mars 2021, les profits cumulés des GAFAM atteignent plus de 242 milliards de dollars, en hausse de 44 % sur une année. On sait aussi que, pour être imposable, une entreprise doit disposer d'un cycle complet de production dans un pays donné, dit « établissement stable », ce qui signifie qu'il

faut qu'elle ait des bureaux, des locaux et des salariés sur le territoire. Ce n'est évidemment pas le cas des GAFAM ni des entreprises numériques : dans un tel cadre, qu'envisagez-vous pour que l'on puisse taxer de manière efficace les géants du numérique ?

**M. Claude Raynal, président.** – Notre collègue Jérôme Bascher, qui assiste à notre réunion par visioconférence mais rencontre un problème technique, m'a autorisé à poser sa question à sa place : selon vous, dans quels délais pourrions-nous disposer d'un régime de taxation minimale abouti ?

**M. Charles Guené.** – Le plan de relance européen est actuellement en cours d'élaboration : il est notamment prévu que son financement repose, non pas sur des contingents européens, mais sur de nouvelles taxations comme, par exemple, une taxe sur le plastique non recyclé ou sur les opérations financières. On sait bien que l'instauration de ces impôts communs n'est pas pour demain, mais j'aimerais savoir s'ils ont une utilité, selon vous, et comment ils sont perçus hors d'Europe.

**M. Victorin Lurel.** – Disposez-vous d'une estimation actualisée des écarts de taxation entre les entreprises numériques et les entreprises « classiques » ? A-t-on une idée précise de l'effort qu'il conviendrait de fournir pour mettre en place cet impôt minimum ?

**M. Pascal Saint-Amans.** – Tout d'abord, puisque certaines de vos questions ont porté sur la Chine, je tiens à préciser que, même si l'OCDE ne comporte que 37 États membres, elle a mis en place deux organisations, le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales et le Cadre inclusif sur le projet BEPS, qui rassemblent des pays bien au-delà des seuls membres de l'OCDE.

Le Forum mondial, qui regroupe 162 pays – dont la Chine –, vise la fin du secret bancaire. Je rappelle que les échanges depuis la fin du secret bancaire ont porté sur 10 000 milliards d'euros d'actifs pour 84 millions de comptes répertoriés en 2019, et 107 milliards d'euros d'impôts collectés. Par ailleurs, la Chine joue un rôle important au sein du Cadre inclusif : elle a adopté une position extrêmement constructive au cours de ces cinq dernières années de négociations. Elle a indiqué son soutien au pilier 1 et à son émergence, et des inquiétudes au sujet du pilier 2, et notamment le souci qu'il ne l'empêche pas de prendre les mesures de soutien à la recherche nécessaires pour transformer son économie.

M. Bocquet a mentionné les différences de stratégies entre pays européens. Les positions diffèrent bien sûr, mais il faut attendre de voir ce vers quoi les négociations actuelles vont tendre. Il a évoqué le cas de l'Irlande : le ministre des finances irlandais a récemment ouvert la porte à un ralliement au pilier 2, tout en rappelant que son pays restait attaché au taux de 12,5 % qui est celui de leur impôt sur les sociétés. Les Pays-Bas, très longtemps considérés comme le modèle d'une planification fiscale agressive, ont décidé de changer de politique il y a environ quatre ans : aujourd'hui, ils soutiennent totalement le pilier 2.

Reste à savoir si l'Union européenne sera capable d'élaborer ce pilier 2, car on le sait, en matière fiscale, le droit de l'Union européenne impose que les décisions soient prises à l'unanimité. Pour que les États-Unis puissent avancer sereinement, avec le soutien du reste du monde, il faudra que l'Europe puisse agir et, donc, que les grands pays que sont l'Allemagne, la France, l'Italie ou l'Espagne, très favorables au pilier 2, appuient cette évolution et parviennent à infléchir la position de plus petits pays qui y sont opposés, comme l'Irlande ou la plupart des pays de l'Est de l'Europe.

Puisque vous me demandez de réagir au sujet du projet *OpenLux* et de l'excellent travail du journal *Le Monde*, je trouve que le Luxembourg fait presque figure d'arroseur arrosé, dans la mesure où ce pays est plutôt en avance par rapport aux autres en ce qui concerne la transparence de ses bénéficiaires effectifs, après avoir mis en place un registre public. C'est à partir de ces données publiques que les journalistes ont révélé certaines insuffisances, qui seraient probablement plus prononcées dans d'autres États européens.

Cela étant, le Luxembourg a toujours défendu des politiques très attractives en matière de fiscalité, et certaines personnes physiques continuent d'utiliser ces politiques à des fins d'évasion fiscale. Cet aspect n'a jamais fait l'objet de travaux internationaux : peut-être serait-il utile d'engager des études sur le sujet.

Sur la publication des données fiscales des entreprises, pays par pays, et sur la directive communautaire, je travaille pour l'OCDE et non pour l'Union européenne : tout ce que je peux vous dire à cet égard, c'est que le *reporting* pays par pays échangé entre les administrations fiscales correspond à l'action 13 du projet BEPS, et que les États-Unis et le Japon avaient conditionné leur accord au fait que la publication de ces données reste confidentielle. Quant à la directive européenne, elle est pécunée de bonnes intentions mais oublie peut-être ces engagements internationaux. En tant qu'Européens, nous avons parfois tendance à pointer du doigt les États-Unis en raison de leur unilatéralisme, mais il faut aussi parfois savoir reconnaître ses propres erreurs.

Pour répondre à M. Segouin, le pilier 1 vise en effet des entreprises dont le seuil de chiffre d'affaires serait très élevé, supérieur à 10 milliards, 15 milliards ou 20 milliards d'euros. Son champ d'application concernerait certes un nombre limité de sociétés, mais il faut avoir en tête que les Européens souhaitent avant tout renforcer les droits d'imposition sur des entreprises qui font des profits sur leur territoire, et non récupérer l'intégralité des profits accumulés. L'enjeu est de faire en sorte qu'une partie de cette rente résiduelle revienne aux pays, dans la mesure où les règles actuelles en matière de prix de transfert ne le permettent pas.

Pour une petite entreprise transnationale, réalisant 2 milliards d'euros de chiffre d'affaires, par exemple, et un profit résiduel de 350 millions, on obtient, avec un taux d'imposition de 20 %, un montant de 70 millions d'euros à répartir entre 200 pays... Finalement, c'est un mécanisme très lourd pour récupérer peu. Mieux vaut donc viser les très grandes entreprises. Les GAFAs ont réalisé 240 milliards de dollars de profits au premier trimestre... Il est vrai que l'on créerait une petite distorsion entre ces sociétés et les autres, mais est-il intéressant de créer une usine à gaz en visant toutes les entreprises, sans gagner beaucoup ? En fait, certaines entreprises cumulent les profits et deviennent plus profitables : cet effet boule de neige justifie que l'on se focalise sur elles.

La logique de l'administration Trump était d'élargir la base fiscale pour financer la baisse des taux d'imposition. La logique de l'administration Biden est d'augmenter le taux, en continuant à élargir la base d'imposition. Elle n'accepte plus de laisser aux entreprises des instruments leur permettant de réduire leur base fiscale. Le dispositif « GILTI » laisse la possibilité aux entreprises américaines, si elles réalisent des profits dans un pays plus taxé que les États-Unis, comme la France, de les délocaliser dans des juridictions à faible fiscalité. L'administration Biden entend mettre fin à cette possibilité-là et à cette planification fiscale agressive pour financer son plan d'infrastructures. Avant la mise en œuvre de BEPS, les entreprises américaines ne payaient rien en Europe, car leurs profits partaient en Irlande pour être défiscalisés grâce à des produits hybrides, puis aux Bermudes où ils n'étaient pas taxés, et

tant qu'ils n'étaient pas distribués, ils n'étaient pas imposés aux États-Unis, ce qui fait que le taux effectif d'imposition était proche de zéro. Désormais ces profits sont taxés en Europe, du fait des mesures permettant de lutter contre les produits hybrides, de limiter la déduction des intérêts ou de définir de manière plus stricte la notion d'établissement stable. L'Irlande a d'ailleurs vu ses recettes d'impôts sur les sociétés augmenter ; les profits ne vont plus aux Bermudes non plus et sont rapatriés aux États-Unis. La question est désormais de savoir s'ils y seront davantage taxés. La réponse est probablement « oui », même s'il est encore trop tôt pour savoir si ce taux sera de 21 %, comme le souhaite le président Biden.

En ce qui concerne les ressources propres européennes, la taxe sur le numérique devrait se transformer en une taxe avec une assiette large et un taux très faible, pour éviter les perturbations économiques. D'autres ressources sont envisagées comme une taxe sur le plastique ou sur le carbone : 70 % des émissions de carbone ne font l'objet d'aucun prix dans le monde, cela doit changer si l'on veut lutter contre le réchauffement climatique, mais le sujet est très sensible politiquement...

Vous m'avez interrogé aussi sur l'écart entre le taux nominal d'imposition et le taux effectif. On n'a pas de données sur ce qui serait le taux effectif des entreprises du numérique par rapport aux autres entreprises, d'autant que la réforme fiscale américaine a changé la donne. Il est vrai toutefois, malgré les avancées de BEPS, que les grandes entreprises ont des taux effectifs plus faibles, grâce à leur possibilité d'utiliser certaines niches fiscales.

En ce qui concerne la mise en œuvre d'un impôt minimum, il faudra attendre que les États-Unis adoptent leur législation pour savoir quel taux est retenu. Dès le mois de juillet, un accord devrait être trouvé sur le pilier 2 ; un accord sur le taux interviendrait sans doute plus tard, en octobre. Il existe déjà des modèles de législation prêts afin que les pays puissent le mettre en œuvre facilement. Les dispositions relatives au pilier 2 ne dépendent pas d'une convention multilatérale pour être applicables et les pays peuvent les appliquer directement, même si une directive sera nécessaire en Europe. Cela signifie que l'application pourrait intervenir au 1<sup>er</sup> janvier 2023, pour laisser le temps aux parlements de se prononcer et aux États de modifier leur législation.

**M. Claude Raynal, président.** – On constate que le climat a changé fortement en quelques années sur ces sujets : il y a peu encore, nous ne pouvions qu'être dubitatifs sur notre capacité à avancer sur ces questions. L'OCDE, qui était considérée comme un simple forum de pays, a montré sa capacité à accompagner ces avancées. J'espère que ce projet ira à son terme et que nous n'aurons pas à vous auditionner dans quatre ans sur le même sujet... 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.*

## **Programme de stabilité 2021-2027 et plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) - Communication**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous en venons maintenant à la communication du rapporteur général sur le programme de stabilité 2021-2027. Nous avons procédé à l'audition du ministre des comptes publics Olivier Dussopt le jour même de sa présentation en Conseil des ministres et le rapporteur général vous a transmis son analyse pendant la

suspension des travaux parlementaires en séance publique. Depuis, le plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) a été présenté et nous avons également pu interroger le ministre sur ce point. Le rapporteur général a souhaité présenter ses analyses devant la commission pour qu'elles puissent donner lieu à un débat.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le Conseil des ministres a adopté, le 14 avril dernier, le projet de programme de stabilité pour les années 2021 à 2027. Celui-ci présente la trajectoire budgétaire retenue par le Gouvernement ainsi que le scénario macroéconomique sous-jacent.

Ce projet revêt cette année une importance toute particulière, dans un contexte marqué par le prolongement des contraintes sanitaires et une hausse inédite de l'endettement public. Il lève par ailleurs en partie le voile sur la stratégie budgétaire de la majorité pour le prochain quinquennat, à la suite de la remise du rapport de la commission sur l'avenir des finances publiques.

En dépit de la suspension de nos travaux, je vous ai transmis une analyse de ce projet sous la forme d'une communication, que vous avez reçue mardi 20 avril dernier. Je vais vous en résumer ce matin les principaux éléments. Nous pourrions également aborder dans nos échanges le plan national pour la reprise et la résilience que nous avons reçu depuis.

Le PNRR n'apporte presque rien de nouveau par rapport au plan de relance que nous avons examiné à l'automne dernier. Ses priorités sont celles du plan de relance. Les montants sont différents parce que le PNRR indique, pour chaque ligne budgétaire, la part qui sera cofinancée par l'Europe via la facilité pour la reprise et la résilience. Toutefois, le véritable enjeu sera plutôt la rapidité de mise en œuvre des projets, et ce dans l'ensemble des territoires. Le rythme est actuellement insuffisant, comme j'ai pu le constater en rencontrant des entrepreneurs et leurs représentants.

Le PNRR prévoit aussi des réformes, qui là encore ne sont pas nouvelles puisqu'il s'agit de dispositifs déjà votés et mis en œuvre, ou en tout cas prévus dans des projets de loi en cours ou annoncés.

Il n'y a pas eu, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays, de véritable consultation du Parlement, des collectivités et des acteurs économiques sur le PNRR lui-même. Celui-ci dresse ainsi une liste des consultations de collectivités et d'acteurs économiques mais il s'agit plutôt des modalités de mise en œuvre du plan de relance que de sa définition et des montants budgétaires, qui étaient arrêtés dès le mois de septembre. Je le regrette.

Venons-en maintenant au programme de stabilité. Celui-ci est marqué par une révision à la baisse de l'hypothèse de croissance pour 2021, ramenée de 6 % à 5 %. Il s'agit d'un scénario raisonnable au regard des dernières prévisions publiées depuis le resserrement des contraintes sanitaires. En dépit de la prolongation de la crise, le montant consacré au plan de relance n'est pas modifié. La stratégie française – et plus globalement européenne – diverge sur ce point de la stratégie américaine, marquée par une forte hausse du soutien budgétaire.

Cela peut conduire à s'interroger sur le risque d'un décrochage européen. Par exemple, le FMI estime désormais que la crise se traduira par une perte durable de capacité

productive de l'ordre de 2,5 % du PIB en France, tandis que les États-Unis dépasseraient dès 2022 le niveau de production anticipé avant la crise !

Cela n'est sans doute pas étranger à l'annonce d'un « deuxième temps de la relance » par le Président de la République vendredi dernier dans la presse. Cette annonce aux contours encore imprécis laisse penser que le projet de programme de stabilité pourrait déjà être obsolète... En tout état de cause et comme je viens de le dire, il est impératif que la montée en charge des mesures déjà adoptées soit aussi rapide que possible.

Passons maintenant à la trajectoire budgétaire 2022-2027 proposée par le Gouvernement, qui constitue la véritable nouveauté de ce programme de stabilité.

Au cours du prochain quinquennat, la normalisation de la situation économique et sanitaire conduirait à amorcer un redressement des comptes publics, dans l'objectif de ramener le déficit public sous le seuil de 3 % du PIB en 2027.

Si le seuil de déficit public de 3 % du PIB ne doit pas constituer un « totem » sur le plan politique, il s'agit du niveau qui garantit de stabiliser l'endettement dans les principaux scénarios macroéconomiques élaborés pour la France par les grandes institutions internationales et les instituts de conjoncture. Il me semble donc pertinent.

Ce redressement reposerait exclusivement sur un effort de maîtrise de la dépense. La croissance de la dépense publique primaire – c'est-à-dire hors charge de la dette – devrait être contenue à 0,4 % par an, ce qui n'a été réalisé qu'à deux reprises en 20 ans. Concrètement, les économies à réaliser au cours du prochain quinquennat pour respecter la trajectoire gouvernementale atteindraient 65 milliards d'euros.

Il peut être noté que cette estimation est toutefois entourée d'incertitudes importantes.

D'un côté, le scénario de remontée des taux du Gouvernement tend vraisemblablement à majorer les économies nécessaires. En effet, il retient l'hypothèse très prudente d'une remontée rapide des taux pour construire la trajectoire budgétaire proposée. À titre d'illustration, retenir une charge de la dette conforme aux prévisions de la Commission européenne diviserait par deux les économies nécessaires sur la dépense primaire.

D'un autre côté, les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement pourraient, à l'inverse, minorer l'effort nécessaire. En particulier, le Gouvernement considère que la crise n'aura aucun impact sur la croissance potentielle et que la maîtrise de la dépense ne pèsera pas sur la croissance effective.

Si le scénario gouvernemental suppose la mise en œuvre d'un effort d'économies inédit, le Gouvernement se garde bien d'indiquer comment il entend atteindre son objectif de maîtrise de la dépense, au risque de fragiliser la crédibilité de la trajectoire proposée.

Si la piste d'une réforme des retraites est évoquée, elle produirait l'essentiel de ses effets sur les finances publiques au-delà du prochain quinquennat.

Dans ce contexte, je m'interroge sur le choix du Gouvernement de se concentrer actuellement sur la réforme de la gouvernance des finances publiques, plutôt que sur la mise en place de véritables revues de dépenses. Compte tenu de l'ampleur du défi à venir, il

apparaît, en effet, indispensable d'engager sans tarder les travaux nécessaires pour identifier les gisements d'économies susceptibles d'être mobilisés au début du prochain quinquennat.

Je regrette également que le programme de stabilité reste muet sur la question du financement des dépenses d'avenir. Il faut être vigilant sur ce point, car lors de la précédente crise, le redressement des comptes publics avait pesé sur les dépenses d'avenir dans les pays du sud de l'Europe, au détriment de la croissance potentielle. Réalisés dans l'urgence, les efforts d'économies entrepris avaient fragilisé l'investissement public.

Si la France n'a pas connu de baisse drastique de ses dépenses d'avenir analogue à celle observée dans l'Europe du Sud, un effet d'éviction au profit des dépenses courantes peut néanmoins être observé sur longue période. Ainsi, la part des dépenses publiques utiles à la croissance dans la richesse nationale a eu tendance à diminuer au cours des 20 dernières années, alors que la dépense publique globale suivait la trajectoire inverse.

Pour la France, le défi du prochain quinquennat sera donc de concilier maîtrise de la dépense publique courante et hausse des dépenses d'avenir, en particulier dans le domaine de la transition écologique. Car la maîtrise de la dette publique ne saurait avoir pour contrepartie une hausse de la dette climatique !

Consciente de la nécessité d'articuler ces différentes contraintes, la commission présidée par Jean Arthuis a d'ailleurs proposé que la future norme de dépenses comporte un plancher pluriannuel de dépenses d'avenir, transverse aux administrations. Je n'en retrouve malheureusement pas la trace dans ce programme de stabilité.

Quelle que soit l'option qui sera finalement retenue, il me paraît en tout état de cause indispensable d'engager, dès à présent et parallèlement aux mesures d'économies qui devront être prises, un travail de définition de la nature et de la trajectoire des dépenses d'avenir, afin de les protéger des efforts à réaliser.

Mais plutôt que d'avancer sur ce front, le Gouvernement s'obstine à imaginer un traitement spécifique pour la « dette covid ». Après avoir d'abord proposé un « cantonnement », la solution finalement retenue serait celle d'un « isolement », qui n'impliquerait pas l'affectation de recettes publiques à une caisse d'amortissement dédiée. Selon les indications du programme de stabilité, cet isolement serait assuré par la création d'un programme budgétaire ouvert sur la mission « Engagements financiers de l'État » et doté de 140 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, en vue d'un abondement de la Caisse de la dette publique dans les années à venir. Les crédits de paiement seraient décidés année après année, en fonction de la « dynamique de la croissance ».

La création d'un programme doté uniquement d'autorisations d'engagement, tel que proposé par le Gouvernement, constituerait une pratique inhabituelle, qui soulève des interrogations fortes. Source de complexité, elle rendrait le budget de l'État difficilement lisible, puisque la mission « Engagements financiers de l'État » pourrait alors devenir la première mission du budget général en termes d'autorisations d'engagement.

Si le Gouvernement tenait absolument à trouver une solution permettant de distinguer politiquement une « dette covid » dont il ne serait pas responsable, cela pourrait prendre une forme beaucoup plus simple consistant à identifier cette dernière au sein des documents budgétaires. Pour conclure, il me semble donc que l'inventivité de Bercy gagnerait

à être mise au service de projets présentant un véritable intérêt pour nos finances publiques – recherche de gisements d'économies, identification des dépenses d'avenir, etc.

**M. Vincent Delahaye.** – Je regrette que le programme de stabilité s'inscrive dans la continuité des programmes annoncés depuis 40 ans : ceux-ci mettaient l'accent sur la maîtrise de la dépense publique, mais celle-ci n'a jamais cessé d'augmenter plus vite que l'inflation et que la population ! En définitive, on nous demande de faire des efforts par rapport à une tendance d'augmentation qui est très forte... Or, c'est cette tendance qu'il conviendrait de casser si l'on veut redresser nos finances publiques. Le programme de stabilité ne me semble pas de nature à le faire. Il importe surtout de diminuer les dépenses publiques improductives, de fonctionnement, et d'augmenter plutôt les dépenses d'investissement, à rebours de ce qui a été fait ces dernières années. Il est vrai que comme les dépenses publiques entrent dans le calcul du PIB, plus on dépense, plus la croissance semble forte. Mais en réalité, cela contribue à détruire la croissance.

Le plan de relance devrait contenir des mesures exceptionnelles en faveur de l'investissement. Or, dans le PNR, 7,5 milliards d'euros sont consacrés aux politiques en faveur de la sauvegarde de l'emploi, des jeunes, du handicap et de la formation professionnelle. Quelle est la part dans cette somme de dépenses pérennes ?

**M. Jérôme Bascher.** – Selon l'Insee, le rythme de croissance au premier trimestre 2021 a été décevant. Cela ne compromet-il pas le scénario du programme de stabilité ? En outre, un nouveau plan de relance semble déjà annoncé. N'examinons-nous pas un projet fictif ?

**M. Stéphane Sautarel.** – On observe un décrochage en matière d'investissement depuis plusieurs années. Le programme du Gouvernement ne semble pas de nature à inverser la tendance. De même, comment définit-on les dépenses d'avenir ? On voit que le plan proposé ne contient pas que des dépenses d'investissement. Le scénario macroéconomique retenu semble hypothétique. Il est pourtant essentiel que notre programme soit crédible si l'on veut que nos partenaires aient confiance dans notre volonté de respecter nos engagements.

**M. Rémi Féraud.** – Notre rapporteur a bien montré la fragilité du scénario gouvernemental. Un nouveau plan est d'ailleurs d'ores et déjà annoncé. Cela pose aussi une question démocratique : le PNR ou le plan de relance mériterait un vrai débat parlementaire, et non une simple discussion en commission...

Nous voulons tous mettre l'accent sur l'investissement et les dépenses d'avenir. Cela dit, la critique est facile mais il est beaucoup plus difficile de proposer des pistes alternatives... La notion de « maîtrise des dépenses publiques » est floue. D'ailleurs, je constate, selon les chiffres fournis par notre rapporteur général, que c'est au cours du quinquennat précédent que les dépenses publiques ont été le plus maîtrisées...

**M. Philippe Dallier.** – Les dépenses ont continué à augmenter !

**M. Rémi Féraud.** – ... et le coût politique a été considérable. Pourtant, en effet, elles ont continué à augmenter. Si l'on veut baisser les dépenses de fonctionnement, comme le propose M. Delahaye, il faut dire lesquelles ! Personne ne croit au plan présenté par M. Dussopt, qui constitue plus une déclaration d'intention, sans actions précises. Les ultra-riches et les grandes entreprises ont été les gagnants de la mondialisation. Peut-être

pourraient-ils être mis à contribution pour financer la reprise et les investissements de demain, sans accentuer la pression fiscale sur les classes moyennes.

**Mme Christine Lavarde.** – Cet après-midi, on débattrà des contrats de relance et de transition écologique (CRTE). Mais on a l'impression qu'ils recyclent, pour partie, un certain nombre de mesures déjà annoncées auparavant dans d'autres dispositifs. Avez-vous une idée du volume de crédits correspondant à des mesures déjà annoncées qui sont recyclées dans ce cadre ?

**M. Philippe Dallier.** – L'hypothèse retenue par le Gouvernement sur l'évolution de la charge de la dette est plus prudente que le consensus. Tant mieux, car vu notre endettement, nous sommes à la merci d'une remontée des taux. En revanche, son hypothèse sur la croissance est peut-être optimiste, mais nous avons davantage de leviers pour agir à cet égard, du moins si l'on prend les bonnes mesures... Le Gouvernement n'explique guère comment il entend maîtriser les dépenses publiques, mais chacun sait qu'une élection présidentielle approche ! On va perdre un an... Dans tous les cas, le nouveau Président de la République aura des décisions fortes à prendre, car l'homéopathie ne suffira pas !

**M. Claude Raynal, président.** – Le Gouvernement table sur 65 milliards d'économies, mais est-ce bien crédible alors que peu de mesures concrètes sont annoncées et que l'effort est considérable... On sait à quel point réaliser de telles économies est difficile. Il n'en demeure pas moins que nous devons trouver des solutions.

Un facteur déterminant sera l'évolution des taux d'intérêt. Il faut reconnaître l'incertitude en la matière : si l'on prend les projections sur la base desquelles notre commission a débattu ces six dernières années, jamais les hypothèses alarmistes quant à l'évolution des taux d'intérêt ne se sont réalisées ! La vérité est que la charge de la dette restera contenue au cours des prochaines années, car les taux d'intérêt sont très faibles : nous pouvons ainsi racheter à moindre coût la dette que nous avons émise avec des taux plus élevés voilà quelques années. Nous disposons donc d'une marge de manœuvre à moyen terme, même si nul ne sait quelle sera l'évolution à long terme. Quoi qu'il en soit, si l'on considère qu'atteindre l'objectif de 65 milliards d'économies n'est pas crédible en jouant uniquement sur les dépenses, alors il faut sortir de l'ambiguïté et dire comment on entend combler le déficit : il est trop facile de dire que la gauche veut taxer et que la droite s'y oppose ! C'est caricatural et cela ne résout pas le problème. Chacun doit proposer des solutions et nous devons en discuter, le plus vite possible, et sans attendre l'élection présidentielle.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Monsieur Delahaye a raison : à vouloir reporter sans cesse la question des économies, on se tire une balle dans le pied ! Nous devons faire des arbitrages. Alors que l'on discute beaucoup de la sécurité aujourd'hui, on entend de nombreuses personnes regretter les suppressions de postes dans la police liées à la révision générale des politiques publiques (RGPP). Notre modèle social repose sur des prestations très élevées mais nous aurons à faire face au vieillissement de la population et à financer, de manière publique ou privée – il faudra en débattre –, la prise en charge de la dépendance.

Il en va de même de la définition des dépenses d'avenir. Il y a quelques années, je n'y aurais pas inclus les dépenses de formation et d'éducation, mais vu l'évolution du marché du travail et les lacunes de certaines formations initiales, qui ne débouchent pas sur des perspectives d'emploi, il devient indispensable de développer la formation continue et les

passerelles, si l'on veut éviter que les jeunes se dressent contre leurs aînés qui auront eu la chance de pouvoir mener leur carrière au sein de la même entreprise. Il est donc indispensable que nous débattions des choix collectifs que nous voulons, avec conviction, sincérité et sans tabou.

**M. Vincent Delahaye.** – Quelle est la part des dépenses pérennes, dans le plan de relance, en ce qui concerne les dépenses en faveur de l'emploi, de la formation professionnelle ou du handicap ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je n'ai pas la réponse à l'heure actuelle, nous essaierons d'y voir plus clair.

Monsieur Bascher, les prévisions de croissance du Gouvernement pour 2021 me semblent prudentes. L'acquis de croissance à l'issue du premier trimestre s'élève à 4 % environ. Si le déconfinement intervient, on peut s'attendre à une reprise forte.

Monsieur Sautarel a raison de poser la question du décrochage des investissements ; cela mérite un débat public. De même, la question de la confiance est cruciale dans une société où la défiance à l'égard des institutions, quelles qu'elles soient, n'a jamais été aussi forte. Mais pour restaurer le pacte de confiance, la première étape est de rétablir les relations entre le Parlement et le Gouvernement. Comme l'a souligné M. Féraud, les décisions sont mieux acceptées si elles sont précédées d'un débat parlementaire que si elles tombent d'en haut, sans discussion, en contournant le Parlement. Avec ce quinquennat, le fossé entre le Gouvernement et le Parlement, et le Sénat notamment, s'est accru. Rétablir la confiance suppose de parler à tout le monde. Les 35 000 élus locaux doivent aussi être associés et entendus.

Madame Lavarde, il n'est pas évident de faire la part des nouvelles mesures et de celles qui sont recyclées. Les annonces se multiplient : au niveau local, par exemple, entre les « territoires d'industrie », la refonte des dispositifs de formation, les nouveaux contrats de relance et de transition écologique (CRTE), etc. Il devient difficile de s'y retrouver... Les crédits du plan de relance sont dans les mains de sous-préfets à la relance. Ce n'est pas un gage d'efficacité. On crée un échelon administratif supplémentaire alors qu'il conviendrait au contraire de simplifier. La fluidité des relations entre les collectivités et les services de l'État est essentielle pour la réussite du plan. Les CRTE ne s'accompagnent pas de nouveaux crédits et consistent en une réorganisation des sommes disponibles.

Monsieur Dallier, on peut reconnaître que le Gouvernement a plutôt été prudent sur ses hypothèses de taux d'intérêt et sur l'évolution de la charge de la dette. Mieux vaut être trop prudent que l'inverse ! Il est temps d'accélérer le déploiement des mesures de relance si l'on veut éviter le décrochage face à des pays où la croissance est déjà repartie fortement et qui sont moins endettés.

Nous devons effectivement débattre des économies à réaliser et de la manière d'y parvenir, sans tabou. Il y a urgence. Certains ne manquent pas de poser la question des recettes... Pour ma part, j'avais proposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, d'instituer des prélèvements exceptionnels sur ceux qui ont bénéficié de la crise, comme le secteur du numérique. Là encore, il ne doit pas y avoir de sujets tabous. En tout cas, il faudra faire des arbitrages et mieux vaut débattre de ces sujets avant l'élection présidentielle qu'après, si l'on ne veut pas se réveiller avec la gueule de bois et connaître à nouveau ce que l'on a vécu. N'oublions pas qu'il n'y a pas si longtemps, Paris ressemblait à un camp

retranché et que l'Arc de Triomphe a été dégradé. On ne doit pas faire comme si cela était anodin. Les problèmes n'ont pas été réglés. La crise sociale perdure. Derrière les enjeux financiers se cachent des réalités humaines. Il faut les concilier.

*La commission autorise la publication de la communication de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sous la forme d'un rapport d'information.*

## **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 2019-2020 et examinées au fond par notre commission. Pour cette période, trois quarts des mesures renvoyant à un texte réglementaire sont concentrées dans la loi de finances initiale pour 2020, qui prévoyait à elle seule 125 mesures d'application, le quart restant relevant des trois premières lois de finances rectificatives pour 2020 adoptées dans le contexte de la crise sanitaire. Les autres lois examinées par notre commission étaient d'application directe.

D'un point de vue statistique, il est regrettable de constater que le taux de mise en application globale baisse, avec 76 % de mesures prises cette année, contre 88 % l'an dernier.

Cela semble en partie dû au grand nombre de mesures prévues pour entrer en vigueur à une date différée, au-delà de la période de contrôle, qui s'arrête au 31 mars 2021. 18 mesures de la loi de finances pour 2020 ont ainsi une application différée, comme la nouvelle procédure d'autoliquidation de la TVA qui doit s'appliquer seulement au 1<sup>er</sup> janvier 2022, ou encore les 7 mesures d'application nécessaires à la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation qui ne doit entrer en vigueur qu'en 2026.

Cependant, ceci n'explique pas tout. Le taux de mise en application décevant résulte aussi du fait qu'un grand nombre d'arrêtés n'ont pas été pris : si 93 % des décrets prévus par la loi de finances pour 2020 ont été pris, c'est le cas de seulement 60 % des arrêtés.

Par ailleurs, un peu plus de la moitié des textes réglementaires ont été publiés avant le délai de 6 mois prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008. Si ce n'était le cas que de 31 % d'entre eux lors du dernier contrôle, ce délai reste trop important.

Au-delà de ce constat global, on peut néanmoins se réjouir que les deux premières lois de finances rectificatives pour 2020 ont été totalement appliquées et assez rapidement, puisqu'une majorité des textes d'application ont été pris dans les 3 mois. Cela concerne les mesures urgentes à destination des entreprises et des ménages comme la mise en place de prêts garantis par l'État, d'avances remboursables et de prêts bonifiés, l'activité partielle ou le versement des primes exceptionnelles à certains agents publics. En revanche, certaines dispositions de la troisième loi de finances rectificative restent en attente de mise en application, comme le soutien en faveur de la presse et de l'audiovisuel ou les engagements des grandes entreprises à capitaux publics en matière de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, ainsi que l'ajustement de la trajectoire de suppression du tarif réduit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) au titre du gazole non routier.

Parmi les mesures d'application qui devraient encore être prises, je souhaite relever l'article 147 de la loi de finances pour 2020 qui porte l'essentiel des mesures de

transposition du paquet TVA sur le commerce électronique. Dans le contexte de crise sanitaire, la Commission européenne a permis de reporter l'entrée en vigueur des mesures au 1<sup>er</sup> juillet 2021. Cependant, le décret et l'arrêté prévus n'ont toujours pas été pris, ce qui limite la capacité des acteurs à anticiper l'entrée en vigueur de la réforme. Saisie sur le sujet, l'administration fiscale n'a pas apporté de précision sur la parution de ces textes.

Pour ce qui concerne les lois antérieures à la session 2019-2020, il faut malheureusement constater que le retard d'application a été peu comblé.

Certes, on peut se réjouir que des modifications aient été apportées au livre des procédures fiscales dans la dernière loi de finances, pour permettre l'application d'un des deux articles de la loi relative à la lutte contre la fraude qui ne l'étaient pas encore. Il s'agit des articles octroyant aux agents des douanes et aux agents des impôts un droit de communication des données de connexion pour les besoins des enquêtes portant sur les délits douaniers et fiscaux les plus graves. Cependant, des décrets en Conseil d'État sont toujours attendus et là aussi une accélération m'apparaît nécessaire.

Mais surtout, comme nous l'avions relevé l'an passé déjà, il n'est pas acceptable que des mesures prévues par la loi restent inappliquées depuis des années, certaines depuis presque 10 ans !

Par exemple, les textes concernant le régime des redevances pour l'obtention de certificats sanitaires en matière agricole prévus par la loi de finances pour 2012 ne sont toujours pas pris au motif que des négociations avec certaines professions seraient encore en cours. Ou encore, le décret attendu au titre de l'article 134 de cette même loi de finances pour 2012 qui portait sur le régime de licences de vente du tabac dans les départements d'outre-mer. L'entrée en vigueur de cette disposition a été repoussée d'année en année, jusqu'au 30 juin 2019, et depuis il ne s'est rien passé. Le rapporteur général, par amendement, avait proposé la suppression de ce dispositif. Ces deux points avaient déjà fait l'objet d'interpellations du Gouvernement l'an passé, sans autre suite. Un bilan me semble impératif pour statuer sur ces mesures inappliquées depuis tant d'années. Suite aux remarques que nous avons formulées l'an passé, je note que deux mesures d'application concernant respectivement, les tarifs de redevances de certificats sanitaires et les conditions d'accès du public aux informations réglementées des sociétés cotées, qui s'avéraient superflues, ont heureusement fait l'objet d'une abrogation.

En ce qui concerne les ordonnances, deux nouvelles ordonnances étaient attendues au titre de la session 2019-2020. L'une, relative à la centralisation des trésoreries publiques, a été publiée, dans un délai que le Parlement avait judicieusement réduit de 12 à 6 mois, l'autre reste à prendre, le Gouvernement ayant prévu un délai de publication de 18 mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2020. Il s'agit d'une ordonnance relative à l'unification des modes de recouvrement de certains impôts et amendes. Le Sénat avait contesté la méthode de passer par une ordonnance pour une telle réforme, puisque le champ d'habilitation est en effet extrêmement large, et va au-delà d'un simple travail de codification et de coordination. Il est regrettable que le Parlement n'y ait pas été associé. Reste que 9 ordonnances déjà prises sont en attente de ratification, dont 7 d'entre elles ont été publiées il y a plus de cinq ans.

Enfin, le nombre de dispositions prévoyant la remise d'un rapport connaît une très forte croissance avec 55 demandes de rapports cette année, contre 24 l'an passé, et 36 il y a deux ans. On constate pourtant qu'à peine plus du tiers des rapports attendus ont été remis lors

de la session écoulée. Le nombre foisonnant de demandes de rapports dans les projets de lois en cours d'examen devant notre assemblée apparaît inversement proportionnel au respect par le Gouvernement de ses obligations.

J'en viens pour finir à trois recommandations qui me semblent découler des constats précédents.

Tout d'abord, le Gouvernement fournit un suivi de la publication des décrets, mais non des arrêtés, qui sont pourtant essentiels dans un certain nombre de cas pour l'application des mesures. Une meilleure information serait utile. À titre d'illustration, c'est un arrêté qui doit fixer les conditions d'application de l'article 66 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, lequel oblige certaines entreprises dans lesquelles l'État détient une participation à tenir des engagements climatiques. Cet arrêté n'a toujours pas été pris, l'administration mettant en avant certaines difficultés, en particulier pour passer d'un budget carbone établi par secteur à une trajectoire individuelle par entreprise ;

Ensuite, un certain nombre de mesures d'application dépendent de décisions de la Commission européenne. Ainsi, deux mesures de soutien en faveur des médias adoptées dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 dépendent directement de son approbation. Celle relative au crédit d'impôt au titre du premier abonnement à une publication ou à un service de presse en ligne devrait être publiée prochainement, la Commission européenne venant de l'approuver mi-avril. Celle relative à l'investissement dans les programmes et la création audiovisuels n'a fait l'objet d'aucune décision. Ces mesures sont pourtant attendues. Le « feu vert » européen n'est pas obligatoirement acquis : la Commission n'avait ainsi pas donné son accord à l'application de taux bonifiés en Corse, au titre du crédit d'impôt recherche (CIR) ou du crédit d'impôt innovation (CII), pourtant prévus par l'article 150 de la loi de finances pour 2019, considérant que l'aide ainsi accordée dépasserait l'intensité maximale de 25 % permise pour les activités de développement expérimental menées par les entreprises de toute taille. Ces dispositions ont été abrogées par la dernière loi de finances.

Aussi, là encore, une meilleure information du Parlement sur l'avancement des demandes formulées auprès de la Commission européenne serait utile.

Dernière recommandation : nous devons continuer de nous interroger sur les demandes de rapports, lorsque l'on constate qu'à peine plus du tiers des rapports sont remis. Il faut bien sûr continuer à demander les informations indispensables pour l'exercice de notre contrôle parlementaire, mais un resserrement du nombre de rapports sur les informations réellement manquantes permettrait un meilleur suivi des délais de remise et de leur qualité. En effet, même lorsqu'ils sont remis, certains rapports le sont avec un tel retard que leur utilité s'en trouve amoindrie, à l'instar du rapport concernant l'exécution des autorisations de garantie accordées en loi de finances, prévu à l'article 24 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Ce rapport a été remis le 2 avril 2021 pour l'exercice 2019, alors qu'il devait l'être avant le 1<sup>er</sup> juin 2020. Je regrette ce retard qui ne permet pas de prendre en compte son contenu lors des discussions relatives à la loi de règlement de l'année ni lors de la préparation du budget qui suit. La qualité des informations dans d'autres rapports laisse également à désirer, comme nous l'avions indiqué l'an passé.

En conclusion, je vous indique qu'un point précis sur toutes les mesures suivies par notre commission sera établi dans le rapport d'application des lois, après une réunion avec la secrétaire générale du gouvernement la semaine prochaine et un débat avec le Gouvernement au mois de juin.

*La réunion est close à 12 heures.*



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

**Mercredi 14 avril 2021**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 35.*

**Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et  
relatif à la préservation de l'environnement – Audition de  
Mmes Clara Gonzales, juriste auprès de Greenpeace France, et  
Marie-Anne Cohendet, présidente du conseil scientifique de la Fondation  
Nicolas-Hulot pour la nature et l'homme**

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Mes chers collègues, dans le cadre de l'examen du projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement, nous recevons aujourd'hui Mmes Clara Gonzales et Marie-Anne Cohendet, qui représentent respectivement Greenpeace France et la Fondation Nicolas-Hulot pour la nature et l'homme.

J'indique à la commission que nous avons sollicité deux autres associations, WWF France et France Nature Environnement, qui ont préféré se consacrer au projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, en cours d'examen par le Parlement.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, est également présent.

Nous arrivons au terme de nos auditions sur ce projet de révision constitutionnelle. Nous avons auditionné beaucoup de juristes. L'enjeu concerne certes la protection de l'environnement, mais il s'agit d'abord de droit et de la traduction de cet objectif dans la Constitution. Nous avons également entendu des associations de toute nature, ainsi que des élus locaux, et sommes aujourd'hui très intéressés par votre audition, mesdames.

**Mme Clara Gonzales, juriste auprès de Greenpeace France.** – Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, merci de votre invitation.

Vous faisiez référence au projet de loi sur le climat. Greenpeace France est en effet plus actif dans son plaidoyer à ce sujet. Cependant, nous avons déjà été auditionnés par l'Assemblée nationale sur le projet de révision constitutionnelle. Je ne suis pas constitutionnaliste, mais nous souhaiterions vous faire passer un certain nombre de messages.

Je commencerai par une rapide présentation de ce qu'est le pôle juridique de Greenpeace France. L'association est structurée autour de thématiques – pétrole, océan, agriculture et forêt, énergie, climat, transports –, à propos desquelles nous développons un certain nombre de tactiques. Nous sommes connus pour des actions non violentes qui expliquent notre forte activité juridique en défense. Néanmoins, nos campagnes mobilisent d'autres tactiques, comme la sensibilisation, la publication de rapports ou le plaidoyer.

D'autres ressources peuvent toutefois être mobilisées en interne – rapports scientifiques, expertise financière, cartographie, enquêtes. Le pôle juridique a deux rôles principaux, être proactif en matière de stratégies de campagne en proposant des opérations contentieuses contre l'État ou les acteurs économiques privés, et contribuer aux plaidoyers, comme aujourd'hui.

Notre autre rôle est également de garantir la défense de Greenpeace en tant que personne morale, de nos militants et de nos activistes. À ce titre, nous nous engageons aussi dans la protection de la liberté d'expression contre des projets de réformes que nous estimons attentatoires aux libertés ou qui renforcent la répression contre les activistes, notamment environnementaux, que ce soit la création de la cellule Déméter il y a quelques années ou l'adoption de textes tels que le projet de loi confortant le respect des principes de la République ou la proposition de loi relative à la sécurité globale.

S'agissant du projet de révision constitutionnelle, je souhaite aborder le sujet en deux temps. J'insisterai d'abord sur l'urgence de cette révision pour la protection du climat et de l'environnement, avant d'évoquer les limites de la mesure proposée et de formuler des recommandations.

Tout d'abord, l'urgence de la protection de l'environnement suppose aujourd'hui une réponse à la hauteur des enjeux, tant face au dérèglement climatique qu'à l'heure de la sixième grande extinction du vivant, avec un minimum d'effectivité à court terme des mesures proposées par le Gouvernement et adoptées par le Parlement afin de garantir une meilleure protection de l'environnement.

Sous l'angle de l'effectivité, nous nous montrons assez critiques vis-à-vis du bilan du Gouvernement, surtout s'il venait à se clôturer uniquement sur cette proposition de révision constitutionnelle qui, comme cela a été rappelé il y a peu dans la presse, n'a *a priori* pas toutes ses chances d'aboutir devant le Sénat ou, en tout cas avec un réel risque d'affaiblissement dans la formulation.

On constate aujourd'hui un affaiblissement général et une régression de toutes les barrières censées protéger l'environnement que sont la dissuasion, les autorités de sanction, la régulation, la Commission nationale du débat public (CNDP), les commissaires enquêteurs, qui seraient voués à disparaître si l'on suit la ligne du Gouvernement actuel, qu'il s'agisse de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) ou de la loi pour un État au service d'une société de confiance (Essoc), avec des expérimentations de suppression des enquêtes publiques.

Pour Greenpeace, d'un point de vue politique, ce projet de loi constitutionnelle a un caractère dilatoire, alors même que nous n'avons aucune assurance que la loi référendaire aboutisse. Nous ne voudrions pas que cette réforme masque le fait que le Gouvernement a renié sa promesse de transmettre « sans filtre » les propositions de la Convention citoyenne pour le climat, ce dont témoigne le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui arrivera bientôt devant vous. À ce titre, il est important de rappeler que la Convention citoyenne pour le climat a conçu sa proposition de révision constitutionnelle comme le complément des autres propositions qu'elle a formulées. En tant que sénateurs et sénatrices, en tant que membres de la commission des lois, vous êtes surtout attendus sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, car c'est là que vont résider les réels enjeux des débats parlementaires, en tout cas du point de vue de l'effectivité à court terme.

Je m'adresse donc à vous aujourd'hui pour vous demander de vous engager à soutenir les amendements permettant d'améliorer le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique, ceux des associations mais pas uniquement, afin de répondre à l'urgence réelle et à la promesse de transmission « sans filtre », qui vous oblige aussi.

S'agissant du projet de révision constitutionnelle, il nous semble impossible d'affirmer aujourd'hui qu'il constitue une révolution juridique. Greenpeace a essayé d'imaginer ce qu'une telle inscription dans la Constitution aurait réellement changé à nos demandes et à nos actions ces dernières années. D'autres associations l'ont fait. Force est de constater qu'en termes d'effets, elle n'aurait quasiment rien modifié.

J'insiste sur cet aspect des choses pour illustrer à quel point la réforme ne répond pas à l'urgence de l'effectivité, que ce soit à propos des autorisations de projets polluants, de la responsabilité des entreprises ou de la sûreté nucléaire.

France Nature Environnement, qui a une expérience significative en matière de question prioritaire de constitutionnalité (QPC), considère que la révision constitutionnelle, si elle n'intégrait pas le principe de non-régression, se réduirait à une démarche politique et communicationnelle traduisant un manque d'ambition politique.

Il existe une affaire dans laquelle il aurait été intéressant de mesurer la portée de cette révision, c'est l'Affaire du siècle, dont nous sommes l'un des initiateurs. À cet égard, il est intéressant de noter que le tribunal administratif n'a pas attendu son inscription explicite dans la Constitution pour dégager une obligation incombant à l'État de lutter contre le réchauffement climatique. Notre argumentaire s'est appuyé sur des obligations implicites contenues dans la Charte de l'environnement et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans sa décision, le tribunal administratif fait explicitement référence à l'article 3 de la Charte de l'environnement pour dégager cette obligation.

À cet égard, on peut dire que, par rapport au droit positif, cette inscription dans la Constitution, même si elle est bienvenue, arrive un peu tard dans le sens où, selon nous, l'obligation existe déjà. Elle vient d'être reconnue par le tribunal administratif et a pu être dégagée à partir de deux catégories d'obligations qui existent déjà dans le droit positif, l'une générale, qui serait issue de la Charte de l'environnement et de la CEDH, et l'autre spécifique, avec les directives de l'Union européenne et, au niveau national, la transposition du paquet énergie-climat et la stratégie nationale bas carbone, qui engagent l'État.

Je souhaite enfin attirer votre attention sur une responsabilité qui vous incombe pour la protection de l'environnement, soulignée par l'ensemble des experts et des spécialistes : c'est de refuser toute remise en cause régressive des dispositions existantes de la Charte de l'environnement, notamment toute atteinte au principe de précaution.

Greenpeace soutient bien entendu le renforcement de la protection constitutionnelle de l'environnement, qu'il s'agisse de la biodiversité ou du climat et, en particulier, le renforcement des obligations des acteurs publics. Nous identifions deux apports principaux dans la rédaction actuelle.

Le premier consiste à passer de l'équivoque à l'univoque s'agissant de l'obligation de lutter contre le changement climatique. S'il est évident pour certains que l'environnement intègre la biodiversité et le climat, ce qui se conçoit bien s'énonce

clairement, et l'ajout de la mention explicite du climat permettra de clore certains débats. Elle devrait permettre de sortir de la conception naturaliste du terme « environnement » encore présente, notamment dans les analyses qu'en fait le Conseil constitutionnel.

Malgré la marge d'interprétation importante dont dispose le Conseil constitutionnel, avec sa possibilité d'invoquer des moyens d'office, il a eu jusqu'à présent du mal à dégager de la Charte de l'environnement des obligations générales définies, comportant un contenu. Il existe des obligations spécifiques, par exemple en matière de droit à l'information et à la participation, comme l'article 7, mais pas d'obligations générales définies dans leur portée. Même si le climat a été mentionné dans les travaux préparatoires de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel n'a jamais reconnu que celle-ci le protégeait.

Autre exemple qui démontre l'intérêt d'intégrer la mention de la biodiversité : il résulte des considérants de la Charte que « les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité » et que « l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ». Or dans une décision très récente sur les produits phytopharmaceutiques, le Conseil constitutionnel s'est refusé à déterminer la portée de ce considérant en ce qui concerne la protection de la biodiversité.

Par ailleurs, l'emplacement prévu pour les nouvelles dispositions nous semble le bon. L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution définit l'identité de la République. Sa portée symbolique est évidente.

Le projet a le mérite de clarifier l'existence d'une obligation de portée générale relative tant au climat qu'à la biodiversité, même si, aujourd'hui, rien ne nous garantit que le Conseil constitutionnel lui donnera sa pleine dimension.

Le deuxième apport principal de la réforme réside dans un levier supplémentaire pour le Conseil constitutionnel en matière d'appréciation de la constitutionnalité des textes qui lui sont soumis et dans un processus potentiel d'acculturation pour les juridictions. On va ainsi pouvoir, en sortant d'une approche naturaliste, élargir le champ des sujets concernés et permettre le contrôle constitutionnel des législations relatives à des secteurs particulièrement polluants.

Surtout, cette révision doit permettre de mieux définir les obligations. Il me semble que c'est ici que vous devez être particulièrement vigilants concernant les tentatives d'affaiblir le texte. Le Conseil d'État a recommandé d'utiliser le verbe « favoriser ». Or « favoriser » ne permet pas de dégager une obligation et un droit à une liberté garantie par la Constitution, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Employer le verbe « favoriser » priverait la phrase de toute portée. Elle n'ajouterait rien par rapport à la Charte de l'environnement, et il nous semble que soumettre au peuple par voie référendaire un projet de révision constitutionnelle cosmétique serait une grave erreur. *A minima*, il faudra conserver l'emploi des termes « garantir » et « lutter ». Je laisserai Marie-Anne Cohendet développer ce sujet.

Certains estiment qu'il s'agirait d'une obligation de moyens renforcée, d'autres d'une obligation de résultat. Je crois comprendre que c'est un débat de constitutionnalistes. Une obligation de moyens renforcée constitue déjà un élément engageant pour le Gouvernement et les acteurs publics, et donne une marge de manœuvre au Conseil constitutionnel.

À cet égard, si les propositions de révision constitutionnelle qui ont été faites ces cinq dernières années ont pu être jugées superfétatoires par certains professeurs de droit, *a priori*, et étant donné les récentes décisions du Conseil constitutionnel, il n'en irait pas de même de ce nouveau texte. *A minima*, il aurait le mérite de clarifier la place du climat et la portée de l'obligation des acteurs publics.

Cette réforme obligera le législateur à se poser la question de la protection de la biodiversité et de l'obligation de lutte contre le dérèglement climatique à l'occasion de chaque nouveau texte. Les décisions rendues par le Conseil constitutionnel seront particulièrement intéressantes dans les années à venir, si la réforme est adoptée : dans le cadre du contrôle de l'incompétence négative, le Conseil constitutionnel aura à se prononcer sur la question de savoir si le législateur a bien mis en place tous les moyens nécessaires pour lutter contre le réchauffement climatique, ce qui correspondrait à un contrôle d'une obligation de moyens renforcée.

Les effets de la réforme seront également intéressants selon nous à propos de certains secteurs d'activité très émetteurs, où le pouvoir législatif est susceptible d'intervenir. Il en va ainsi de l'énergie – notamment du secteur nucléaire – et des transports. Il nous semble à cet égard qu'une interprétation favorable du Conseil constitutionnel pourrait permettre, à terme, de renforcer non seulement les obligations des acteurs publics mais aussi celles des entreprises dans les secteurs polluants.

Le dernier point concerne l'acculturation des juridictions. Greenpeace se bat depuis de nombreuses années pour obtenir la création de juridictions spécialisées, dont on entrevoit l'embryon avec le projet de loi sur la justice pénale spécialisée récemment adopté, avec des juges et des enquêteurs mieux formés. Cela suppose une augmentation des moyens de la justice, mais avant tout que les acteurs se sentent concernés par les enjeux. À ce titre, la portée symbolique de l'inscription des termes proposés dans la norme suprême n'est pas à négliger.

Je pondère ces apports positifs potentiels en rappelant que, dans de nombreux domaines, les décisions du Conseil constitutionnel se sont jusqu'à présent montrées très décevantes, du point de vue des droits humains ou de la protection de l'environnement. Il peut donc se passer un certain temps avant que les mesures produisent leurs effets.

L'avis du Conseil d'État montre bien que l'évolution de nos institutions prend un certain temps. Le Conseil d'État avait rendu le même avis en juin 2019 concernant le projet de révision constitutionnel de l'époque, qui était assez similaire.

En conclusion, la réforme serait selon nous plus ambitieuse si le principe de non-régression y était intégré. Ce principe aurait une utilité dans le cadre de lois de portée générale, mais aussi sectorielles. Elle pourrait notamment être intéressante en matière de participation du public, l'interprétation faite par le Conseil constitutionnel de l'article 7 de la Charte de l'environnement étant selon nous insuffisante aujourd'hui. Il en irait différemment si l'article 7 était couplé à un principe de non-régression. J'évoquais en préambule les lois Essoc et Asap, qui ont détricoté les règles relatives à la participation du public et au rôle de la CNDP. Un principe de non-régression aurait par ailleurs pu avoir un effet très concret sur l'usage de produits phytopharmaceutiques.

J'insiste sur le fait que, seule, cette mesure aura une portée limitée. Il est urgent d'agir, notamment en n'autorisant pas le détricotage de la démocratie environnementale, mais

aussi en s'assurant que les atteintes à l'environnement puissent être correctement sanctionnées par les magistrats. Je fais ici référence à la création de deux délits prévue par le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, que les juges et nous attendons depuis longtemps, et dont il conviendra de vérifier qu'ils peuvent être qualifiés dans un nombre suffisant de situations pour être utiles, ce que la rédaction du Gouvernement ne permet pas.

Ces débats arriveront devant vous dans un second temps, mais ils sont intrinsèquement liés au projet de révision constitutionnelle que vous étudiez en ce moment.

**M. François-Noël Buffet, président.** – La commission des lois est toujours sensible à l'avis des personnes qu'elle auditionne, mais elle est aussi très sensible à sa liberté. Vous avez cité Boileau. Je citerai Montesquieu, si vous me le permettez : on ne peut modifier la Constitution que d'une main tremblante... Nous nous tiendrons à ce principe, pour ce qui nous concerne. Par ailleurs, ce que dit la presse n'est pas toujours la vérité...

**Mme Marie-Anne Cohendet, présidente du conseil scientifique de la Fondation Nicolas-Hulot pour la nature et l'homme.** – J'interviens ici en tant que présidente du conseil scientifique de la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et pour l'homme. Je suis également professeure de droit constitutionnel et de droit de l'environnement à l'université Paris I – Panthéon Sorbonne. Il se trouve que je travaille depuis plus de trente ans sur les questions de droit constitutionnel de l'environnement. J'étais allée pour cela au sommet de la terre à Rio de Janeiro en 1992. Je tiens par ailleurs une chronique dans la *Revue juridique de l'environnement* depuis des années et suis l'auteure d'un manuel de droit constitutionnel et de plusieurs autres livres, dont un *Droit de l'environnement* chez Dalloz et un *Droit constitutionnel de l'environnement*, qui va paraître le 13 mai prochain. Ce sont donc des questions que j'étudie très sérieusement depuis une trentaine d'années.

Cette convergence du droit constitutionnel et du droit de l'environnement est très importante au niveau national, mais également pour l'ensemble de la planète. J'ai été récemment consultée par David Boyd, rapporteur spécial de l'Organisation des nations unies (ONU), qui m'a demandé de réaliser une expertise pour la France. J'ai également été consultée par des députés allemands, très intéressés de voir les apports du droit français sur ces questions, et également par des collègues et autorités du Chili, pays qui révisé actuellement sa Constitution et envisage d'y intégrer des normes environnementales.

À l'échelle de la planète, le fait de protéger l'environnement dans la Constitution n'a rien d'une élucubration. Vous êtes, monsieur le président, très sensible à Montesquieu. C'est également mon auteur juridique préféré. En 1748 déjà, il affirmait que « l'État doit à chacun des conditions de vie qui ne soient point contraires à sa santé. » Il me semble indispensable aujourd'hui de considérer que la protection de l'environnement est nécessaire à la protection de notre santé, qui figure dans le préambule de 1946 et, plus largement, à la préservation de nos conditions de vie.

On observera que cette protection de l'environnement est non seulement garantie par les constitutions du monde entier, mais également par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour européenne des droits de l'homme ayant le pouvoir de condamner la France comme les autres États s'ils ne respectent pas suffisamment ces droits.

Actuellement, environ 170 constitutions contiennent des dispositions relatives à la protection de l'environnement. C'est énorme ! Une centaine d'entre elles mettent en avant les droits de l'homme en matière d'environnement et imposent un devoir de protection de l'environnement. Nous ne sommes donc pas des originaux en protégeant l'environnement dans la Constitution : c'est une chose qui est assez répandue.

Cependant, la France peut s'enorgueillir d'avoir une Charte particulièrement claire, cohérente et complète. En matière de protection de l'environnement, c'est un des textes les plus sophistiqués au monde. D'autres, qui sont plus complets, plus modernes aussi, protègent la nature elle-même, alors que notre vision reste anthropocentrique. Nous sommes donc bien placés dans le monde, mais nous ne sommes pas seuls à protéger l'environnement dans la Constitution.

En ce qui concerne le droit international et la Convention européenne des droits de l'homme, le texte du Conseil de l'Europe date de 1950, époque à laquelle on n'évoquait pas beaucoup ces questions environnementales. Pour autant, la Cour de Strasbourg a eu recours à des droits classiques, en particulier le droit de propriété, pour protéger l'environnement. Elle a en effet constaté que si l'environnement n'est pas bien protégé, la propriété des sols ou de l'eau peut être gravement affectée. De même, la CEDH a jugé que la protection de l'environnement peut être nécessaire à la protection du droit à la vie, garanti par l'article 2 de la Convention. Elle a aussi utilisé l'article 8 sur le droit à une vie privée et à une vie familiale normale. La CEDH condamne aujourd'hui les États qui ne protègent pas suffisamment l'environnement, comme on l'a vu dès sa décision *Lopez Ostra contre Espagne*, de 1994.

La protection de l'environnement est une obligation qui nous incombe en droit international, mais que nous avons également consacrée dans la Charte de l'environnement.

Une des grandes questions qui se pose et qu'ont soulevée certains collègues qui connaissent soit le droit de l'environnement, soit le droit constitutionnel – on ne peut tout étudier, et nous avons tous nos spécialités – et de savoir si le texte proposé va servir à quelque chose, puisque la Charte de l'environnement existe déjà. La question n'est pas impertinente. De fait, la Charte de l'environnement affirme le droit de l'homme à un environnement sain.

Il est donc bien évident que le texte que vous examinez n'a rien de révolutionnaire.

Avant d'entrer dans le détail de l'analyse juridique, voyons comment le projet de révision est perçu pour l'instant. Le texte que vous examinez a fait l'objet de critiques de part et d'autre. Certains trouvent qu'il ne va pas assez loin, d'autres qu'il va trop loin. Il me semble que ce texte a adopté une voie raisonnable intermédiaire.

Nous venons de l'entendre à l'instant – et je suis d'accord avec la quasi-totalité des propos qui viennent d'être tenus par Clara Gonzales – ce texte ne constitue pas une révolution, nous sommes tous d'accord sur ce point. Cependant, il n'est pas inutile.

Les protecteurs de l'environnement le critiquent en disant qu'on enjolive la Constitution mais que, de l'autre main, on détricote le droit de l'environnement, et cela génère une certaine colère chez certains. Cette critique est parfaitement compréhensible et légitime. Pour autant, ce n'est pas parce que le texte n'est pas révolutionnaire qu'il est inutile.

Dans le détail, puisque le droit de l'homme à un environnement sain existe déjà, cela va-t-il apporter quelque chose de dire que la France garantit la protection de l'environnement, de la biodiversité et la lutte contre les changements climatiques ? Oui, cela va apporter quelque chose. Tout d'abord, ce qui va sans dire va encore mieux en le disant. Si l'on réalise une interprétation extrêmement sérieuse et approfondie de la Charte et de ses considérants, il est évident que la notion de protection de l'environnement inclut l'action contre les changements climatiques et la protection de la biodiversité. À cet égard, l'analyse du Conseil d'État ne me paraît pas pertinente, lorsqu'il estime qu'il pourrait y avoir une forme de contrariété entre l'article 1<sup>er</sup> et l'article 34. La protection de l'environnement, en général, inclut la biodiversité et l'action contre le changement climatique. C'est évident pour qui connaît un peu les questions environnementales.

Pourquoi le préciser ? Certains, notamment parmi les protecteurs de l'environnement, se sont dit qu'on allait favoriser l'action contre le changement climatique et oublier le reste. Pas du tout ! Dès lors que le texte réaffirme – et c'est absolument indispensable – la protection de l'environnement en général, c'est tout l'environnement qui doit être protégé.

Pourquoi faire référence précisément à l'action contre le changement et pour la biodiversité ? Dominique Bourg l'a fort bien rappelé, et il était important que ce soit lui qui le rappelle, car il a participé à la rédaction de la Charte de l'environnement. Par rapport à 2004, époque de la rédaction de la Charte, les changements majeurs qui ont affecté l'environnement sont les changements climatiques, qui se sont accélérés de manière phénoménale, ainsi que la réduction dramatique et très rapide de la biodiversité.

Il est donc tout à fait pertinent de protéger l'environnement en général et de préciser ces deux points. Ce n'est pas contradictoire. En effet, cette réforme vise à réaffirmer et à préciser la volonté du peuple.

Selon une interprétation sérieuse et cohérente de la Charte, je l'ai dit, on devrait déjà protéger l'environnement en général, y compris agir contre le changement climatique et protéger la biodiversité. Mais, comme cela a été très justement rappelé par Clara Gonzales, jusqu'à présent la jurisprudence est très timide. Le juge administratif, par exemple, dans de très nombreux cas, recherche les normes de référence pour protéger l'environnement dans le droit européen, en particulier en matière de pollution de l'air, comme si l'Europe était plus protectrice que la France en matière d'environnement. C'est ennuyeux, car nous avons une Charte de l'environnement. Mais les juges ne l'appliquent pas comme ils devraient le faire. Ils traitent du droit de l'homme à un environnement sain comme d'une vague pétition de principe, alors que c'est un droit tout aussi important que le droit à la liberté ou à l'égalité.

Notons au passage que la protection de la dignité est très liée à celle de l'environnement. On le voit notamment dans de nombreux textes internationaux et dans la jurisprudence étrangère. On peut observer que, dans sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel protège la dignité, mais ne fait pas le lien entre la dignité et l'environnement.

Il s'agit de réaffirmer la volonté du peuple de protéger le droit à un environnement sain. Pourquoi la réaffirmer ? Parce que les juges et le législateur ne l'appliquent pas assez – nous y reviendrons. Il appartient donc au peuple, lorsque les pouvoirs publics et les juges ne respectent pas sa volonté, de taper du poing sur la table en disant sa volonté. Ce n'est pas une innovation : il avait déjà fallu réviser la Constitution à propos de la parité, parce que la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les quotas par sexe excluait la possibilité de

réserver des quotas de femmes pour les élections. De même, en matière de droit d'asile, il avait fallu réviser la Constitution pour surmonter la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Il n'est donc pas choquant d'adopter cette réforme pour réaffirmer et préciser la Charte de l'environnement.

Préciser la volonté du peuple sur ces deux éléments qui ont beaucoup évolué – changement climatique et biodiversité – renforcerait symboliquement la protection de l'environnement. Là encore, Clara Gonzales l'a très bien dit.

Arrêtons-nous un instant sur ce point. Beaucoup d'auteurs ont estimé que ce serait une bonne chose, notamment Bastien François. Ils ont raison, car le symbolique est très important en droit, et l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution énonce les bases de notre République – laïcité, égalité, *etc.* Il s'agit des valeurs fondamentales qui nous unissent, la protection de l'environnement y a tout à fait sa place.

Toutefois, cette réforme n'est pas seulement symbolique : elle pourrait avoir des effets juridiques puisque les juges devront la respecter. Ces effets juridiques ont pu faire un peu peur, et on a craint, notamment le Conseil d'État, que le verbe « garantit » ne soit trop fort.

Je m'arrête ici un instant. Certains auteurs ont dit que cette réforme constitutionnelle n'apporterait rien du tout. Le Conseil d'État a démontré le contraire puisque, dans ses avis, il craint que le terme « garantit » ou « assure » ne soit trop fort et veut les remplacer par le terme « favorise ». Bien sûr, cela renforcera la protection de l'environnement, même si ce n'est pas une révolution puisque le seul fait qu'il existe un droit de l'homme dans l'environnement fait qu'on a obligation de le protéger. C'est simplement une obligation rappelée, réaffirmée, précisée et renforcée.

Dominique Rousseau, avec qui j'étais sur les ondes il y a peu, affirmait que cette révision ne changerait rien du tout, puisque le Conseil constitutionnel a jugé que, dans certains cas, il faut limiter la liberté d'entreprendre pour garantir la protection de l'environnement. C'est tout à fait juste, et cela peut rassurer ceux qui craignent qu'on ne limite la liberté d'entreprendre à cause de cette réforme : c'est déjà le cas – et c'est tout à fait normal. La liberté d'entreprendre n'est pas toute-puissante ni au-dessus des autres droits. Tous les droits de l'homme sont égaux, et il appartient aux juges, notamment au Conseil constitutionnel, d'en assurer la meilleure conciliation.

De ce point de vue, il n'y aura pas de révolution. Cependant, cela renforcera la protection juridique de ce droit, notamment par le biais de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), c'est-à-dire du contrôle des lois en vigueur. Pour l'instant, et sous réserve d'une évolution incertaine, le Conseil constitutionnel estime que les considérants de la Charte ne peuvent être invoqués en QPC. Or on constate que, dans le texte actuel de la Charte, la biodiversité n'est invoquée que dans les considérants. Si un texte de loi existant porte gravement atteinte à la biodiversité, il y a fort à parier que le Conseil constitutionnel écarte ce grief. Le texte qui vous est donc soumis apportera un vrai progrès puisqu'il permettra un meilleur contrôle.

Je tiens à souligner que ce texte ne sera pas, pour le législateur, un carcan mais une ressource. Même si le Conseil constitutionnel doit veiller à ce que le législateur respecte la Constitution et l'applique effectivement, l'analyse de sa jurisprudence, dans tous les

domaines, jusqu'à aujourd'hui, montre fort bien qu'il ne reproche pratiquement jamais au législateur de ne pas avoir apporté de garanties suffisantes. On l'a vu par exemple dans la décision récente sur la dérogation à l'interdiction des néonicotinoïdes pour la culture de la betterave sucrière. Il a considéré que cette exception était ponctuelle, limitée dans le temps, dans son objet, *etc.*, et qu'il n'y avait pas d'atteinte fondamentale aux principes.

Ce ne sera donc pas un carcan, parce que le Conseil constitutionnel ne réalise qu'un contrôle de l'erreur manifeste, du caractère manifestement inapproprié de telle ou telle législation par rapport à l'objectif.

En revanche, ce sera un moyen d'assurer votre propre survie. La dégradation atteint en effet un tel niveau qu'il ne s'agit plus seulement de nos enfants, de nos petits-enfants, mais aussi de nous-mêmes. On annonce 55 degrés dans les prochaines années à Paris, et beaucoup de gens n'y survivront pas car, soumis à de telles températures, le système respiratoire ne fonctionne plus.

Si nous voulons assurer notre propre survie et celle des générations futures, il nous faut des ressources supplémentaires. Or ce texte vous en fournira, ainsi qu'aux juges administratif et constitutionnel, qui pourront assurer plus efficacement la conciliation entre la protection de l'environnement et les autres droits fondamentaux.

S'agira-t-il d'une obligation de moyens ou de résultats ? Il y a eu des débats sur ce point. Je suis d'accord avec le Conseil d'État lorsqu'il estime qu'il existera une quasi-obligation de résultat. Tout comme le législateur et le juge doivent protéger le principe d'égalité, ils devront protéger l'environnement, notamment sur ces points-là.

Cependant, cela ne signifie pas que, demain, des torrents de contentieux vont déferler à la moindre pollution ou à la moindre dégradation de l'environnement. Le terme « garanti » – revenons-y un instant – fait un peu peur. Pourtant, il est déjà utilisé huit fois dans la Constitution.

Le Conseil d'État estime que le terme est trop fort et conseille de le remplacer par le terme « favorise ». Je suis en désaccord total avec le Conseil d'État sur ce point !

En effet, l'analyse de l'ensemble de la jurisprudence de tous les tribunaux démontre que le Conseil d'État est complètement à côté de la plaque ! Son analyse ne me paraît pas du tout justifiée, en particulier s'agissant du contentieux constitutionnel. À huit reprises, la Constitution affirme déjà que tel ou tel élément doit être garanti, six fois dans le Préambule, deux fois dans les articles. Dans le préambule de 1946, à l'alinéa 11, la Nation « garanti » la protection de la santé. Cela n'a absolument pas généré des flots de contentieux, cela n'a absolument pas paralysé l'économie ni l'industrie. Cela n'a absolument pas bloqué le principe d'innovation – qui est d'ailleurs réaffirmé dans la Charte de l'environnement. Toutes les craintes qui ont pu être exprimées sur ce point me paraissent donc totalement déraisonnables au regard de la jurisprudence actuelle, en particulier du Conseil constitutionnel.

Il me semble tout à fait utile d'adopter cette révision et indispensable de ne pas en réduire la portée. Il serait extrêmement dangereux de toucher à la Charte de l'environnement, qui est un texte symbolique, cohérent sur le plan du contenu, intéressant et qui apporte beaucoup de choses. Il faut néanmoins le compléter par cette révision.

Comme la plupart de mes collègues, et comme Clara Gonzales, j'estime que ce serait un progrès d'y affirmer le principe de non-régression et peut-être une très belle occasion pour le Sénat de se montrer l'ami de l'environnement, car on a parfois pu se demander si c'était toujours le cas. Il trouverait là une belle occasion de le montrer, soit en adoptant cette réforme telle quelle, soit en prouvant qu'il veut la renforcer avec le principe de non-régression, marquant ainsi le fait que l'institution vit dans son époque, qu'elle est ouverte à l'évolution de la société et soucieuse de protéger le présent et l'avenir.

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Sur ce dernier point, auriez-vous un doute ?

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Oui, et un vrai doute !

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – Quel dommage ! Vous ne connaissez pas assez le Sénat ni les sénateurs.

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Il y a beaucoup de sénateurs formidables et soucieux de protéger l'environnement !

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Madame Cohendet, vous avez dit que le texte n'était pas révolutionnaire mais avait une portée symbolique. Vous avez par ailleurs indiqué que 170 constitutions dans le monde font état de l'environnement, et qu'une centaine comportent un droit à l'environnement. Quelles sont les formulations choisies ? La sémantique est importante dans cette révision. Le mot « garantit » figure-t-il dans certaines constitutions ? Comment les choses se passent-elles pour ce qui est ensuite de l'interprétation des juges constitutionnels de ces pays ? Y a-t-il eu un avant et un après ? Pouvez-vous nous donner des exemples concrets sur le sujet ? Par ailleurs, la France serait-elle la seule à employer le verbe « garantir » ?

**Mme Cécile Cukierman.** – Merci, mesdames, pour votre présentation.

Je tiens tout d'abord à vous rassurer : nous sommes toutes et tous conscients des conséquences du dérèglement climatique. Nous en avons d'ailleurs vu les résultats dans beaucoup de nos régions, avec les floraisons précoces qui ont eu lieu et les conséquences catastrophiques du gel pour la viticulture et l'arboriculture de notre pays.

Avec beaucoup d'humilité, je vous rappelle qu'il existe inévitablement des réponses politiques différentes en démocratie, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, comme dans la société toute entière. Avoir des désaccords entre nous ne veut pas dire que nous sommes toutes et tous inconscients et regarderions la planète brûler sans rien faire.

Nous sommes en effet obligés en tant qu'élus, mais non par le Gouvernement ou par telle ou telle proposition : nous sommes obligés par les femmes, les hommes qui vivent, travaillent dans nos départements, celles et ceux que nous rencontrons, nos électrices, nos électeurs, à travers nos différents mandats. Ce sont parfois des gens avec des priorités différentes.

Je rencontre régulièrement des personnes qui estiment que, si la Constitution garantit beaucoup, concrètement, elle ne garantit plus leurs droits. Vous avez rappelé que la Constitution garantit la santé. Beaucoup de femmes et d'hommes, aujourd'hui, voient s'éloigner de chez eux l'accès à la santé... Il ne s'agit donc pas seulement d'inscrire un

principe dans la Constitution. Il s'agit de savoir quelle ambition politique on se donne pour y répondre.

On parle beaucoup de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Lorsqu'on le relit, il pose les bases – vous l'avez évoqué – de ce qui permet aux femmes et aux hommes de « faire République » ensemble. Dès lors que l'on y rajoute de nouveaux principes, au demeurant fort légitimes, n'ouvre-t-on pas la boîte de Pandore ? Ne risque-t-on pas, demain, de voir ajouter des orientations et des choix d'action qui ne concernent pas simplement la façon dont nous décidons de vivre ensemble et de « faire République » ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Personne ici ne souhaite réduire la portée de l'objectif constitutionnel de défense de l'environnement et de lutte contre le réchauffement climatique. Toutefois, il existe plusieurs principes constitutionnels, et plus les principes peuvent avoir des effets contradictoires, plus on dessaisit le législateur de sa capacité d'arbitrer au profit du juge.

Vous avez parlé d'un principe de non-régression. Cela peut sembler très intéressant. On pourrait aussi estimer qu'il faudrait poser un principe de non-régression en faveur des libertés individuelles. Nous y serions sans doute tous favorables, par principe. Toutefois, face à la pandémie, qu'aurait-on fait depuis un an ? Ce principe peut sembler intéressant, mais il n'est peut-être pas très pragmatique par rapport à tout ce qui peut arriver.

Par ailleurs, vous avez dit que le juge constitutionnel ne reproche jamais au législateur de ne pas fournir de garanties. J'ai quand même le sentiment, en particulier s'agissant des déclarations d'état d'urgence, que de nombreuses dispositions votées en 2015 et 2016 ont été censurées faute de garanties. On ne peut donc pas dire que, si le législateur n'assortit pas les droits fondamentaux de garanties suffisantes, le juge ne le sanctionne pas.

Toute la question est de savoir si l'on ne transfère pas le pouvoir au juge en inscrivant trop d'exigences constitutionnelles parfois contradictoires, qui ne seront plus arbitrées par la représentation nationale.

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** – De votre point de vue, quelles seraient les conséquences de l'usage du verbe « garantir » sur l'application du principe de développement durable, qui associe la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ? Cet équilibre ne serait-il pas remis en cause ?

**Mme Marie-Anne Cohendet.** – Monsieur Chevrollier, en ce qui concerne le droit comparé, je vous renvoie aux ouvrages de James May et Erin Daly, *Global Environmental Constitutionalism*, et aux ouvrages de David Boyd, rapporteur spécial à l'ONU sur les droits de l'homme et l'environnement. Ils démontrent les uns et les autres qu'il existe une assez grande diversité dans les termes employés dans les constitutions des différents pays et qu'il faut manier ces comparaisons avec beaucoup de prudence, un même terme n'étant pas forcément interprété de la même manière d'un pays à l'autre. Par exemple, en France, nous connaissons le principe suivant lequel, en droit, l'indicatif vaut impératif. Toute disposition rédigée à l'indicatif dans notre Constitution vaut obligation, ce qui n'est pas forcément le cas ailleurs.

Ces auteurs ont observé une très grande gradation dans les énoncés. Certains sont peu contraignants, d'autres au contraire le sont extrêmement. Il existe donc une gamme très

variée. On ne peut dire que les termes retenus par le projet de loi constitutionnelle soient ni trop forts ni trop faibles. Il existe également sur ces sujets un ouvrage de Jochen Sohne sur l'effectivité du droit constitutionnel de l'environnement dans certains pays.

Cette notion de la garantie, il faut l'apprécier par rapport à notre droit français, par rapport aux autres dispositions de la Constitution qui contiennent ce terme, et en observant si cela a généré ou non des flots de contentieux.

Je vous signale que plusieurs constitutions sont plus exigeantes que la Constitution française et reconnaissent des droits plus forts que le droit français. Par exemple, il existe dans le droit brésilien, le droit sud-africain ou à Saint-Domingue des exigences constitutionnelles extrêmement précises et fortes. Dans ce domaine, on ne peut craindre que la France ait un régime très dur et que les autres aient un régime très doux. Cela dépend beaucoup des pays.

Vous soulevez la question très importante de savoir si la France peut garantir seule la protection de l'environnement. On sait très bien que la protection de l'environnement doit se faire à l'échelle de la planète et que c'est l'action de tous les pays qui est importante. Si nous, Français, nous nous imposons des exigences très fortes alors que les Chinois ou d'autres n'ont pas d'exigences et font n'importe quoi, on risque de mettre en péril notre économie, alors que les autres massacreront l'environnement.

Je me suis rendue à un colloque en Chine il y a quelque temps. J'ai été stupéfaite de constater qu'on ne trouve plus à Pékin que des deux-roues électriques et plus du tout de deux-roues à essence, à cause de la pollution. Les Chinois ont un niveau de pollution épouvantable : le nuage couvre des milliers de kilomètres, ce qui prouve qu'ils auraient dû se réveiller plus tôt. Le nombre de morts de ce fait est énorme. Cependant, il ne me paraît pas réaliste de croire que les Chinois ne s'en soucient pas. Je pense au contraire qu'ils mènent des actions extrêmement fortes en faveur des énergies renouvelables, notamment en matière de fabrication de voitures électriques, où ils font des efforts gigantesques.

Nous ne devons pas rester immobiles au prétexte que d'autres pays ne font rien. Il est vrai que, sous le mandat de M. Trump, les États-Unis ont détricoté toute leur législation. Ce n'est plus le cas depuis l'arrivée de M. Biden, et je pense que son élection va renforcer la protection de l'environnement à l'échelle mondiale.

Je suis surtout convaincue qu'il existe des débouchés économiques et industriels énormes en matière de protection de l'environnement. Notre survie alimentaire dépend aussi de la protection de l'environnement agricole. Marc Dufumier, si vous le consultez, vous montrera comment les États-Unis, pendant des années, ont stérilisé des milliers d'hectares en recourant à des pratiques agricoles abusives, alors qu'on peut très bien nourrir la planète avec une agriculture respectueuse de l'environnement. Cela offrira plus d'emplois. C'est une question de volonté. On peut garantir notre alimentation et une économie solide et durable tout en protégeant l'environnement.

Madame Cukierman, je comprends votre inquiétude : si l'on touche à l'article 1<sup>er</sup>, ne va-t-on pas y mettre ensuite un peu tout et n'importe quoi ? L'argument est sérieux, mais je tiens à vous rassurer : l'article 1<sup>er</sup> a déjà été modifié au moins à deux reprises, en particulier pour y introduire la décentralisation. Ce n'est pas un problème du tout. Il ne faut pas non plus qu'une Constitution soit une vieille chose qui n'est plus du tout adaptée à la société actuelle. Au contraire, il me semble important qu'une constitution sache s'adapter à l'évolution de la

société. Le contrat social qu'établit la Constitution entre nous tous en 2021 n'est évidemment pas le même qu'en 1789. Ce serait une bonne chose d'introduire ce nouveau principe, et je ne pense pas que l'on ouvre ainsi une boîte de Pandore : c'est toujours le peuple qui décidera en dernier ressort, soit directement par référendum, soit par votre intermédiaire, du contenu qu'il souhaite donner à notre pacte républicain.

Monsieur Leconte, je comprends très bien votre argument, on ne peut plus sérieux, d'un risque de transfert du pouvoir de décision du législateur au juge. Néanmoins, je pense que le risque n'existe pas en France actuellement. Quand je disais tout à l'heure que le juge trouve toujours que les garanties offertes par la loi sont suffisantes, je parlais d'environnement. Cela ne s'applique pas à tous les domaines du droit, et si je vous ai fait croire le contraire, c'est que je me suis mal exprimée.

Pour l'instant, le juge n'est absolument pas prêt à aller vérifier sur le terrain si, dans le détail, la préservation de l'environnement est garantie sous tel ou tel aspect. Le juge vérifie si, *grosso modo*, les mesures adoptées vont ou non dans le sens de ce qui a été affirmé comme étant la volonté du peuple. Il ne sanctionne généralement que l'erreur manifeste. Je pense donc que le transfert du pouvoir de décision du législateur au juge ne constitue pas un vrai sujet de préoccupation aujourd'hui en France. Il faut veiller à ce que cela ne le devienne jamais, et c'est bien parce que les juges n'ont pas respecté la volonté affirmée par le peuple dans la Charte de l'environnement que cette révision constitutionnelle s'impose aujourd'hui.

Monsieur le président, l'emploi du terme « garanti » ne remettrait pas en cause l'équilibre interne du développement durable. D'autres articles de la Constitution – notamment le Préambule – contiennent le mot « garanti », qui ne génère pas une hiérarchie dans la valeur des droits. En d'autres termes, l'emploi de ce mot ne placerait pas la protection de l'environnement au-dessus d'autres droits et libertés. Certains ont toujours peur que la protection de l'environnement porte atteinte à la liberté ou à la propriété. Au contraire, notre dignité, notre droit de propriété, notre liberté, notre droit à la protection de la santé ne peuvent être préservés que si l'on garantit la protection de l'environnement.

**Mme Clara Gonzales.** – S'agissant du principe de non-régression, il n'implique pas que la réglementation environnementale ne puisse plus évoluer et que toute norme environnementale soit créée de manière définitive. Le principe de non-régression concernera le niveau de protection qui ne pourra plus être abaissé. Comme l'a rappelé Marie-Anne Cohendet, différentes garanties à valeur constitutionnelle existent aujourd'hui et n'empêchent pas l'innovation, la liberté d'entreprendre, etc. Le principe de non-régression consiste à garantir le fait que la protection ne sera pas abaissée, sans se priver de la capacité d'adaptation nécessaire pour atteindre ce résultat.

Je pense qu'il faut s'en remettre à l'intelligence, au professionnalisme et aux exigences du Conseil constitutionnel dans l'interprétation et l'équilibre des normes. Les principes de non-régression, de lutte contre le réchauffement climatique ou de protection de l'environnement seront toujours à appliquer de manière proportionnée, en particulier si cela engendre des atteintes à d'autres libertés ou droits fondamentaux garantis constitutionnellement. De ce point de vue, il n'existe pas de hiérarchie, comme l'a rappelé Marie-Anne Cohendet, entre les droits et libertés garantis constitutionnellement. La notion d'équilibre est fondamentale.

Les mêmes débats ont eu lieu à propos du principe de précaution. Marie-Anne Cohendet a rappelé que la santé est notamment garantie par la Constitution : ces

principes n'ont pas engendré de blocage ni un contrôle renforcé des mesures que le législateur a adoptées. Il faut donc s'en remettre à la sagesse du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel qui, il faut le rappeler, s'est montré assez frileux dans l'interprétation de certaines normes de la Charte de l'environnement.

L'inscription dans la Constitution nous obligera à l'échelle nationale puis, potentiellement, à soutenir l'adoption de normes internationales dans le cadre des relations interétatiques ou au sein de l'Union européenne. Nous resterons cependant soumis aux contingences des politiques internationales, c'est évident. Éric Dupond-Moretti, quand il a présenté le projet de réforme, a dit qu'il instituait un principe d'action des pouvoirs publics. Ce principe s'applique avant tout à l'échelle nationale. Cela ne changera pas la face de la politique des autres pays du monde, mais cela nous placera en position d'avant-garde dans la défense et la protection de l'environnement, ce qui, je pense, est voulu par le Gouvernement et un certain nombre d'élus.

Monsieur le président, vous avez rappelé à juste titre la liberté qui est la vôtre et le fait que la seule chose qui vous oblige, c'est votre fonction de représentants du peuple. Loin de moi l'idée de le remettre en cause. Heureusement, aucun intérêt privé, quel qu'il soit, ne vous oblige, ni le nôtre ni celui des autres personnes que vous avez auditionnées. J'essayais simplement de rappeler dans ma présentation que la préservation de l'environnement, objectif à valeur constitutionnelle, vous oblige et nous oblige tous. C'est pourquoi que je me permettais de faire référence aux différents textes dont vous aurez à débattre d'ici la fin de la mandature.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Tous les sénateurs, et pas seulement les membres de la commission des lois, ont été élus locaux et assumé des responsabilités – maires, présidents de conseils départemental ou régional, d'intercommunalité. Même si nous avons des engagements politiques différents, je crois que nous nous accordons aujourd'hui très largement, pour ne pas dire unanimement sur la nécessité de la protection de l'environnement. Notre responsabilité, notamment au sein de la commission des lois, est d'écrire la loi et, en la circonstance, de jouer notre rôle de constituants. Nous sommes donc, par principe, à l'écoute de tout le monde et prudents dans nos analyses. Nous prendrons naturellement nos responsabilités mais, sur le fond, sachez que nous sommes convaincus de la nécessité de préserver notre environnement. Nos prédécesseurs ont d'ailleurs voté la Charte de l'environnement, qui fait désormais partie du bloc de constitutionnalité. Nous nous inscrivons dans la continuité de ce processus.

Il me reste, mesdames, à vous remercier pour vos contributions.

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

*La réunion est close à 11 h 50.*

**Mercredi 5 mai 2021**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme**

*La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, M. Stéphane Piednoir, Mme Dominique Vérien, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, Mme Sylvie Robert, M. Thani Mohamed Soilihi, comme membres titulaires, et de M. Albéric de Montgolfier, Mme Jacky Deromedi, M. Max Brisson, M. Laurent Lafon, M. Jean-Pierre Sueur, Mme Maryse Carrère et Mme Éliane Assassi comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme.*

**Désignation de rapporteurs**

*La commission désigne M. Philippe Bas rapporteur sur le projet de loi n° 4105 (A.N., XV<sup>e</sup> lég.) relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire, sous réserve de sa transmission.*

*La commission désigne Mme Catherine Di Folco rapporteur sur la proposition de loi n° 68 (2020-2021) tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit, présentée par M. Vincent Delahaye, Mme Valérie Létard et plusieurs de leurs collègues.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je vous propose de désigner, d'une part, Mme Jacky Deromedi rapporteur sur la proposition de loi n° 311 pour un meilleur accès des jeunes dans la fonction publique et les entreprises, présentée par Mme Hélène Conway-Mouret et plusieurs de ses collègues, et, d'autre part, Mme Nathalie Goulet rapporteur sur la proposition de loi n° 232 tendant à revoir les conditions d'application de l'article L. 122-1 du code pénal sur la responsabilité pénale des auteurs des crimes et délits, présentée par Mme Nathalie Goulet et plusieurs de ses collègues, et la proposition de loi n° 486 relative aux causes de l'irresponsabilité pénale et aux conditions de réalisation de l'expertise en matière pénale, présentée par MM. Jean Sol, Jean Yves Roux, Mme Catherine Deroche, MM. François-Noël Buffet, Philippe Bas, Bruno Retailleau, Mme Nathalie Delattre et plusieurs de leurs collègues. Je vous informe que la commission des affaires sociales se saisira pour avis de ces deux derniers textes.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – N'aviez-vous pas indiqué que, en vertu de la jurisprudence de la commission, ne peut pas être désigné rapporteur un membre du groupe auquel appartient l'auteur de la proposition de loi ? Qui plus est, l'auteur du texte ? Cet argument nous avait été opposé sur un texte précédent. La jurisprudence serait-elle mouvante ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – Par nature, la jurisprudence peut évoluer, mais tel n'est pas le cas ici. Ma position, qui s'appuie sur la pratique de la commission de longue date, est que dès lors qu'une proposition de loi n'a pas de chance d'aboutir, un membre du groupe auteur du texte ne peut être désigné rapporteur. Il s'agit d'éviter un conflit de principe entre la position du rapporteur et celle de la commission

En la circonstance, deux textes sur l'irresponsabilité pénale sont présentés. Sans porter de jugement de valeur, la rédaction issue du travail commun entre la commission des lois et la commission des affaires sociales aboutira sans doute à intégrer l'article unique de la proposition de loi de Mme Goulet dans celle qui est présentée par M. Jean Sol. Par conséquent, Mme Goulet sera donc rapporteur, dans les faits, de ce dernier texte. Il n'y a là aucun contournement de nos principes.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Alors que mon groupe souhaitait que je sois rapporteur du texte présenté par Mme Conway-Mouret, vous avez argué que cela n'était pas conforme à la jurisprudence. Sans mettre en cause quiconque, pourquoi cette même règle n'est-elle pas appliquée en l'espèce ?

Par ailleurs, vous préjugez du rejet d'un texte. Certes, le groupe majoritaire auquel vous appartenez ne sera pas favorable à ce texte, mais le débat n'a pas encore eu lieu, pas plus que nous n'avons examiné les amendements que le rapporteur pourrait présenter... On ne saurait préjuger du vote de la commission !

**M. Patrick Kanner.** – Encore moins du vote du Sénat en séance publique !

**M. François-Noël Buffet, président.** – Permettez-moi de rappeler qu'une proposition de loi présentée par votre groupe, et dont Mme de La Gontrie avait été désignée rapporteure, a été adoptée par la commission et a pu prospérer. Je suis, cependant, attaché au fait qu'un rapporteur ne soit pas mis en situation d'être battu lors de la réunion de commission.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je ne suis pas d'accord avec cette théorie. En démocratie – et nous sommes dans une instance particulièrement démocratique –, le rapporteur rapporte loyalement le point de vue de la commission. À plusieurs reprises, sur d'autres textes, nous avons entendu le rapporteur préciser que la commission n'avait pas suivi son avis.

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

### **Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – La discussion sur ce projet de loi constitutionnelle a pris une tournure quelque peu inhabituelle.

D'ordinaire, notre démarche de législateur consiste d'abord à nous fixer des objectifs ; ensuite, à déterminer les effets juridiques propres à atteindre ces objectifs ; et, enfin seulement, à trouver la rédaction la plus appropriée pour produire ces effets juridiques.

En l'espèce, le Gouvernement nous propose de suivre la démarche inverse. Ayant fortement élagué les propositions de la Convention citoyenne pour le climat qui relevaient de la loi ordinaire ou du règlement, il veut ici se montrer fidèle à la promesse de les transmettre « sans filtre » en vue de leur adoption. C'est pourquoi il nous soumet un projet de révision constitutionnelle dont la rédaction est presque identique à l'une des recommandations de la Convention. Après la troisième phrase du premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, serait insérée une phrase ainsi rédigée : « Elle [La France] garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique. »

Les effets juridiques de cette rédaction sont très incertains, comme l'ont abondamment confirmé nos auditions.

Par voie de conséquence, la discussion s'est focalisée sur le sens des mots choisis par le Gouvernement et l'interprétation que pourraient en donner les juridictions. Au lieu d'être politique, notre débat est sémantique...

Ce débat est, en outre, passablement embrouillé, le Gouvernement lui-même entretenant la confusion sur la portée juridique du texte qu'il propose par des déclarations soit manifestement erronées, soit contradictoires, soit obscures.

Nous sommes tous attachés à la protection de l'environnement, mais nous ne pouvons pas voter un texte à l'aveugle.

Contrairement à ce que prétend le Gouvernement, le projet de révision ne créerait pas de toutes pièces une obligation d'agir pour la protection de l'environnement incombant aux pouvoirs publics. Le droit constitutionnel en vigueur leur assigne déjà de fortes obligations en la matière. Ainsi, le législateur a l'obligation d'assortir de garanties suffisantes le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, consacré à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement. Par ailleurs, les personnes publiques ont, comme toute autre personne, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement, prévu à l'article 2 de la Charte. Enfin, les pouvoirs publics ont l'obligation de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement en tant que patrimoine commun des êtres humains, dégagé par le Conseil constitutionnel du préambule de la Charte.

À ce propos, je me dois d'indiquer que le Gouvernement a tort d'affirmer qu'un objectif de valeur constitutionnelle n'emporte aucune obligation.

Comme cela a été fermement établi par la doctrine, à la lumière de la jurisprudence constitutionnelle et administrative, les objectifs de valeur constitutionnelle ont pleine valeur normative : ils ont à la fois une fonction d'obligation, d'interdiction et de permission. Les pouvoirs publics ont notamment l'obligation de « mettre en œuvre », de « réaliser » ou de « contribuer à la réalisation » de ces objectifs, selon les termes du Conseil constitutionnel.

Il me semble également important d'insister sur le fait que la portée juridique d'une obligation dépend non seulement de son contenu, mais aussi de sa justiciabilité.

La Constitution, je l'ai dit, assigne déjà de fortes obligations aux pouvoirs publics en matière de protection de l'environnement. Toutefois, le législateur n'est pas placé à cet égard dans la même position que les autorités administratives nationales ou locales.

Le contrôle juridictionnel du respect, par le législateur, de ses obligations constitutionnelles est limité. Le Conseil constitutionnel n'exerce son contrôle que lorsqu'il est saisi d'une loi, et la seule sanction qu'il est habilité à prononcer – la déclaration d'inconstitutionnalité – consiste à empêcher une loi d'entrer en vigueur ou à imposer sa sortie de vigueur. En revanche, il ne dispose d'aucun pouvoir d'injonction qui lui permettrait de sanctionner une carence du législateur, et il n'est pas non plus habilité à condamner l'État à réparer les dommages causés par son action ou son inaction.

Ce constat doit néanmoins être relativisé. En effet, d'une part, le Conseil constitutionnel parvient à sanctionner indirectement les carences du législateur en contrôlant que celui-ci a épuisé sa compétence et qu'en modifiant l'état du droit il n'a pas privé de garanties légales des exigences constitutionnelles. D'autre part, l'application d'une loi déclarée inconstitutionnelle par le Conseil engage désormais la responsabilité de l'État devant la juridiction administrative.

Par ailleurs, le juge administratif est pleinement en mesure d'assurer le respect des principes constitutionnels par les autorités administratives.

Ces mises au point étant faites, il nous reste à examiner si, oui ou non, l'obligation assignée aux pouvoirs publics par les nouvelles dispositions proposées va au-delà des obligations qui leur incombent d'ores et déjà.

Le Gouvernement prétend d'abord que son texte faciliterait l'engagement de la responsabilité des personnes publiques, notamment l'État et les collectivités territoriales, en mettant à leur charge une « quasi-obligation de résultat ». Cela résulterait en particulier de l'usage du verbe « garantir ».

Le Gouvernement s'abrite ici derrière l'avis du Conseil d'État. Mais si le Conseil d'État a lui-même employé cette expression, ce n'est pas pour fixer l'interprétation des dispositions proposées, mais, au contraire, pour en souligner le caractère incertain. La notion de « quasi-obligation de résultat » n'a jamais été définie en droit.

En droit civil comme en droit administratif, le mot « garantie » est employé pour désigner des dispositifs juridiques très divers, mais qui visent tous à prémunir contre un risque : ces dispositifs visent à assurer à une ou plusieurs personnes, pour le cas où un événement préjudiciable surviendrait, la réparation du préjudice qui en résulterait, en palliant les insuffisances des règles de responsabilité contractuelle ou extracontractuelle de droit commun.

Par exemple, en droit des contrats, « l'obligation de garantie » va au-delà de « l'obligation de résultat », puisque le débiteur ne peut même pas s'exonérer en cas de force majeure.

Du point de vue de la responsabilité des personnes publiques, les dispositions proposées par le Gouvernement se prêtent ainsi à trois interprétations principales.

Selon une première interprétation, l'État et les autres personnes publiques s'obligeraient à réparer tout dommage causé à l'environnement ou à la diversité biologique, quelle qu'en soit la cause. L'institution d'une telle garantie, au sens propre du terme, serait aberrante, les personnes publiques françaises n'ayant tout simplement pas les moyens de l'assumer.

Selon une deuxième interprétation, l'État et les autres personnes publiques s'obligeraient à réparer tout dommage de leur fait ou qu'ils auraient pu empêcher. Cet objectif n'est que partiellement satisfait par le droit en vigueur, puisque les obligations issues de la Charte de l'environnement doivent aujourd'hui être conciliées – j'insiste sur cette notion de conciliation – dans l'action des pouvoirs publics avec les autres exigences constitutionnelles ou d'intérêt général.

Selon une troisième interprétation, l'État et les autres personnes publiques s'obligeraient à réparer tout dommage causé par un manquement à l'obligation de ne rien faire qui porte atteinte à l'environnement et de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour empêcher qu'il lui soit porté atteinte, sous réserve des autres exigences constitutionnelles et d'intérêt général. Un tel objectif est, cette fois, pleinement satisfait par le droit en vigueur, sous la seule réserve des limites fixées au contrôle juridictionnel d'éventuelles carences du législateur.

La même incertitude peut être observée en ce qui concerne les effets de la rédaction proposée sur la validité des actes des pouvoirs publics, c'est-à-dire sur le contrôle de constitutionnalité des lois et le contrôle de légalité des actes administratifs.

Les principes constitutionnels relatifs à la protection de l'environnement sont susceptibles d'entrer en conflit avec d'autres exigences constitutionnelles ou d'intérêt général, auquel cas il appartient au législateur et, dans leur domaine de compétence, aux autorités administratives de les concilier, sous le contrôle du juge. L'article 6 de la Charte de l'environnement pose, en outre, un principe spécial de conciliation entre la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social, conformément à une définition englobante du développement durable.

Quelle serait, à cet égard, l'incidence du projet de loi constitutionnelle ?

Le Gouvernement déclare que l'un des objectifs du texte est de « rehausser la place de la préservation de l'environnement dans notre Constitution », mais il précise par ailleurs que « rehaussement ne signifie pas hiérarchie ». « Le Gouvernement n'entend pas introduire une échelle de valeurs entre les principes constitutionnels qui, demain comme hier, seront tous de valeur égale. » Il ne nous aide pas à y voir clair...

En réalité, il convient de distinguer deux formes de hiérarchie matérielle entre des normes : la priorité d'une norme sur l'autre, au sens où la seconde ne peut recevoir un commencement d'application qu'à condition que la première soit intégralement satisfaite ; la prépondérance d'une norme sur l'autre, au sens où il est donné plus de poids à la première qu'à la seconde dans leur conciliation.

En l'état du droit, il n'existe effectivement aucun ordre de priorité entre les principes de fond posés par la Constitution. En revanche, il serait aventureux d'affirmer qu'aucun de ces principes n'a plus de poids que les autres. La doctrine s'est souvent essayée à dégager une liste de droits, libertés ou autres principes de premier rang, bénéficiant d'une protection renforcée du juge constitutionnel. L'intensité du contrôle de proportionnalité opéré par le Conseil constitutionnel varie, par exemple, selon le principe auquel il est porté atteinte.

Si l'on en croit les déclarations entendues, le projet de révision aurait seulement pour objectif de « donner plus de poids » au principe de préservation de l'environnement par rapport aux autres normes constitutionnelles. Cela résulterait de son inscription à l'article 1<sup>er</sup>

de la Constitution, de l'emploi de « verbes d'action forts » et de l'adoption éventuelle de cette révision constitutionnelle par référendum. Ces différentes considérations sont tout à fait hasardeuses.

En revanche, l'usage du verbe « *garantir* » peut laisser à penser que les pouvoirs publics se verraient imposer non pas seulement une obligation constitutionnelle plus forte, mais une obligation prioritaire. Lors de son audition, le professeur Bertrand Mathieu s'est plus particulièrement interrogé sur l'articulation des nouvelles dispositions avec l'article 6 de la Charte de l'environnement. Selon lui, le fait que la « conciliation des objectifs environnementaux, sociaux et économiques » ne soit pas mentionnée pourrait éventuellement « conduire le juge constitutionnel à glisser d'une conciliation à une hiérarchisation ».

Nous ne pouvons pas accepter de voter un texte dont les effets juridiques sont aussi incertains. Cela reviendrait, pour le Parlement agissant en tant que Constituant, à se défausser entièrement sur le juge du soin de déterminer la portée des nouvelles dispositions.

C'est pourquoi je propose de retenir la rédaction suggérée par le Conseil d'État, qui supprime toute référence à la notion de garantie, dont le sens est ici beaucoup trop flou, et qui remplace le verbe « *lutter* » par le verbe « *agir* ». Cela ne change rien au fond, mais c'est plus sobre d'un point de vue rhétorique. La préservation des équilibres climatiques mérite mieux que des effets de manche.

Il faudrait également préciser que le principe ainsi énoncé à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution s'applique dans les conditions prévues par la Charte de l'environnement, afin d'éviter tout problème d'articulation entre les deux textes.

Mon amendement vise donc à rédiger ainsi l'article unique : « Elle préserve l'environnement ainsi que la diversité biologique et agit contre le dérèglement climatique, dans les conditions prévues par la Charte de l'environnement de 2004. »

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté le même amendement hier. L'introduction dans la Constitution des références à la diversité biologique et au dérèglement climatique a une valeur symbolique et politique forte. Mais nous partageons l'analyse de votre rapporteur quant aux risques juridiques. La Charte de l'environnement, fondée sur la conciliation et non la hiérarchisation, est équilibrée.

**M. Philippe Bas.** – Je souscris totalement aux analyses, aux conclusions et à la proposition du rapporteur, qui n'a rien laissé dans l'ombre.

Que reste-t-il de ce projet de révision constitutionnelle une fois que l'on en a retiré le venin ? On peut se le demander... Néanmoins, cet amendement est un témoignage de bonne volonté. Il répond aussi à une exigence politique : marquer la préoccupation que doit exprimer le Sénat pour la protection de la planète. Et puisque le marqueur politique ultime, aujourd'hui, consiste à ajouter une nouvelle disposition aux principes fondamentaux de la Constitution, pourquoi pas.

Toutefois, je retiendrai de cet épisode une nouvelle manifestation du cynisme en politique. Tout s'est effectué au mépris du fonctionnement normal des institutions démocratiques. L'affirmation selon laquelle les membres de la prétendue Convention

citoyenne, sorte de « comité de salut public 3.0 », auraient été tirés au sort est mensongère. Ils ont été sélectionnés conformément aux méthodes en vigueur dans les organismes de sondages : des catégories plus ou moins représentatives de la population ont été déterminées, et c'est seulement au sein de chacune d'elles que le hasard est intervenu. D'ailleurs, la plupart des personnes sollicitées se sont récusées. Du point de vue de la représentativité, cette instance relève d'une véritable imposture. L'autoproclamation de légitimité de ses membres est un scandale démocratique.

Le Président de la République, à l'origine de ce processus toxique pour le fonctionnement de la démocratie, avait dit que les propositions de la Convention seraient reprises sans filtre. C'est en effet le cas. Pour un chef d'État, reprendre sans filtre les propositions d'une instance illégitime et les introduire dans le texte constitutionnel est une véritable abdication. Ne pas défendre les principes fondamentaux du fonctionnement des institutions républicaines illustre une totale abolition de l'esprit critique.

Notre réunion d'aujourd'hui marque le retour au fonctionnement normal des institutions. En prévoyant que notre texte fondamental ne pourrait pas être révisé sans un vote préalable des deux assemblées, le Constituant de 1958 a fait preuve de discernement. En outre, le Sénat est une assemblée libre, indépendante, non alignée. Notre responsabilité est essentielle. Nous devons brandir haut et fort notre drapeau, celui de la défense des principes de la République.

Quelle politique écologique voulons-nous ? Une écologie dogmatique, de la décroissance, qui fait prévaloir la préservation de l'environnement sur toute autre considération, dont le développement économique et le progrès social ? Ou une politique de développement durable, défini à l'article 6 de la Charte de l'environnement comme la conciliation entre la protection de l'environnement, le développement économique et le progrès social ? Si nous voulons rompre avec cette recherche d'équilibre, prenons le texte du Gouvernement et acceptons le saut dans l'inconnu consistant à remettre les clés du pouvoir législatif en matière d'environnement au Conseil constitutionnel. C'est l'écologie radicale, l'écologie de la décroissance, qui triomphera.

Au-delà du débat juridique, alors que la question du réchauffement climatique est devenue prégnante, c'est à ce niveau-là qu'il faut situer l'enjeu.

**Mme Agnès Canayer.** – La jurisprudence du Conseil constitutionnel est constante depuis 1971. Les principes constitutionnels ne sont pas hiérarchisés mais doivent être conciliés.

La Constitution de 1958 repose sur un équilibre subtil : le texte est rigide dans sa révision, mais souple dans son interprétation. Il a su intégrer un certain nombre de réformes structurelles : décentralisation, construction européenne, etc. Cet équilibre subtil ne doit pas être remis en cause, même si – nous en sommes tous convaincus ici – la protection de l'environnement est un enjeu fondamental. Je me félicite de la solution retenue par le rapporteur.

On a laissé entendre que la Charte de l'environnement ne pouvait pas servir de base à des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Est-ce bien le cas ?

**M. Philippe Bonnecarrère.** – La protection de l'environnement fait déjà partie du bloc de constitutionnalité. Nombre de constitutionnalistes s'interrogent sur l'apport que

pourrait représenter la révision proposée. Elle ne serait opérationnelle qu'en cas de changement de hiérarchie des normes juridiques, mettant en cause le principe de conciliation visé à l'article 6 de la Charte de l'environnement. Ce serait extrêmement périlleux.

La rédaction proposée par le rapporteur, qui s'inscrit dans une logique de conciliation même si le mot n'est pas employé, présente plusieurs avantages.

D'abord, la société occidentale s'est construite selon une logique de progrès scientifique, social et économique. La croissance doit être durable. N'instituons pas une hiérarchie des règles juridiques qui pourrait nous conduire à un modèle de décroissance.

Ensuite, la proposition du rapporteur permet d'en rester aux droits de la personne humaine. La conception occidentale donne une définition strictement individuelle à nos droits, là où d'autres pensent que la notion de droit doit être interprétée de manière collective : il existerait des droits « subjectifs » et des droits « objectifs ». La conception française est à l'évidence une conception de droits subjectifs. Si des droits objectifs, ceux de l'environnement, devenaient supérieurs aux droits subjectifs, notamment les droits de l'homme, ce serait une modification complète de notre conception, voire un danger pour la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

**M. Éric Kerrouche.** – J'ai trouvé l'intervention de Philippe Bas consternante. Si certaines questions sur la représentativité de la Convention citoyenne sont légitimes, considérer que les citoyens, une fois correctement informés, ne seraient pas suffisamment intelligents pour élaborer collectivement des orientations me semble relever d'une conception pour le moins curieuse de la démocratie.

En revanche, je rejoins certaines des remarques de forme. La tactique politique du Gouvernement nous éloigne beaucoup du fond. Lors de nos auditions, je songeais à la formule de Jean Giraudoux selon laquelle le droit est « la plus puissante des écoles de l'imagination ».

Nous nous sommes focalisés sur un débat de pharisiens, en nous interrogeant sur les termes, et non sur le fond. Monsieur le rapporteur, vous avez omis de mentionner Dominique Rousseau qui, lors de son audition, avait insisté sur l'autonomie des significations entre les différents versants du droit. La portée du verbe « *garantir* » n'est pas la même en droit constitutionnel, en droit civil ou en droit pénal.

D'autres personnes auditionnées ont souligné l'intérêt qu'il y aurait à voter cette révision essentiellement symbolique pour placer la France parmi les pays du Nord qui affichent une nouvelle volonté en matière de lutte contre le dérèglement climatique.

En fait, ce n'est pas nous qui sommes directement concernés par ce texte. La question est simple : voulons-nous ou non laisser les Français s'exprimer ? Les priver de cette parole putative est un choix politique.

Vous avez indiqué vouloir corriger des difficultés qui viendraient du texte du Gouvernement. Mais comme vous avez repris les termes « *préserver* » et « *agir* », nous allons retomber dans les mêmes débats sémantiques.

La Charte de l'environnement est-elle suffisante ? Regardons autour de nous, écoutons les personnes que nous avons auditionnées et observons la disparition de la biodiversité. Manifestement, au-delà des protections qui existent, les textes ne sont pas assez forts. Perdre de vue la finalité serait une erreur.

Notre groupe regrette que la notion de « biens communs » ne soit pas prise en compte dans le cadre du projet de révision constitutionnelle. Cette notion correspond à une vision universaliste du développement en France et dans le monde.

**Mme Éliane Assassi.** – J’ai également été un peu choquée par les propos de Philippe Bas. La Convention citoyenne, quoi que l’on en pense, a tout de même produit des idées pertinentes. Ce que l’on peut regretter, c’est l’utilisation politicienne qui en a été faite par le Président de la République, suscitant d’ailleurs la colère de nombreux membres.

Selon le Gouvernement, la modification de l’article 1<sup>er</sup> de la Constitution instaure un principe d’action positif. En réalité, ce texte n’apportera rien à l’existant. Aucune obligation de résultat ne pèsera sur les pouvoirs publics. Il s’agit donc d’une mention inutile, la Charte de l’environnement ayant déjà – cela a été rappelé – une valeur constitutionnelle. Je pourrais également évoquer la jurisprudence du Conseil constitutionnel ou les engagements internationaux de la France, sur lesquels se fonde, par exemple, le recours administratif contre l’État pour carence fautive dans ce que l’on a appelé « l’affaire du siècle ».

L’opposition entre les verbes « *garantir* » et « *favoriser* » est un faux débat. D’autres évolutions constitutionnelles ou législatives auraient pu avoir un effet réel et direct pour la protection de l’environnement et la lutte contre le changement climatique. La Charte de l’environnement pourrait être complétée par les principes de « solidarité écologique », d’« utilisation durable des ressources » et, surtout, de « non-régression ».

L’amendement du rapporteur ne me convient donc pas plus que le texte original. Face à l’urgence climatique et à la défense du climat, nous sommes loin du compte.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Si je partage les réticences du rapporteur quant au projet de révision constitutionnelle, je ne peux que constater que le texte qu’il nous propose est une aporie. Il y est indiqué qu’il faut préserver l’environnement, conformément à la Charte de l’environnement. Or celle-ci a déjà valeur constitutionnelle. Quel est l’intérêt d’inscrire dans la Constitution qu’une disposition à valeur constitutionnelle s’applique ? Je suis sceptique sur cette rédaction.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Nous sommes, je le crois, tous d’accord sur un point : notre planète est en danger, et il faut la préserver. Si les dispositions actuelles étaient suffisantes, cela se saurait. Il faut donc aller plus loin et tenter une action forte. C’est l’objectif du présent projet de révision constitutionnelle.

Ce texte reprend une proposition de la Convention citoyenne pour le climat approuvée par une large majorité de ses membres. Le Président de la République s’était engagé à donner suite aux travaux de celle-ci, qui ont constitué la première étape. Nous sommes en train de travailler sur la deuxième. La troisième serait, le cas échéant, le référendum. Beaucoup de nos concitoyens manifestent pour avoir la parole. Il est important de la leur donner. Le processus n’est peut-être pas parfait, mais c’est une manière supplémentaire d’engager les citoyens dans une démarche démocratique.

La préservation de l’environnement deviendrait un principe constitutionnel, et non plus seulement un objectif à valeur constitutionnelle. Un principe d’action positif des pouvoirs publics en faveur de l’environnement serait instauré, et le dérèglement climatique explicitement mentionné dans la Constitution.

Si l'emploi du verbe « *garantir* » ne fait pas consensus, le Gouvernement a retenu une position médiane. Comme cela a été rappelé durant nos auditions, le terme figure déjà à l'article 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, en vertu duquel la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ».

Le projet de révision constitutionnelle est à nos yeux équilibré. Nous n'irons pas dans le sens suggéré par le rapporteur, malgré le brio de son analyse.

**M. Guy Benarroche.** – Mon sentiment est mitigé. Tout le monde prétend avoir conscience que la planète est en danger et qu'il faut la sauver, ce qui est une nouveauté. Mais quels moyens mettons-nous en œuvre pour sauver la planète ? Nous refusons d'admettre qu'il y a des priorités et de prendre les mesures nécessaires.

Nous devrions laisser les citoyens débattre et se prononcer par référendum. Or nous allons les en empêcher, au nom d'arguments sémantiques.

Philippe Bas a raison de parler de cynisme politique. Mais le cynisme est partagé : le Président de la République a voulu faire un instrument politique de ce texte, et d'autres font de même aujourd'hui.

Il y aurait plusieurs écologies. Pour ma part, je n'en connais qu'une : celle qui permet à la fois le développement économique, le progrès social et la sauvegarde de la planète. Certains invoquent l'épouvantail de la décroissance sans préciser de quelle croissance il s'agit. Nous sommes tous pour la décroissance des émissions de gaz à effet de serre ou de l'utilisation d'énergies fossiles.

En fait, il y a une sorte de peur du changement.

Nous ne voterons pas l'amendement du rapporteur. La modification de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution est une nécessité à la fois juridique et symbolique.

Lors de son audition, Bertrand Mathieu a indiqué que l'emploi du verbe « *garantir* » ne changeait pas la nature des protections constitutionnelles. Éric Kerrouche a rappelé les propos de Dominique Rousseau sur l'utilisation de ce verbe en droit. Et, comme l'a souligné Thani Mohamed Soilihi, le terme figure déjà dans le Préambule de 1946. Faisons confiance au juge pour arbitrer entre plusieurs principes constitutionnels.

Malgré le cynisme, malgré l'épouvantail de la décroissance, malgré la peur du changement, il est nécessaire de proposer aux citoyens français de passer à une étape supérieure. Ajouter dans la Constitution une garantie de préserver la planète et de lutter contre le dérèglement climatique y contribuera.

**Mme Cécile Cukierman.** – Il est indispensable de respecter l'exercice démocratique, dont l'acte de référendum. Il ne faut pas instrumentaliser les citoyens sous prétexte de leur demander leur avis. On ne peut pas se satisfaire que le Gouvernement retienne aujourd'hui certaines propositions de la Convention, organise un référendum sur l'une d'elles et balaye les autres d'un revers de main.

Il existe une urgence climatique, environnementale, comme il existe une urgence en matière d'égalité sociale. Il ne suffit pas d'écrire une chose dans la Constitution pour qu'elle devienne réalité.

L'ajout d'une phrase à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution répond à une aspiration un peu populiste. Elle permet de contenter certains, et ceux qui dirigeront demain le pays pourraient s'en satisfaire pour ne pas agir plus contre le dérèglement climatique. Or il existe déjà des moyens d'agir, dont la Charte de l'environnement.

L'article 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que la Nation garantit aussi les « loisirs ». Peut-on se gargariser de garantir constitutionnellement les loisirs quand nombre de familles ont du mal à nourrir leurs enfants dès le 10 du mois ?

La manœuvre du Président de la République et du Gouvernement, qui consiste à utiliser le référendum à des fins peu respectueuses du pacte démocratique, ne changera rien en matière d'environnement et de climat si la volonté politique n'est pas au rendez-vous.

**M. Patrick Kanner.** – Nous pourrions parler longuement de la différence entre droits réels et droits formels, selon la formule de Karl Marx...

Il faut ici distinguer le texte et le contexte.

Le texte, c'est un projet de révision constitutionnelle voté par l'Assemblée nationale avec beaucoup d'abstentions dans tous les groupes, signe que les interrogations de fond et de forme étaient nombreuses. Ce texte est imparfait, mais nous ne sommes pas certains que la rédaction proposée par le rapporteur soit meilleure. Nous ne participerons donc pas au vote de ce matin. Le 10 décembre dernier, notre groupe défendait une proposition de révision constitutionnelle relative à la préservation des biens communs. Seuls quatre-vingt-douze sénatrices et sénateurs, tous de la gauche de l'hémicycle, ont voté ce texte. Cela montre aussi les limites de l'engagement des uns et des autres.

Le contexte est celui d'un piège tendu par le Président de la République, qui a annoncé vouloir interroger les Français sur cette révision constitutionnelle, suggérant que, s'il n'y avait pas de référendum, ce serait à cause de l'obstruction du Sénat. Je trouve regrettable de faire de la tactique électorale sur de tels sujets.

Nous devons nous interroger sur le vote que nous émettrons en séance. Un enjeu aussi grave mérite bien mieux qu'une certaine forme de tambouille politique.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Nous sommes saisis d'un texte dont nous n'avons pas pris l'initiative. Nous avons le devoir de nous positionner.

Les auditions que nous avons menées ont mis en lumière les divergences d'opinion quant à la rédaction proposée. Elles ont surtout montré à quel point l'interprétation à donner du verbe « *garantir* » est douteuse. La décision que nous devons prendre dans ce contexte est d'autant plus importante qu'il s'agit de modifier la Constitution. Je me refuse, pour ma part, à constitutionnaliser le doute, en cherchant à concilier le symbole et le droit ! Il faut se départir de la mode consistant à utiliser la Constitution comme un outil de communication.

Le verbe « *garantir* », je l'ai dit, est porteur d'insécurité juridique. Il risque notamment d'introduire une forme de hiérarchisation entre différents principes constitutionnels. Nous devons trouver une rédaction permettant de réaffirmer notre volonté de préserver l'environnement, objectif auquel nous souscrivons sous réserve du respect du principe de conciliation figurant à l'article 6 de la Charte de l'environnement.

Madame Canayer, l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, qui consacre le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, est invocable en QPC. Il en va de même de plusieurs autres dispositions de la Charte, qui constituent le corollaire de ce droit.

J'ai essayé de faire en sorte de ne pas nous engager dans une aventure juridique contraire à l'objectif d'équilibre entre préservation de l'environnement, développement économique et progrès social. L'introduction d'une référence au climat dans la Constitution est une véritable avancée.

### EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Je rappelle que, dans le cadre de l'examen d'un projet de loi constitutionnelle, la commission saisie au fond n'établit pas le texte. C'est donc le texte du Gouvernement qui sera examiné en séance, même si nous adoptons l'amendement.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le groupe socialiste, écologiste et républicain ne prendra pas part au vote.

*L'amendement LOIS.1 est adopté.*

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

### Communication sur le bilan annuel de l'application des lois

**M. François-Noël Buffet, président.** – Dans quelques jours, les présidents des sept commissions permanentes de notre assemblée procéderont à l'audition de la Secrétaire générale du Gouvernement dans le cadre du bilan annuel de l'application des lois. Comme il est d'usage, je souhaite auparavant évoquer avec vous les principales caractéristiques de l'application des lois que nous avons été amenés à examiner au fond cette année. Cet exercice traditionnel vise à opérer une vérification approfondie de l'adéquation entre les mesures législatives que nous votons et les mesures d'application que le Gouvernement a l'obligation de prendre.

Ainsi, 23 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2019-2020 ont été examinées au fond par la commission des lois, ce qui représente 55 % de l'ensemble des lois promulguées, hors traités et conventions internationales, soit le niveau le plus élevé, cette année encore, de l'ensemble des commissions permanentes et une proportion équivalente aux années parlementaires précédentes.

Il faudrait ajouter à ce total, pour bien prendre la mesure de notre charge de travail, les textes examinés qui n'ont pas été promulgués au cours de la période, c'est-à-dire un projet de loi qui a donné lieu à une loi promulguée après le 30 septembre 2020, une proposition de loi qui a été rejetée en séance publique et 8 propositions de loi en instance d'examen à l'Assemblée nationale soit, au total, 33 textes législatifs au cours de l'année parlementaire 2019-2020.

Au-delà des statistiques, le bilan de l'application des lois est l'occasion de nous pencher, au moins une fois par an, sur les conditions d'examen des textes qui, n'étant pas toujours dictées par une situation d'urgence avérée, impliquent une grande réactivité du Parlement. Dans ces conditions, le moins que l'on puisse attendre est donc que le Gouvernement mette la même urgence à prendre les mesures d'application réglementaires qui s'imposent. C'est particulièrement vrai pour la période 2019-2020 : 7 des 23 textes que nous avons examinés étaient des projets de loi directement ou indirectement liés à l'état d'urgence sanitaire, et ils ont été examinés dans des délais restreints et des conditions particulièrement dégradées.

De ces 23 lois, 17 ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée. La navette parlementaire des 12 projets de loi examinés au fond par la commission des lois en 2019-2020 s'est achevée en moyenne en 56 jours. Les 7 projets de loi consécutifs à la situation sanitaire examinés en 2019-2020 l'ont été en 18 jours en moyenne, et il s'agit bien de la totalité de la navette, qui a laissé parfois au Sénat des délais beaucoup plus contraints encore.

Ce raccourcissement des délais de la procédure parlementaire ne saurait se généraliser, la qualité de la loi nécessitant un délai d'examen suffisant pour mener à bien les travaux préparatoires destinés, autant que faire se peut, à mieux nous éclairer sur les effets induits par les réformes engagées.

Cette donnée doit être croisée avec la tendance de plus en plus forte des gouvernements successifs à recourir aux ordonnances plutôt qu'à une navette législative ordinaire : le recul partiel du Gouvernement dans la détermination de l'ordre du jour législatif des assemblées du fait de la réforme constitutionnelle de 2008 ne doit pas masquer l'augmentation du nombre de mesures adoptées par voie d'ordonnances, et ne traduit donc pas nécessairement un renforcement global des pouvoirs législatifs du Parlement. De 2012 à 2018, si l'on fait exception des lois mentionnées à l'article 53 de la Constitution qui visent à la ratification d'un traité, ont été adoptées davantage d'ordonnances que de lois par la procédure ordinaire. Marc Fesneau, ministre des relations avec le Parlement, l'avait d'ailleurs confirmé, en juin 2019, lors du débat annuel sur l'application des lois au Sénat : « De 2012 à 2018, pour 346 lois votées, 350 ordonnances ont été publiées ».

Le processus législatif ordinaire n'est donc paradoxalement plus le principal mécanisme d'adoption des textes, et la période d'urgence sanitaire a malheureusement accentué cette tendance : sur l'année parlementaire 2019-2020, parmi les 23 lois promulguées examinées au fond par notre commission, 3 habilitaient le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, conférant au Gouvernement un total de 66 habilitations, dont 59 ont été utilisées, donnant lieu à la publication de 74 ordonnances.

À cet égard, la commission des lois s'est toujours efforcée, soit de substituer aux habilitations demandées par le Gouvernement des modifications directes des dispositions législatives, soit à tout le moins de les encadrer strictement, afin que la faculté accordée au pouvoir réglementaire d'intervenir dans le domaine de la loi ne constitue pas un blanc-seing. Notre position n'a malheureusement pas toujours été suivie par l'Assemblée nationale, lorsque celle-ci adoptait les textes après lecture définitive.

Au 31 mars 2021, sur ces 23 lois, 17 étaient entièrement applicables : 11 d'application directe et 6 devenues pleinement applicables. Six d'entre elles appellent donc encore des mesures d'application. Certains constats se renouvellent d'année en année.

En premier lieu, le niveau d'activité de notre commission ne faiblit pas. Notre commission a examiné au fond, au total, 33 textes législatifs au cours de l'année parlementaire 2019-2020. Ajouter à cette activité législative l'ensemble de nos travaux de contrôle, qui portent sur des sujets particulièrement variés, donne la mesure de notre charge de travail...

Au 31 mars 2021, 25 des 97 mesures d'application prévues par les 23 lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2019 et le 30 septembre 2020 et envoyées au fond à la commission des lois n'avaient pas été prises, soit un quart.

Le taux de mise en application des textes sur la période de référence, c'est-à-dire le ratio entre le nombre de mesures d'application attendues et le nombre de mesures prises, s'établit donc cette année à 74 %. Incontestablement, il est supérieur au taux particulièrement insatisfaisant de 49 % constaté l'an dernier, même si son appréciation doit être fortement nuancée : d'une part, il ne traduit pas l'aspect qualitatif des mesures prises ; de l'autre, *a contrario*, une loi peut être applicable pour l'essentiel même si des mesures d'application secondaires n'ont pas été prises. C'est particulièrement vrai cette année, où 31 mesures prévues par des lois promulguées en 2019-2020 examinées au fond par notre commission n'ont pas été directement comptabilisées dans les mesures attendues – soit en raison de leur caractère éventuel, soit parce que leur parution n'était pas jugée nécessaire pour permettre l'application de la disposition législative afférente.

Enfin, l'inflation législative, mal bien connu que nous dénonçons régulièrement, est restée forte. Le coefficient multiplicateur des textes, c'est-à-dire le rapport entre le nombre d'articles en fin et en début de navette, est particulièrement révélateur de cette tendance : en 2019-2020, les 23 lois promulguées comportaient au total 369 articles contre 134 en début de navette, soit une multiplication par 2,75. La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 compte par exemple 118 articles dans sa version définitive, contre 28 dans le projet de loi initial.

Au-delà des données chiffrées, je souhaite attirer votre attention sur deux textes, parmi les 23 qui relevaient de la compétence de notre commission, demeurés entièrement inapplicables au 31 mars : la loi du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent et la loi du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux. Après plus de huit mois, aucun des décrets prévus dans ces deux textes, pourtant issus de propositions de loi déposées par des députés membres de groupes soutenant le Gouvernement, n'avait été pris à l'issue des délais impartis.

Je regrette également que la loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales ne soit toujours pas pleinement applicable. C'est très ennuyeux, compte tenu de l'importance du sujet.

Peut-être certains des rapporteurs des lois concernés – qui sont aussi rapporteurs de leur application – ont-ils des précisions à apporter ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique, que Françoise Gatel et moi-même avons rapporté en 2019, a été considérablement enrichi par le Sénat, qui a partiellement pallié son manque de souffle initial.

Néanmoins, en écho aux propos du président, nous regrettons que certains de nos ajouts se trouvent dépourvus de portée réelle, les mesures réglementaires prévues pour leur application n'ayant toujours pas été prises. Certes, la crise sanitaire n'y est pas étrangère.

Je pense au décret du 14 juillet 2021, pris pour l'application de l'article 11 de la loi, relatif à la tenue par téléconférence des réunions du conseil communautaire dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Son application effective a été entravée par la coexistence d'un régime *ad hoc* concurrent de tenue par téléconférence des réunions des organes délibérants de l'ensemble des collectivités territoriales. Instauré par une ordonnance prise dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, ce régime transitoire a vu son application prorogée par la loi du 14 novembre 2020 jusqu'à la sortie de l'état d'urgence sanitaire. Par conséquent, la disposition législative que nous avons votée dans la loi Engagement et proximité se trouve dans la situation paradoxale d'être applicable... mais effectivement inappliquée !

Sept autres dispositions du texte demeurent, pour leur part, dépourvues de toute mesure réglementaire prise pour leur application. J'attire votre attention sur trois d'entre elles. L'un des points majeurs du texte, la création de commissions municipales des débits de boissons, prévue à l'article 45 de la loi, n'est pas pleinement applicable faute d'un décret en Conseil d'État. C'est également le cas des dispositions relatives à la mutualisation intercommunale des gardes champêtres, prévues à l'article 63, sur lesquelles nous avons beaucoup insisté, qui ne sont pas applicables pour la même raison.

Enfin, l'article 118, qui prévoit la création d'un droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine, reste inappliqué. Nous comprenons de nos échanges avec le Secrétariat général du Gouvernement que le Conseil d'État, jugeant la constitutionnalité de ces dispositions problématique, a invité le Gouvernement à repousser la prise du décret prévu pour son application et à élaborer, dans l'attente, un projet de loi garantissant leur constitutionnalité. De telles manœuvres sont inacceptables ! En l'absence de contrôle de constitutionnalité, ces dispositions adoptées par le législateur restent en vigueur et doivent être rendues applicables sans délai.

Je ferai enfin usage de la liberté de ton à laquelle le président nous invite pour évoquer le principe de subdélégation de la compétence eau et assainissement. Nous avons alerté le Gouvernement sur la complexité de sa mise en œuvre pour les petites communes ; la suite nous a donné raison.

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – Le président a évoqué le caractère ingrat de ce travail, qui n'en est pas moins important. Nous avons parfois l'impression que notre activité de législateur se perd dans les méandres et recoins ; il nous appartient toutefois de rappeler l'importance du suivi de l'application des lois... L'inflation du projet de loi Engagement et proximité évoqué par le Président dans son propos introductif s'explique principalement par l'indigence du texte initial.

Je souhaite évoquer les habilitations à légiférer par ordonnances consenties dans ce projet de loi et que, traditionnellement, le Sénat n'aime pas beaucoup puisqu'elles nous privent de notre rôle ; d'où l'intérêt de les suivre de près par la suite. L'usage qu'en a fait le Gouvernement dans la loi Engagement et proximité est un échantillonnage de pratiques qui ne peuvent que s'améliorer...

En premier lieu, nous déplorons que le Gouvernement n'ait pas utilisé une habilitation à légiférer par ordonnance que nous lui avons consentie sur un sujet très important pour les collectivités : les conditions d'exercice de l'activité et d'exploitation des débits de boissons. Aucune ordonnance n'a été prise alors que des mesures étaient attendues, que ce soit sur les horaires de fermeture, la santé publique ou l'accès à ces établissements par les mineurs. On nous a répondu que ces établissements étaient fermés pour le moment en raison de la crise sanitaire. Certes, mais ils vont ouvrir et il faut des réponses rapides sur ces points très sensibles.

En second lieu, le Gouvernement a parfois pris des ordonnances dont le contenu a excédé le champ de l'habilitation consentie par le Parlement comme en matière de formation des élus. Rapporteur du projet de loi ratifiant les ordonnances des 20 et 27 janvier 2021 relatives à ce sujet, j'ai déjà eu l'occasion de vous faire part de mes observations : le Gouvernement a confié à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) des compétences élargies et modifié les modalités de financement du fonds pour le droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE) ce qui semble excéder le champ de l'habilitation. Nous les avons ratifiées eu égard à l'urgence de régler cette situation, mais une grande vigilance s'impose.

Le Gouvernement nous a pourtant montré qu'il était capable, lorsqu'il s'en donne la peine, de respecter la volonté du législateur... Ainsi, l'ordonnance d'octobre 2020 qui adapte et étend les mesures de la loi Engagement et proximité à la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie a été prise dans les délais et respecte parfaitement le champ de son habilitation. Nous ne pouvons qu'encourager le Gouvernement à s'astreindre à la même discipline sur l'ensemble des ordonnances prévues par ce texte !

Enfin, nous veillerons à ce que l'ordonnance relative au régime juridique des actes des collectivités territoriales, qui disposera en particulier des modalités de leur publicité et de leur entrée en vigueur, dans l'optique de leur dématérialisation, soit prise prochainement par le Gouvernement. Le champ de l'habilitation devra être respecté, et l'ordonnance prise dans les délais.

Je vous remercie, monsieur le président, de ce suivi qu'Alain Lambert qualifiait de travail de moine-soldat !

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – J'ai eu l'honneur de travailler en 2019 et en 2020 sur deux propositions de loi relatives aux violences conjugales et intrafamiliales.

La première est la loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, dite loi Pradié. Ce texte comportait deux mesures phares, sur la délivrance des ordonnances de protection et le bracelet anti-rapprochement. Douze de ses 19 articles étaient d'application directe, et trois étaient des demandes de rapport. Les quatre articles restants nécessitaient des mesures d'application.

Les décrets du 27 mai 2020 et du 3 juillet 2020 relatifs à l'ordonnance de protection ont précisé les modalités de saisine du juge aux affaires familiales, de convocation des parties, de déroulement de l'audience et d'exécution de l'ordonnance. Ils ont suscité un véritable tremblement de terre au sein des associations, car ils ne donnaient que 24 heures à la femme victime, au lieu de six jours, pour faire connaître au conjoint violent la date de l'audience. Le Gouvernement a revu sa copie en portant le délai à 48 heures et en imposant ce délai au greffe et non plus à la victime. Cela montre que le contrôle que nous effectuons sur

l'application des lois peut amener le Gouvernement à faire évoluer une première version insatisfaisante.

Le décret sur le bracelet anti-rapprochement a été pris le 23 septembre 2020. Le dispositif a d'abord été diffusé à Aix-en-Provence, Angoulême, Bobigny, Douai et Pontoise, avant d'être généralisé à l'ensemble du territoire à la fin de l'année 2020.

Le deuxième texte, la loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales, comportait 29 articles. Il portait sur l'aide juridictionnelle et les modalités de remise d'un certificat médical aux victimes de violences, mais l'événement phare avait été l'amendement à l'article 23 qui autorise le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) à saisir le tribunal pour faire bloquer l'accès aux sites internet diffusant de la pornographie gratuite accessible aux mineurs. L'Observatoire de la parentalité et de l'éducation au numérique a fait établir par constat d'huissier plus de 500 captures d'écran montrant que les mesures de filtrage n'avaient pas été mises en place.

Un projet de décret a été notifié à la Commission européenne le 2 avril dernier, mais, sans attendre sa publication, le CSA a mis en demeure au mois de mars six sites diffusant des vidéos pornographiques en streaming gratuit, leur enjoignant de mettre en place une solution technique de vérification de l'âge, sous peine de saisine du tribunal de Paris. L'un de ces sites, Jacquie et Michel, travaille sur la solution My18Pass, qui permet un véritable contrôle de l'âge des utilisateurs.

Le Canada s'est lui aussi saisi de cette problématique, et j'ai également reçu un courriel du Royaume-Uni qui cherche à renforcer le contrôle. C'est un travail difficile, mais qui avance.

**M. André Reichardt, rapporteur.** – Le président a souligné à juste titre que la loi du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux restait inappliquée, et inapplicable. Cette proposition de loi venue de l'Assemblée nationale vise à renforcer l'efficacité de l'interdiction faite aux professionnels de contacter un consommateur inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique dite Bloctel.

Trois mesures introduisant des obligations déontologiques pour les professionnels sont encore inapplicables faute de parution des décrets requis, notamment l'encadrement des jours et horaires et de la fréquence des appels, introduit à l'initiative du Sénat.

Ces décrets seraient en cours de finalisation, tout comme le code de bonnes pratiques qui devait être élaboré par les professionnels du secteur. Un arrêté du ministre de l'économie était aussi prévu pour encadrer les conditions du signalement par un consommateur du caractère frauduleux d'un numéro surtaxé. Il n'a, lui non plus, pas encore été pris. Il conviendrait donc d'appeler le Gouvernement à publier au plus vite ces textes nécessaires à la sérénité du quotidien des Français. Ils ont peut-être d'autres préoccupations en ce moment, mais faut de mesures d'encadrement, le démarchage continue de plus belle.

L'interdiction du démarchage téléphonique dans le domaine de la rénovation énergétique ou de la production d'énergies renouvelables a connu une première application assez spectaculaire, avec une amende de 375 000 euros prononcée le 15 mars dernier sur ce fondement par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Je maintiens mes réserves quant à la constitutionnalité de cette

mesure, dont le Conseil constitutionnel n'a toujours pas été saisi : pourquoi interdire le démarchage téléphonique dans ces seuls domaines ?

Enfin, le mécanisme d'authentification de tous les appels internationaux, qui vise à empêcher l'usurpation de numéros français déjà attribués, demande encore un travail important des opérateurs de communications électroniques sous l'égide de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep), pour un résultat incertain, et qui comportera des limites : l'état de la technologie ne permet pas d'authentifier tous les appels et échanges par SMS ou MMS frauduleux. L'usurpation de numéros français se poursuit.

Nous ne pourrions juger cette loi qu'à l'épreuve des faits. Ce texte était l'une de nos dernières chances de conserver la possibilité d'un démarchage téléphonique sur la base de l'*opt out* – c'est-à-dire qu'il reste autorisé sauf pour les personnes qui ont manifesté leur refus par l'inscription sur la liste Bloctel. Si rien n'est fait, nous basculerons dans la logique inverse : le démarchage ne sera possible qu'après des personnes qui auront fait savoir, par l'inscription sur une liste, qu'elles souhaitent en bénéficier. Ce serait la mort du démarchage téléphonique et des emplois qui y sont associés.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Votre demande sera relayée la semaine prochaine lors de l'audition de la Secrétaire générale du Gouvernement.

**M. Alain Richard.** – Une loi peut compter trois ou trois cents articles ; or les dénombrements qui alimentent l'évaluation de l'application des lois reprennent comme unité l'article, ce qui n'est pas pertinent. Le site Légifrance présente une statistique des normes, lois, ordonnances et décrets prenant l'article pour unité, une autre retenant le nombre de pages, et enfin une dernière retenant le nombre de mots, car, au gré des pratiques ministérielles, certains articles peuvent compter dix mots, d'autres cinq cents... J'ai pu consulter sans difficulté ces données sur le site.

Lorsque nous nous livrons à cet exercice d'appréciation des conditions d'application des lois, et en particulier sur les habilitations à légiférer par ordonnance, il serait beaucoup plus pertinent de décrire ainsi le contenu des textes. Le tableau de Légifrance pour 2020 contient ainsi un grand nombre d'ordonnances ; mais en tenant compte de leur contenu, elles ne représentent en réalité qu'un alourdissement limité de la législation déléguée.

Cet outil ayant été créé dans le but de mieux maîtriser l'évolution normative, il serait cohérent que nous l'utilisions.

*La réunion est close à 11 h 35.*



**MISSION COMMUNE D'INFORMATION DESTINÉE À ÉVALUER LES  
EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE  
CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉS**

**Jeudi 6 mai 2021**

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Audition « Dimension territoriale de la lutte contre la pandémie et solidarité  
de proximité » (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

*Cette table ronde a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site de Public Sénat. Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

**Audition « Spécificités territoriales de la lutte contre la pandémie » (sera  
publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

*Cette table ronde a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site de Public Sénat. Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 12 h 05.*



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

Mardi 4 mai 2021

- Présidence de M. Jean Hingray, président -

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

### **Audition de Mme Emmanuelle Pérès, directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, déléguée interministérielle à la jeunesse**

**M. Jean Hingray, président.** – Nous recevons cet après-midi Mme Emmanuelle Pérès, directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative au ministère de l'éducation nationale, déléguée interministérielle à la jeunesse, qui est accompagnée de Mme Sylvie Hel-Thelier, sous-directrice des politiques interministérielles de jeunesse et de vie associative.

Madame la directrice, vous avez été nommée dans vos fonctions tout récemment, le 24 mars dernier. Votre audition aujourd'hui est donc l'occasion d'évoquer votre ressenti sur l'état des lieux que vous avez pu dresser, depuis cette date, sur l'action engagée en matière de politique de la jeunesse, ainsi que les priorités qui vous ont été assignées et les perspectives envisagées.

Au regard de la situation de la jeunesse et de la question de l'égalité des chances, qui préoccupe notre mission d'information, vous exercez une double responsabilité. D'une part, votre direction joue un rôle propre dans le soutien à l'éducation « informelle », pour favoriser l'accès des jeunes à la culture, aux loisirs et aux activités pouvant contribuer à leur autonomie ; d'autre part, depuis 2014, le directeur de la jeunesse est également délégué interministériel à la jeunesse, avec une mission de coordination des ministères qui contribuent, chacun dans leur secteur, à la politique en direction des jeunes.

C'est sous ce double aspect que nous souhaitons vous entendre aujourd'hui.

**Mme Emmanuelle Pérès, directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, déléguée interministérielle à la jeunesse.** – Je vous remercie de votre accueil pour ma première audition dans le cadre de ces nouvelles fonctions que j'exerce depuis le 24 mars dernier. La direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva) est une direction de l'administration centrale qui est composée de trois sous-directions : la sous-direction des politiques interministérielles de jeunesse et de vie associative, dirigée par Sylvie Hel-Thelier ; la sous-direction de l'éducation populaire qui traite en priorité des accueils collectifs de mineurs, en lien étroit avec le tissu associatif ; enfin, la sous-direction du service national universel (SNU), plus récente, ce rattachement à notre direction de ce qui constituait une mission de préfiguration ayant permis de lever certaines difficultés.

L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep), dont le directeur, Thibaut de Saint Pol, vous a exposé le panorama des jeunes, est pour nous un observatoire très précieux, y compris au travers de la statistique, sur les jeunes et les

politiques en leur faveur. Nous assurons également le secrétariat général du Haut Conseil à la vie associative (HCVA), instance qui oriente nos politiques, et le secrétariat du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) mis en place en 2016 : il réunit tous les acteurs intéressés par ces politiques et met à leur disposition sa production. Notre action s'appuie aussi sur l'ensemble du réseau déconcentré de la jeunesse et des sports, dont la collaboration étroite pour mettre en place ces politiques sur les territoires relève désormais des recteurs et des préfets.

S'agissant de l'égalité des chances, l'agenda du Gouvernement s'étend sur toute la durée du quinquennat et inclut de nombreuses politiques publiques, telles que l'émancipation des individus, la lutte contre l'assignation à résidence et l'autocensure ainsi que l'accent porté sur les plus jeunes. La jeunesse est le cœur de cible de ces politiques d'égalité des chances, qui ont pour souci premier de promouvoir l'égalité des chances et d'assurer une vraie continuité de la maternelle à l'entrée dans la vie professionnelle.

La crise sanitaire a révélé des fractures très importantes au sein de la jeunesse. Nous sommes dans une situation d'urgence, la crise Covid ayant accéléré des phénomènes préexistants.

Le Gouvernement a dès le départ engagé un plan très ambitieux avec le doublement des classes de CP et de CE1 dans les réseaux d'éducation prioritaire (REP) et les réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+), renforcé par le grand plan « 1 jeune, 1 solution » diffusé l'été dernier et comprenant de nombreux dispositifs en faveur de l'emploi et de la formation. S'agissant de ceux qui relèvent du champ de compétence de la Djepva, nous avons l'ambition d'accueillir 245 000 jeunes en mission de service civique au cours de l'année 2021 – contre 140 000 en 2020 – et d'ajouter aux 1 000 postes supplémentaires financés par le Fonds de coopération jeunesse et éducation populaire (Fonjep) au profit des associations prévus en 2021, 1 000 autres postes spécifiques aux jeunes de moins de trente ans, et ce dès 2022.

L'égalité des chances, qui est au cœur des principaux dispositifs de la Djepva, passe par l'information des jeunes, avec un fort enjeu de lisibilité des dispositifs et une vigilance particulière pour les jeunes ruraux, les ultra-marins et les « invisibles » : au lieu d'attendre qu'ils viennent, nous devons aller vers eux.

Nous travaillons aussi étroitement avec le ministère du travail sur le projet de Garantie jeunes universelle et tous les parcours d'accompagnement. De plus, dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », a été développée une plateforme servicielle distincte d'un site internet classique afin qu'elle s'adresse spécifiquement aux jeunes. Dans le même esprit, nous avons mis en place « La boussole des jeunes », qui est un nouveau service numérique pleinement complémentaire, visant à fédérer les acteurs sur un territoire. Nous travaillons actuellement à articuler les deux initiatives. Il s'agit de permettre aux jeunes d'accéder à des personnes physiques susceptibles de les accompagner et de les informer sur l'ensemble des dispositifs accessibles sur un territoire.

Nous nous appuyons sur l'enquête menée par l'Injep sur les attentes, les besoins et les comportements des jeunes pour faire évoluer l'information en direction de la jeunesse. Il s'agit non pas de décider pour eux, mais bien de les comprendre ; c'est la condition *sine qua non* pour renforcer l'égalité des chances. Enfin, nous nous référons à l'expertise du Centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ).

Le deuxième volet de notre action s'inscrit dans la mise en œuvre du programme d'investissement d'avenir (PIA) pour la jeunesse et du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ), lancé il y a une dizaine d'années. Ils ont vocation à financer des projets innovants et à les assortir d'une évaluation scientifique pour pouvoir éventuellement les généraliser. Les deux axes retenus pour ces projets sont le dépassement des déterminismes sociaux dans les phases d'apprentissage et la prévention des discriminations et du creusement des inégalités. À ce jour, plus de 60 expérimentations ont été menées, toutes très instructives, car elles ont permis de définir de bonnes pratiques, de créer, entre autres, « La Malette des parents », les internats d'excellence, la Garantie jeunes : autant d'initiatives portées par des acteurs de terrain.

Le troisième volet est le SNU, dans ses trois composantes. La première est le séjour de cohésion – le prochain aura lieu le 21 juin –, qui dure une douzaine de jours en fin de seconde et vise à accentuer la mixité sociale et à ouvrir le champ des possibles pour ces jeunes adultes en devenir. Il s'agit aussi d'offrir une vraie occasion de mobilité géographique, bien souvent la première pour ces jeunes... Toutefois, cette année, en raison de la crise sanitaire, ils ne pourront se déplacer qu'au sein de leur région d'attache, ce qui n'empêchera pas les jeunes urbains d'être accueillis dans des zones rurales. À leur retour, les jeunes remplissent, cette fois-ci sur leur territoire, une mission d'intérêt général – c'est la deuxième composante du SNU – grâce à laquelle ils font l'expérience de l'engagement, prennent confiance et mettent en pratique les compétences transversales reçues lors du séjour de cohésion. Troisième composante : l'engagement volontaire, avant l'âge de 25 ans, dans des actions de trois mois minimum, dont le service civique est le dispositif le plus emblématique.

Il convient également de citer toute la politique de mobilité internationale en direction du plus grand nombre au travers d'actions volontaristes comme Erasmus +, le Corps européen de solidarité, l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) pour les 3 à 30 ans et l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ) pour les 18 à 35 ans.

Autre grand chantier, l'accueil des jeunes en centres de loisirs sur le temps périscolaire et extrascolaire. Je pense en particulier au « Plan mercredi » et à l'action « Vacances apprenantes » qui devrait être renouvelée cette année. L'État n'organise pas directement les colonies de vacances, mais il les accompagne. Pour ce faire, nous travaillons en étroite collaboration avec les grands acteurs concernés, tels que l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT) et La Jeunesse au plein air (JPA). Ces acteurs sont très fragilisés par la crise, alors que leur accueil est très important durant toute l'année pour ouvrir le champ des possibles et donner aux jeunes de nouvelles expériences. C'est pourquoi nous apportons un soutien très fort à ce secteur, notamment par le biais de campagnes de communications ou la prise en charge intégrale des frais de séjour en faveur de 70 000 enfants dans des « Colos apprenantes » en 2020. Nous réfléchissons à des modalités d'aide plus simples et plus accessibles au plus grand nombre.

Enfin, nous venons de clore l'appel à projets du mentorat. Comme l'a annoncé le Président de la République, l'enjeu est de créer 100 000 tandems en 2021 et 200 000 en 2022, au moment de l'insertion professionnelle, mais aussi dès le collège pour les jeunes moins favorisés.

En tant que déléguée interministérielle à la jeunesse, je me dois d'avoir une vision transversale sur l'ensemble des politiques de la jeunesse : la santé, l'emploi, la lutte contre la précarité, la culture, les sports, etc. Nous travaillons en lien avec les autres ministères et avons aussi la possibilité de réunir un comité interministériel de la jeunesse. Il est indispensable de

noyer un dialogue structuré entre les pouvoirs publics, les régions – la loi en fait les chefs de file des politiques de la jeunesse - les représentants de la société civile et les jeunes, en vue d'élaborer et d'articuler les orientations stratégiques entre acteurs.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Cela montre l'étendue de votre mission.

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Elle est passionnante, mais effectivement étendue !

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – En matière d'égalité des chances, les nombreuses actions en direction des jeunes passent par des politiques locales, ce qui suppose de coordonner différents acteurs : administrations, collectivités, associations. Comment s'effectue cette coordination ? Quelles difficultés rencontrez-vous ? Quel est le rôle de l'État, notamment depuis la disparition des directions départementales de la jeunesse et des sports ? La loi Égalité et citoyenneté de 2017 entendait donner un rôle de chef de file à la région : cette disposition a-t-elle trouvé une réelle traduction ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – La disparition des directions départementales s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État. Ont été créées les délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (Drajes). Cette nouvelle organisation doit nous permettre de mieux assurer un suivi continu de l'enfant et de l'adolescent. Les Drajes pilotent les services déconcentrés, en particulier dans les départements, qui comptent plus de 2 000 agents travaillant dans le domaine de la jeunesse et des sports.

Aujourd'hui, la situation est très tendue dans les départements. Nous travaillons à assurer l'adéquation entre nos politiques publiques, qui sont ambitieuses, et les moyens déployés sur les territoires. Depuis ma prise de fonctions, je fais des déplacements tous les quinze jours dans les régions, et je suis en contact avec les partenaires sociaux. Cette réforme a été voulue par tous parce qu'elle offrait davantage de cohérence sur le papier. Néanmoins se pose la question des moyens dans les départements.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – En tant qu'élue locale, je regrette ces fusions : les services de l'État dans les départements se réduisent comme peau de chagrin. Dans mon département, nous avons maintenant un grand service de l'État regroupant toutes les anciennes directions, avec de moins en moins de fonctionnaires et de moyens.

**Mme Emmanuelle Pérès.** – L'idée est de créer toutes les synergies possibles avec les rectorats, mais je vous rejoins sur la question des moyens dans les territoires. Nous y travaillons. Nous avons attiré l'attention de la secrétaire d'État sur ce point.

**Mme Sylvie Hel-Thelier, sous-directrice des politiques interministérielles de jeunesse et de vie associative.** – Le principe d'un dialogue structuré territorial et le chef de filât des régions au sein des collectivités locales ont été inscrits dans la loi Égalité et citoyenneté. Certains conseils régionaux se sont saisis de cette compétence pour organiser un dialogue entre l'État, les collectivités locales, la société civile, notamment les associations, et les jeunes. C'est le cas notamment en Bretagne, en Nouvelle-Aquitaine, en Occitanie, en Provence-Alpes-Côte d'Azur. En fonction de l'intérêt du conseil régional et des élus locaux pour ces sujets, on assiste à une plus ou moins grande mise en synergie des différents acteurs des politiques de jeunesse.

À notre niveau, nous avons organisé des séminaires associant les différentes parties prenantes – le dernier s’est tenu début 2020 juste avant le premier confinement. Nous avons également mis à la disposition des élus, des associations et des organisations de jeunesse des outils de travail, dont ils ont toute liberté de se saisir ou non.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Les organisations de jeunesse estiment que la coordination interministérielle des politiques de jeunesse, prévue par les textes, est inexistante. À quand remonte la dernière réunion du Comité interministériel de la jeunesse et est-il envisagé de le réunir à nouveau ? Quelles sont les difficultés pour faire émerger une politique plus globale en direction des jeunes ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – La dernière réunion du comité interministériel date de 2015. La décision de le réunir relève du Gouvernement – il me semble que c’est en projet compte tenu des enjeux. Le plan « 1 jeune, 1 solution » traduit la volonté de mener une action qui soit interministérielle. La mission qui m’a été confiée est justement de donner de la lisibilité et d’accentuer la dimension interministérielle.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Après avoir entendu de nombreuses structures, je fais le constat qu’un certain nombre de jeunes ne profitent pas des opportunités qui leur sont offertes alors qu’il existe une multitude d’acteurs et de dispositifs.

Vous avez évoqué le problème de l’information, mais il existe aussi un problème de coordination.

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Certes, et il y a de quoi faire ! Nous cherchons à fluidifier le parcours des jeunes. Il existe énormément de dispositifs, qu’ils soient ministériels ou portés par les collectivités locales. C’est à nous d’« absorber » cette complexité pour que le jeune ait accès à l’information et qu’il puisse mobiliser les dispositifs qui lui correspondent. Notre responsabilité partagée, c’est qu’il n’y ait pas de rupture dans son parcours : passer d’un dispositif à l’autre ne doit pas engendrer une cassure qui serait source d’anxiété ou de décrochage.

Sur l’information, nous menons un travail pour « aller vers ». On peut développer des outils attractifs, mais si les jeunes ne s’en saisissent pas nous n’aurons fait que nous faire plaisir sans atteindre notre objectif. Il faut travailler étroitement avec ces publics : nous avons monté des expérimentations dans le cadre du FEJ, et le réseau Information Jeunesse, qui est un réseau multipartenarial incluant les collectivités locales, les associations, les régions, nous permet d’être au plus près des besoins.

La plateforme « 1 jeune, 1 solution » apporte une information de premier niveau au jeune ou, au moins, à celui qui l’accompagne. Il ne faut pas se priver des outils numériques qui apportent une meilleure lisibilité. Nous sommes au milieu du gué : l’enjeu, c’est l’accompagnement et la lisibilité. Comme le disait la ministre, la délégation interministérielle est la boussole des politiques pour la jeunesse, qu’il faut – j’insiste – rendre plus lisibles. C’est la mission qui m’a été confiée : elle n’est pas aisée, mais il faut s’y atteler.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Comment « aller vers » ? L’expression est reprise par tout le monde, mais de quels moyens dispose-t-on pour y parvenir ? La plateforme est-elle un de ces moyens ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – C’est un outil qui atteint certains publics, notamment ceux qui sont autonomes, et qui peut aider ceux qui accompagnent les jeunes, car elle est très accessible et ergonomique. Cela ne reste qu’un outil. C’est un outil précieux, il faut qu’il soit performant : les jeunes ne doivent pas être privés des technologies les plus efficaces et de l’intelligence artificielle pour obtenir des informations à jour sur les dispositifs correspondant le mieux à leur profil.

Pour autant, le « aller vers » passe surtout par le contact humain. Le réseau Information Jeunesse mène des actions de ce type. Nous soutenons également un certain nombre d’associations, en particulier dans le cadre des expérimentations jeunesse. Une expérience menée par les Apprentis d’Auteuil à Marseille consistait à aller dans les cages d’escalier des immeubles pour rencontrer les jeunes sur le terrain et susciter leur intérêt. De jeunes volontaires du service civique travaillent également avec ces associations, ce qui permet de faire un travail « de pair à pair ».

Le « aller vers » se décline de différentes façons, mais il passe par des actions très concrètes : ce n’est pas seulement un slogan.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Les structures d’éducation populaire ont un rôle important en matière d’égalité des chances, en permettant aux jeunes d’élargir le cadre de leur milieu d’origine. Nous avons le sentiment qu’elles sont en situation moins favorable que par le passé. Quelle appréciation portez-vous ? Quelle est l’action des pouvoirs publics en la matière, alors que les organisations de jeunesse ont mentionné une diminution du soutien de l’État ces dernières années ? Quelles sont les pistes pour revivifier ce moyen de contribuer à l’autonomie des jeunes et de leur ouvrir des opportunités ?

Nous avons entendu les représentants des structures d’éducation populaire : ils sont toujours aussi volontaires et passionnés, mais quelque peu découragés.

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Surtout dans la période que nous venons de traverser...

S’agissant des colonies de vacances, qui représentent une activité importante des associations d’éducation populaire, on a assisté à un décrochage ces dix dernières années, que nous avons commencé à corriger en 2017. En 2018 et 2019, on accueillait à peu près 1,4 million de jeunes durant l’été, ce qui était un peu mieux que les années précédentes. Avec la pandémie, 600 000 jeunes seulement ont été accueillis l’année dernière. Vous pouvez imaginer la situation économique de ces structures... Nous avons mis en place un fonds d’urgence pour les aider, et nous les réunissons régulièrement pour examiner comment travailler ensemble. Les conditions sanitaires ne nous ont pas permis d’organiser les fameux stages de formation au brevet d’aptitude aux fonctions d’animateur (BAFA) en résidentiel et en présentiel. Nous devons travailler à tous ces sujets.

Nous nous mobilisons aussi pour que le dispositif des colos apprenantes soit renouvelé parce qu’il est un moyen de soutenir ces structures. Enfin, nous menons une campagne de communication sur les colonies de vacances.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Les associations ont évoqué les difficultés administratives liées à leur mission. On leur demande de répondre à des appels à projets, au lieu de leur donner un cahier des charges avec le financement correspondant. Les appels à projets sont des procédures compliquées, qui prennent du temps et qui ne leur assurent pas des

ressources pérennes. Je sais bien que les appels à projets répondent à certaines logiques : il ne s'agit pas de subventionner pour subventionner sans droit de regard sur le travail des différentes structures.

Néanmoins, le constat doit être entendu : ne faudrait-il pas essayer de trouver des solutions pour pérenniser les financements de ces structures dont nous ne pouvons pas nous passer dans un certain nombre de domaines, notamment en zones rurales ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – En zones rurales, mais pas exclusivement. Certaines structures ont eu un rôle extrêmement actif pendant le confinement : elles ont assuré les accueils collectifs de mineurs pour les publics prioritaires.

En sortie de confinement, nous aurons encore davantage besoin d'elles : il faudra accueillir et accompagner les jeunes et peut-être réparer les maux découlant de la période d'isolement dont ils risquent de souffrir. Nous allons travailler en partenariat avec ces structures.

S'agissant des financements, nous avons mis en place des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) : les engagements sont pris sur trois ans, et non plus sur une base annuelle.

Tout l'enjeu est bien sûr de garantir la pérennité de ces associations et d'assurer leur développement. Nous sommes en train d'engager un important travail avec elles en ce sens, car il s'agit pour nous de partenaires non seulement historiques, mais également stratégiques pour la politique en faveur de la jeunesse.

**M. Michel Bonnus.** – Je suis élu d'un canton très populaire, avec 78 % de logements sociaux pour 49 000 habitants. Vous êtes dans le vrai, mais les indicateurs mis en place doivent nous orienter par rapport à notre localité, à notre département et à notre région. Il importe en effet que nous soyons complémentaires. Il est essentiel à mon sens de se rapprocher des écoles et des collèges, qui sont une source d'informations sur les familles en difficulté et l'habitat. *Quid* également du suivi ? Nous devons avoir une capacité de lecture afin d'accompagner les fratries. Je ne perds pas de vue non plus l'aide à la parentalité. La sécurité, ce n'est pas que la justice, c'est aussi l'éducation et la culture.

**Mme Emmanuelle Pérès.** – La réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) permet très concrètement de pouvoir travailler ensemble. Pour l'opération « Vacances apprenantes », nous devons nous appuyer sur les chefs d'établissement pour aller chercher certains jeunes, voire pousser les familles à les y inscrire. Il en va de même du Plan mercredi. Quant au SNU, il concerne aujourd'hui 25 000 jeunes, contre 2 000 volontaires il y a deux ans. Clairement, notre objectif est de demander aux chefs d'établissement, en passant par les recteurs, de favoriser la diversité. J'ai pu participer à des visioconférences avec 800 jeunes de milieux ruraux pour leur expliquer le sens du SNU et surmonter les autocensures. Notre nouvelle organisation administrative doit nous permettre de mieux assurer ce suivi complet de l'enfant et de l'adolescent. Ce ne sont pas que des mots, car nous décloisonnons nos champs d'action pour mieux travailler ensemble et accompagner ces jeunes dans leur individualité. Nous n'avions pas ces capacités-là au démarrage du SNU.

**M. Michel Bonnus.** – Comment se passe l'opération « Vacances apprenantes » ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Il s’agissait d’anticiper l’année dernière sur le fait qu’un certain nombre de jeunes ne pourraient pas partir en vacances et également de compenser des carences de certains dans l’apprentissage scolaire. Il ne s’agit pas de refaire l’école, car il y existe aussi le dispositif « École ouverte » grâce auquel les enfants peuvent bénéficier de soutien scolaire pendant les vacances. L’opération « Vacances apprenantes » s’inscrit davantage dans la dynamique des colonies de vacances et elle est portée par les organisations de jeunesse. Nous avons mis l’accent sur des séjours thématiques, avec des acquisitions de compétences plus formalisées.

**M. Michel Bonnus.** – Quelle est la prise en charge de l’État pour le dispositif « École ouverte » ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Elle est importante, c’est l’éducation nationale qui paie les enseignants. Concernant les colonies apprenantes, la prise en charge s’élevait l’année dernière à 500 euros par semaine et par enfant, avec un reste à charge de zéro pour les familles.

**M. Michel Bonnus.** – Le dispositif « École ouverte » s’adresse à quelle tranche d’âge ? Quelle est sa périodicité ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – De la maternelle jusqu’à seize ans, les quinze premiers jours de juillet et quinze jours avant la rentrée.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Vous avez évoqué tout à l’heure la nécessité de s’intéresser aux jeunes dès la petite enfance et jusqu’à l’entrée dans l’âge adulte. C’est exactement le périmètre que couvre notre mission. Nous avons auditionné de nombreux acteurs de la petite enfance. Le constat est clair : tout se joue durant les trois premières années de la vie d’un enfant. L’une des solutions serait de pratiquer la mixité sociale dès les premiers mois. Pour autant, les familles les plus en difficulté, notamment les familles monoparentales, n’ont guère accès aux structures d’accueil – crèches, haltes-garderies – avant la scolarisation à l’école maternelle. Que peut-on faire pour les inciter à recourir à ces structures pour que la mixité s’installe dès la toute petite enfance ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – La petite enfance ne relève pas du périmètre de ma direction, même si c’est un sujet qui me préoccupe en tant que déléguée interministérielle à la jeunesse. En revanche, nous pouvons être amenés à prendre en charge de jeunes mamans, l’idée étant de démonter certaines idées reçues et de les accompagner, notamment dans le cadre de l’information jeunesse. Notre objectif est de changer les déterminismes. Quant à la mixité dans les crèches, je sais que des actions sont engagées, mais elles n’entrent pas *stricto sensu* dans mon domaine d’intervention. Il pourrait s’agir d’un sujet à traiter en priorité dans le cadre d’un comité interministériel.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Vous me donnez des idées ! Il serait effectivement très intéressant de traiter cette question par le biais des structures d’accueil des jeunes. Ces jeunes femmes mettent leur vie entre parenthèses et ne se forment pas dès lors qu’elles ont un enfant. Nous pourrions aborder cet aspect du problème grâce aux points information jeunesse (PIJ) ou aux missions locales pour l’insertion professionnelle et sociale des jeunes. Il existe des dispositifs très intéressants. Nous pourrions les adapter à ces publics. Je pense, par exemple, à la Garantie jeunes : nous pourrions y inscrire la question de l’accueil du jeune enfant.

**Mme Emmanuelle Pérès.** – C’est tout à fait possible. Nous le faisons également sur les actions de formation. Je rappelle que l’obligation de formation de seize à dix-huit ans est une mesure forte du Gouvernement en faveur de l’égalité des chances et contre les déterminismes. Il convient néanmoins de s’interroger : y a-t-il des trous dans la raquette ?

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Comment se met en place l’obligation de formation pour les jeunes de seize à dix-huit ans ?

**Mme Sylvie Hel-Thelier.** – La loi pour une école de la confiance a fixé cette obligation de formation de seize à dix-huit ans, qui passe par un certain nombre de dispositifs. Nous avons été plus particulièrement concernés par le sujet du service civique. Ce n’est certes pas une formation certifiante, mais il s’agit tout de même d’une formation civique et citoyenne. D’autres modalités existent *via* les missions locales – je pense, notamment, au parcours contractualisé d’accompagnement vers l’emploi et l’autonomie (Pacea) et à la Garantie jeunes – qui permettent d’assurer l’accompagnement du jeune entre seize et dix-huit ans vers une orientation professionnelle.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Le service civique est une excellente chose, mais il doit aboutir à des passerelles et à une reprise d’études. Avez-vous prévu des dispositifs en ce sens ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – C’est un chantier sans fin et sur lequel nous travaillons continuellement. Comme l’a souligné Sylvie Hel-Thelier, des compétences sont acquises pendant cette mission de service civique. Elles méritent d’être valorisées, en particulier auprès des employeurs éventuels. Au-delà, nous travaillons avec un certain nombre de grands acteurs qui accompagnent le jeune volontaire pendant sa mission de service civique afin de l’aider à construire son projet professionnel. La vocation du service civique n’est pas de conduire vers l’emploi, ce n’est pas un dispositif d’insertion dans l’emploi, mais c’est vraiment un dispositif d’engagement. Nous ne devons pas le dévoyer, je suis très vigilante sur ce point. Pour autant, tout l’apport du service civique pour un jeune, en particulier un jeune qui a décroché, est de pouvoir être accompagné dans l’élaboration de son projet professionnel, notamment grâce à la mise en place d’un tutorat. Ma mission est de m’assurer qu’à la fin de son service civique le jeune ne retrouvera pas livré à lui-même.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Vous dites que vous êtes attentive à ce que les jeunes en service civique n’occupent pas des emplois, mais dès lors que le Gouvernement en accroît considérablement le nombre juste après avoir fait quasiment disparaître les emplois aidés, n’y a-t-il pas un risque que le service civique remplace les anciens emplois aidés ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Ce risque existe depuis le début, ce nouveau statut de volontariat doit trouver sa place particulière pour renforcer les associations, sans y occuper des emplois. Nous y sommes très vigilants, les missions sont étudiées en amont, nous avertissons les partenaires qu’elles ne doivent pas correspondre à des postes d’emploi, l’Agence du service civique s’est dotée d’outils pour exercer un contrôle précis. Pour avoir participé au conseil d’administration de cette agence, je peux témoigner qu’elle y est très vigilante, il y va de l’avenir du service civique.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Le jeune en service civique a un statut de volontaire, il n’a donc pas droit au chômage ; les missions durent huit mois qui doivent s’exercer en continu, sans interruption.

**Mme Emmanuelle Pérès.** – La mission peut être séquentielle lorsque cela se justifie, c'est le cas par exemple pour les étudiants.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – La durée doit être de 24 à 48 heures sur six jours pour une rémunération de 480 euros nets, soit 4,14 euros de l'heure – c'est peu, d'autant que le Gouvernement présente le service civique comme un outil d'émancipation.

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Certes, mais le service civique est un volontariat rétribué, ce n'est pas un emploi assorti d'un salaire.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – On peut l'entendre, mais encore faut-il que le contingent reste modeste. Dès lors que les jeunes y seront bien plus nombreux, n'y a-t-il pas le risque d'une substitution ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Les associations demandent l'extension, jusqu'à même rendre le service civique obligatoire, en particulier dans l'éducation populaire. Elles y trouvent certes leur intérêt, mais pour les jeunes aussi le service civique est une expérience intéressante. Nous donnons consigne à l'Agence du service civique de la plus grande vigilance vis-à-vis de ce risque de substitution à l'emploi ; nous veillons également à ce que les associations les plus modestes aient accès au service civique.

**M. Michel Bonnus.** – Il faut communiquer sur les dispositifs, nous devons être complémentaires et informer tout le monde : je vais m'y employer, c'est décisif.

**Mme Sylvie Hel-Thelier.** – Effectivement, nous nous y employons également, en particulier dans le dispositif « La boussole des jeunes ».

**M. Michel Bonnus.** – Nous aurions dû parler de tout cela avant de voter comme nous l'avons fait contre le port du voile pour les accompagnantes scolaires – je me suis pour ma part abstenue. Car les accompagnantes sont indispensables, elles sont une source d'information incomparable, un lien avec bien des familles, des fratries, et en leur refusant l'accompagnement, nous nous privons en réalité d'un lien très important, d'une confiance qui est indispensable – sans compter que si nous manquons d'accompagnants, les enfants ne sortiront plus de l'école, de leur quartier, ils n'iront plus à la piscine ni aux activités culturelles. Je le dis sans détour : dans mon canton, à Toulon, je compte au moins une vingtaine d'écoles où interdire aux accompagnantes de porter le voile, c'est s'interdire d'avoir des accompagnantes tout court, avec pour conséquence que les enfants ne participeront plus aux activités extérieures à l'école, mais également que nous couperons un lien avec bien des familles de ces quartiers et que nous préparerons plus de difficultés à l'avenir.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – J'en suis bien d'accord, même si ce n'est pas le débat d'aujourd'hui.

**M. Michel Bonnus.** – J'entends bien, mais les questions sont étroitement liées.

**M. Jean Hingray, président.** – Je me réjouis, comme centriste, que notre mission réconcilie la gauche et la droite...

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse sera-t-il pérennisé ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – Nous y travaillons, notre objectif est bien de le pérenniser. Il s’agit de faire émerger l’innovation, de l’évaluer et de la partager. Nous avons acquis une expertise et une ingénierie dans la capacité à mesurer l’impact d’expérimentations portées par les acteurs du territoire et à les généraliser lorsqu’elles marchent. Il est important que l’Etat soutienne des démarches innovantes, assorties d’évaluation.

**Mme Monique Lubin, rapporteure.** – Qu’en est-il du programme d’investissement d’avenir qui avait financé des projets innovants en faveur de la jeunesse ?

**Mme Emmanuelle Pérès.** – C’était dans le même esprit, avec un autre circuit de financement. Nous nous adapterons quel que soit le canal de financement.

**M. Jean Hingray, président.** – Merci pour toutes ces informations.

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

*La réunion est close à 17 h 15.*



**MISSION D'INFORMATION SUR "LA MÉTHANISATION DANS LE MIX  
ÉNERGÉTIQUE : ENJEUX ET IMPACTS"**

**Mardi 4 mai 2021**

- Présidence de M. Pierre Cuypers, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Échanges de vue dans la perspective du rapport de la mission d'information  
(ne fera pas l'objet d'un compte rendu)**

*Ce point de l'ordre du jour ne fera pas l'objet d'un compte rendu.*

*La réunion est close à 19 h 00.*



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

**Mardi 13 avril 2021**

- Présidence de Mme Annie Le Houerou, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Mesure de la pauvreté et lutte contre ce phénomène en outre-mer - Audition commune de MM. Aurélien Daubaire, directeur interrégional de l'Insee La Réunion-Mayotte, Charles Trottmann, directeur du département des trois Océans à l'Agence française de développement, et Mme Nathalie Anoumy, directrice générale des services adjointe en charge du pôle solidarités, MM. Hugues Maillot, directeur général des services adjoint en charge du pôle action territoriale et insertion, et Thierry Vitry, directeur du pôle habitat au conseil départemental de La Réunion**

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Mes chers collègues, nous commençons notre programme de ce mardi par une audition commune sur la mesure de la pauvreté et la lutte contre ce phénomène en outre-mer. J'excuse nos collègues membres de la délégation aux outre-mer qui sont retenus par d'autres réunions.

Nous avons le plaisir de recevoir en visioconférence MM. Aurélien Daubaire, directeur interrégional de l'Insee La Réunion-Mayotte, Charles Trottmann, directeur du département des trois Océans à l'Agence française de développement (AFD), et Mme Nathalie Anoumy, directrice générale des services adjointe en charge du pôle solidarités au conseil départemental de La Réunion.

Madame, Messieurs, je vous remercie d'avoir accepté l'invitation du Sénat. Notre mission d'information est chargée de comprendre et de proposer des solutions face au phénomène de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français, c'est-à-dire au mouvement de fragilisation qui frappe certains de nos concitoyens, non seulement dans la crise actuelle, mais au cours des dernières années et notamment depuis la dernière crise.

Je vous propose de débiter cette audition par un propos liminaire de dix à quinze minutes, dans lequel vous pourriez nous livrer votre regard sur la problématique de la précarité et de la pauvreté dans les outre-mer.

Nous ouvrirons ensuite une phase d'échanges, en commençant par les questions de notre rapporteur, Mme Frédérique Puissat, et en continuant avec les questions des sénateurs membres de notre mission d'information.

Je vous rappelle que cette audition fera l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat et sera consultable en vidéo à la demande.

Monsieur Daubaire, je vous propose de commencer en nous présentant les outils dont dispose l'Insee pour appréhender ces phénomènes de précarité et de pauvreté en outre-mer, ainsi que les spécificités territoriales que font apparaître les statistiques.

Monsieur Trottmann, vous pourrez ensuite nous présenter l'action de l'AFD dans les territoires d'outre-mer et nous indiquer, en particulier, si vos actions de développement économique s'accompagnent d'un volet d'insertion.

Enfin, Madame Anoumy, vous pourrez évoquer les constats de terrain et les actions du conseil départemental de La Réunion en matière de lutte contre la pauvreté, dans un contexte de « recentralisation » du revenu de solidarité active (RSA).

**M. Aurélien Daubaire, directeur interrégional de l'Insee La Réunion-Mayotte.** – Je vous remercie d'avoir invité l'Insee. Je représente à la fois mes collègues d'outre-mer et les services nationaux. Je vous enverrai une version rédigée et plus complète de mes réponses à votre questionnaire qui restera le fil conducteur de mon intervention. L'Insee est en charge des statistiques sociales dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) mais pas dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. Le rapport « Statistiques publiques dans les départements et régions d'outre-mer et collectivités d'outre-mer », actualisé chaque année, brosse un tableau complet de la statistique publique de l'Insee et des instituts de certaines collectivités d'outre-mer. L'ensemble des données et études sont disponibles sur le site [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

Nous disposons d'un ensemble assez large de données statistiques sur la pauvreté et la précarité avec les mesures de la pauvreté monétaire et les inégalités de niveau de vie, l'enquête Budget de famille, des données finement localisées avec le dispositif sur les revenus localisés fiscaux et sociaux (*FiLoSoFi*) en Martinique et à La Réunion, l'enquête sur les écarts du niveau des prix à la consommation, une enquête sur l'emploi et des enquêtes thématiques annuelles cofinancées par l'Insee et la direction générale des outre-mer, notamment sur le logement, la santé, les migrations, les familles, le vieillissement, la sécurité, la formation continue et l'illettrisme. En 2018 a été réalisée pour la première fois une enquête statistique sur les ressources et les conditions de vie, en vue d'appréhender la pauvreté en conditions de vie. Nous avons beaucoup de données dans les DROM que nous n'avons pas toujours en métropole, les problématiques étant parfois différentes. Celles-ci viennent compléter certains manques de données administratives.

Sur la mesure de la pauvreté monétaire, c'est-à-dire la part de la population qui est en dessous du seuil de 60 % du niveau de vie médian, il y a eu par le passé des débats sur le bon seuil à retenir : faut-il se baser sur la médiane nationale ou bien locale ? Dans la dernière publication de référence en juillet 2020, nous avons clarifié cela et les deux taux de pauvreté sont présentés de manière explicite et transparente. Le seuil de pauvreté national est fixé à 1 010 euros par mois pour un adulte vivant seul et à 1 615 euros par mois pour une famille monoparentale avec deux enfants. Par rapport à ce seuil, le taux de pauvreté est très élevé dans les DROM : il représente un tiers de la population aux Antilles, 40 % à La Réunion, plus de la moitié en Guyane et plus des trois quarts à Mayotte.

L'approche la plus fine et la plus riche sur les inégalités de revenu consiste à regarder l'ensemble de la distribution des revenus sans prendre en compte le seul indicateur de la pauvreté. Le trait commun aux DROM est que les revenus sont « écrasés » bien en dessous de leur équivalent de métropole à l'exception des 10 % les plus élevés.

On constate ainsi une société très inégalitaire dans les DROM, avec un revenu moyen et un revenu médian plus faibles.

Une autre manière d'apprécier la pauvreté est de mesurer la pauvreté en conditions de vie au regard de treize éléments de la vie courante auxquels il est souhaitable, voire nécessaire, d'avoir accès, qui sont définis au niveau européen. S'il manque au moins cinq de ces treize critères (par exemple, avoir deux paires de chaussures, s'offrir une activité de loisir, disposer d'une voiture personnelle...) on est considéré comme pauvre en conditions de vie. Cela concerne environ 20 % des Antillais, 40 % des Réunionnais, 50 % des Guyanais. Ces chiffres sont comparables à ceux de la pauvreté monétaire même s'ils ne se recoupent pas exactement.

La question de la « vie chère » se pose également. L'Insee établit des taux de pauvreté sans correction des écarts du niveau de prix, mais nous disposons par ailleurs d'une mesure de ces écarts. En 2015, ceux-ci étaient très importants. Nous mesurons les choses de façon symétrique : combien un ménage consomme en métropole et dans un DROM ? Combien paierait-il le même panier en métropole et dans un DROM ? On aboutit à un écart de 7 % à La Réunion et à Mayotte et de 11 % à 13 % aux Antilles et en Guyane. Les écarts sont maximaux pour la consommation alimentaire.

Parmi les facteurs qui expliquent la situation particulière des DROM en matière de précarité, nous trouvons tout d'abord l'économie, l'emploi, l'insertion sur le marché du travail et le développement économique qui est moins avancé. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant est plus faible que la moyenne nationale. Tous les indicateurs du marché du travail sont au rouge. Le taux d'emploi en métropole est de 66 %, mais, dans les DROM, il va de 34 % à Mayotte à 57 % en Martinique. Se posent également des questions de qualification, de types d'emplois et de secteurs d'activité présents : il y a en particulier peu d'industries. La productivité moyenne par emploi est plus faible qu'en métropole. Des facteurs sociaux-démographiques jouent également : le fait de vivre seul ou d'avoir un plus grand nombre d'enfants au foyer complique les choses. Or, il y a 16 % de familles monoparentales en métropole, mais plus de 40 % aux Antilles et en Guyane, et plus de 30 % à La Réunion et à Mayotte. La part de familles nombreuses est bien plus importante que la moyenne nationale de 9 % : elle est de 28 % en Guyane et 44 % à Mayotte ! Il faut signaler le cas particulier de Mayotte où une part importante de la population n'a pas accès à une grande partie des prestations sociales et au RSA car elle n'est pas en situation régulière ou n'a pas été régularisée depuis au moins 15 ans.

En termes d'évolution, le tableau est plus positif. Même si le PIB par habitant reste très en retrait par rapport à la moyenne nationale, la croissance économique est importante dans les DROM, le pouvoir d'achat et le niveau de vie médian augmentent donc régulièrement de manière assez soutenue. Par ailleurs, les prestations sociales ont été revalorisées ou complétées au cours de la dernière décennie. On observe donc une hausse du niveau de vie médian et moyen assez générale, Mayotte mis à part, et une amélioration de la situation des plus précaires grâce à une amélioration du marché du travail et des prestations sociales. À titre d'illustration, à La Réunion, le taux de pauvreté a baissé de 9 points entre 2007 et 2016, même s'il reste toujours élevé autour de 40 %. Les évolutions et leur décomposition sont comparables en Guadeloupe. En Martinique, le départ de nombreux jeunes actifs fait monter, par un effet de structure, la médiane et la moyenne auxquelles ils contribuent. En Guyane, le taux de pauvreté a baissé de 7 points entre 2011 et 2017, même si le taux d'emploi n'a pas augmenté. Mayotte est dans une situation singulière où l'on observe une baisse du niveau de vie médian entre 2011 et 2018, malgré une forte croissance

économique. La situation s'est bien améliorée pour les franges de la population insérées sur le marché du travail, le SMIC ayant augmenté notablement sur cette période et la majoration de 40 % du traitement des fonctionnaires locaux ayant été généralisée, mais la part de la population immigrée, notamment en provenance des Comores, à très faible ressources, a augmenté, ce qui fait baisser la médiane. Si le taux de pauvreté calculé sur l'ensemble de la population a baissé de quelques points, il reste extrêmement élevé, à 77 %.

On constate une forte proportion de travailleurs pauvres, notamment en situation de sous-emploi. La proportion de ménages dont la personne de référence est un travailleur pauvre se situe aux alentours de 20 à 30 % dans les DROM, et jusqu'à 58 % à Mayotte, contre 10,6 % en métropole.

**M. Charles Trottmann, directeur du département des trois Océans à l'Agence française de développement.** – Je vous remercie de me permettre d'évoquer l'action de l'AFD sur une problématique essentielle dans les DROM, celle de la lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion.

L'AFD est l'opérateur de l'État pour mettre en œuvre la politique de développement durable et de solidarité internationale dans les pays en développement et dans les territoires d'outre-mer français. Nous sommes le seul établissement public à être actif et présent sur ces deux zones avec une même attention portée sur le développement durable inclusif, soutenable pour la planète et juste pour la population. Nous avons connu une très forte croissance au cours des dernières années : notre activité a augmenté de plus de 50 % entre 2015 et 2020, et nous avons réalisé l'année dernière 12 milliards d'euros de financement, dont 10 % en direction des DROM.

La stratégie du groupe AFD s'articule autour de deux grands engagements. Nos financements doivent être « 100 % accords de Paris », soutenables pour le climat et la planète, et « 100 % lien social », contribuant à l'inclusion sociale des populations.

En outre-mer, ces engagements se déclinent avec une approche renouvelée. Nous avons désormais une direction des trois océans dans laquelle nous travaillons à la fois avec les territoires d'outre-mer et avec les États étrangers voisins. Nous pensons toujours la trajectoire de développement de nos territoires dans leur environnement avec les particularités géographiques, climatiques et de voisinage, en considérant leur attractivité et leur rayonnement dans leur espace régional. Pour être réglés efficacement, les problèmes doivent souvent être envisagés au niveau régional, qu'il s'agisse des enjeux de climat, de lutte contre les pollutions, de création de filières d'emploi, de lutte contre les pandémies... Il faut donc décroiser les territoires d'outre-mer par rapport à leurs voisins et penser à la fois le rattrapage de l'outre-mer vis-à-vis de la métropole et leur trajectoire de développement singulière en fonction de leur situation géographique.

Sur ces territoires, notre activité se déploie selon trois modalités. Nous travaillons beaucoup avec les collectivités d'outre-mer, quel que soit leur niveau. Nous sommes le premier financeur du secteur public local en outre-mer. Nous portons la moitié de leur dette et nous couvrons chaque année les deux tiers de leurs besoins d'emprunt. Nous sommes leur partenaire de référence en leur apportant des solutions de financement pour leurs investissements, avec des crédits spécifiques du ministère des Outre-mer qui nous permettent d'avoir des prêts à taux préférentiels en fonction de la qualité des investissements, notamment s'ils ciblent la lutte contre l'exclusion et la pauvreté, voire à taux zéro s'ils ciblent l'environnement et la lutte contre le changement climatique.

Au-delà de ces financements classiques, nous assurons aussi le préfinancement des subventions européennes et d'État. C'est important pour les collectivités qui ont des difficultés de trésorerie. Nous sommes là aussi pour les accompagner. Au cours des dernières années, à la demande de l'État, nous avons développé des appuis à l'ingénierie, à la maîtrise d'ouvrage, aux études et à la préparation des projets. Nous avons créé, l'année dernière, le Fonds Outre-mer, doté de 17,5 millions d'euros, pour accompagner les projets et qui a été renouvelé cette année dans le cadre du plan de relance avec 15 millions d'euros.

Nous avons aussi une activité auprès du secteur privé, de façon plus complémentaire, dédié au secteur bancaire local, en ciblant les projets à impact environnemental et social, où la présence d'un acteur public est nécessaire pour aider à la structuration des projets et pour sécuriser et accompagner leur montage. Nous sommes très présents dans le secteur des énergies renouvelables et dans le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS), notamment le secteur médico-social.

Notre dernière modalité d'action consiste dans la coopération régionale. Il s'agit de favoriser des projets à l'échelle des bassins régionaux, notamment de l'océan Indien ou de l'océan Pacifique, pour traiter des sujets comme les conséquences du réchauffement climatique ou la préservation de la biodiversité.

Pour rebondir sur les propos de M. Daubaire sur les grandes tendances de l'évolution de la pauvreté, nous constatons sur le terrain, au cours des dernières décennies et avec l'impact de la crise, quelques observations complémentaires.

Aujourd'hui, et malgré tous les efforts de rattrapage, la situation de la pauvreté en outre-mer reste préoccupante et beaucoup plus dégradée qu'en métropole, avec des inégalités plus marquées. Ce constat doit nous interpeller. Le taux de pauvreté monétaire est illustratif, il est selon les territoires de deux à quatre fois plus élevé qu'en métropole, voire cinq fois plus élevé à Mayotte. Le taux d'extrême pauvreté est également plus marqué. Le niveau de vie des 30 % les plus pauvres aux Antilles et à La Réunion est de 30 % inférieur à celui mesuré en métropole, de 50 % inférieur en Guyane et de 95 % inférieur à Mayotte. Pour ce dernier département, ce n'est pas sans lien avec la présence d'une population immigrée très pauvre.

Le deuxième constat concerne les déterminants de la pauvreté qui restent stables dans le temps et qui sont les mêmes en métropole et en outre-mer. Sont très liés avec la pauvreté, la question de l'emploi, le facteur d'âge, les plus jeunes ayant les plus grandes difficultés financières, et la composition familiale, les familles monoparentales étant les plus vulnérables. Il convient d'identifier les leviers à cibler pour atteindre ces catégories de population.

Le troisième constat porte sur la dynamique des vingt dernières années. Les chiffres sont contrastés avec certaines améliorations globales, notamment aux Antilles où le taux de pauvreté baisse de 1 % par an, avec un taux d'emploi en hausse et un vieillissement de la population. À La Réunion, le taux de pauvreté s'améliore même s'il reste élevé avec la dynamique des prestations sociales et la reprise de l'activité avant la crise liée au covid-19. En revanche, nous avons des signaux plus inquiétants en Guyane et à Mayotte. Le taux d'extrême pauvreté en Guyane reste assez constant ces dernières années. Se pose la question de la sortie de la pauvreté. À Mayotte, on observe un paradoxe avec un niveau de vie médian qui avait augmenté mais baisse régulièrement depuis 2011. Le constat de la nécessité d'agir a été renforcé par la crise.

L'année dernière, l'AFD, l'Insee et l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) ont travaillé dans le cadre du partenariat CEROM (Comptes économiques rapides pour l'Outre-mer) pour mesurer les conséquences de la crise covid dans les territoires. Il en ressort que l'impact du premier confinement sur le PIB a été plutôt moins important en outre-mer que dans l'Hexagone, en raison du rôle d'amortisseur qu'a pu jouer le secteur public, d'une durée de confinement plus réduite et de la mise en œuvre de mesures de soutien à l'économie à partir du deuxième trimestre, notamment les prêts garantis par l'État (PGE). Malgré cela, il y a des inquiétudes spécifiques liées au secteur du tourisme, très touché et qui tarde à rebondir, l'hôtellerie, le secteur aérien... Il y a également des inquiétudes sur l'avenir des entreprises, une fois les mesures de soutien économiques terminées (PGE, chômage partiel...). Nous avons aussi l'impression que cette crise aggrave les inégalités et l'exclusion, toutes les populations qui vivent de l'économie informelle n'étant pas touchées par les mesures de soutien. C'est le cas en particulier des jeunes pour lesquels on peut craindre un décrochage scolaire et s'interroger sur leur capacité à s'insérer dans l'emploi. On ne le mesure pas encore dans les chiffres mais il existe déjà des inquiétudes sur le sujet qui s'expriment dans les territoires.

Quels sont nos leviers d'action face à cette situation ? Avant tout, il y a les prestations sociales non contributives, qui ne dépendent pas de l'AFD mais qui représentent un filet de sécurité monétaire pour une grande partie de la population. Il s'agit d'un amortisseur d'inégalités très structurant dans ces territoires, avec toutefois des spécificités : elles représentent plus de la moitié du revenu disponible pour les 20 % des ménages les plus modestes et, dans les territoires les plus vulnérables comme en Guyane, 70 % de leur revenu disponible. À Mayotte, le poids de l'immigration illégale fait qu'une partie de la population est exclue du bénéfice de ces prestations.

Pour sa part, l'AFD dispose de trois leviers d'action qui ont un vrai impact sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Nous sommes, en premier lieu, le service public du financement des collectivités et, souvent, le seul financeur pour les collectivités qui sont en difficultés. Si une grande région se finance facilement auprès des banques, les petites collectivités ultra-marines ont également besoin de pouvoir financer leurs investissements et l'AFD est le seul établissement financier prêt à prendre ce risque. Dans les collectivités les plus fragiles, nous avons également la possibilité de cibler les populations les plus vulnérables en choisissant les projets qui contribuent le plus à la lutte contre l'exclusion et en apportant un taux de financement avantageux, ainsi qu'une aide au montage des projets. Nous avons financé l'année dernière à Mamoudzou des projets prioritaires qui concernaient pour 25 % des infrastructures scolaires et pour 10 % la résorption de l'habitat insalubre.

L'accompagnement du secteur médico-social est notre deuxième levier. Nous sommes le premier financeur de ce secteur en outre-mer. Ainsi, dans la période récente, nous avons financé la Fondation Père Favron à La Réunion, qui constitue la plus importante structure de gestion d'établissements médico-sociaux de l'île pour les personnes âgées et les personnes handicapées. Nous avons également aidé des structures pour des personnes sans abri ou désocialisées et des jeunes en difficulté d'insertion.

Notre troisième levier d'action consiste dans le travail avec le secteur économique et tout ce qui peut être générateur d'emploi. Nous sommes partenaire financier de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) qui favorise le micro-crédit dans les territoires et aide les projets des petits entrepreneurs à émerger. L'ADIE a d'ailleurs été

créée par Maria Nowak, une ancienne salariée de l'AFD qui s'est inspirée de ce qu'elle avait vu de la microfinance à l'étranger. Il y a donc une certaine continuité qui illustre la capacité qu'a l'AFD de tisser un lien entre différents territoires dont les problématiques se rejoignent.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Je vous remercie de votre propos et je redonne la parole à M. Daubaire sur l'impact de la crise sanitaire.

**M. Aurélien Daubaire.** – Concernant les impacts de la crise sanitaire, ils ont été amortis sur l'activité économique et sur l'emploi. Alors que l'emploi salarié a baissé de plus de 1 % en métropole, il a augmenté en Guyane et à La Réunion et a légèrement baissé aux Antilles. D'après l'enquête Épidémiologie et Conditions de vie, en période de confinement, les populations les plus défavorisées sont celles qui ont proportionnellement le plus souffert en termes de perte de revenus. Cet effet a également été un peu amorti dans certains DROM, à La Réunion et aux Antilles. Il faut néanmoins rester prudent sur les conséquences sociales de la crise, en prenant surtout en compte la situation de départ et non pas seulement l'ampleur de la crise.

Sur les populations qui appellent une attention plus soutenue, les statistiques peinent à identifier des segments particuliers et à anticiper des difficultés sur des catégories de population. Les grands facteurs sources de pauvreté sont similaires dans les DROM et en métropole mais certains pèsent de façon plus accentuée, comme le développement économique, l'évolution de l'emploi, l'éducation, la formation... Il convient en particulier de signaler la situation des enfants dans les DROM. Ils sont nombreux et vivent souvent dans une famille pauvre : c'est le cas de huit enfants sur dix à Mayotte, six sur dix en Guyane, la moitié à La Réunion et 40 % aux Antilles. Ce constat est porteur d'enjeux très importants pour leur parcours et l'avenir de leur territoire.

Restent les problématiques sociales, notamment celle du vieillissement et de l'accès aux biens et services essentiels comme le logement.

**Mme Nathalie Anoumy, directrice générale des services adjointe en charge du pôle solidarités au conseil départemental de La Réunion.** – Je suis directrice générale adjointe au département de La Réunion sur les politiques de solidarités, les politiques d'action sociale, de protection de l'enfance, des personnes âgées et handicapées et la lutte contre les violences conjugales. Je suis accompagnée de Hugues Maillot, notamment chargé des politiques d'insertion et d'action territoriale, et de Thierry Vitry, qui représente le directeur général adjoint sur la politique du logement et à qui je laisserai la parole à la suite de mon intervention. Bien sûr, vous recevrez les réponses écrites au questionnaire que vous nous avez envoyé.

Je souhaiterais rappeler dans un premier temps quelques éléments sur le département de La Réunion. Tout d'abord, 40 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Cela a des impacts majeurs sur les publics les plus fragiles. Il s'agit en particulier des enfants : 39 % d'entre eux vivent dans un foyer où l'un des parents ne travaille pas et 38 % dans une famille monoparentale. Il est important que le département accompagne ces enfants dans le cadre de sa mission de prévention et protection de l'enfance. Il y a plusieurs signaux d'alerte sur l'enfance en danger. Nous avons environ 4 000 informations préoccupantes qui mettent l'accent sur les ruptures sociales, les ruptures éducatives, des situations de fragilité sociale et des situations de violence intrafamiliale.

La crise est venue accentuer cette question au moment où le département a décidé d'adopter un pacte de solidarité d'urgence sociale qui vise à traiter trois grands enjeux. Le premier enjeu consiste dans l'intervention auprès de familles en difficulté afin de garantir l'accueil, l'accompagnement et le suivi des enfants ainsi que l'intervention auprès des personnels médico-sociaux. Le département a souhaité renforcer les moyens financiers accordés à ce public. Le deuxième enjeu porte sur la question du vieillissement de la population. D'ici 2030, la part des personnes âgées de plus de 60 ans va doubler. On passera de 144 000 à 286 000 personnes âgées. On sait qu'un tiers de ces seniors vivent avec de faibles ressources financières, moins de 800 euros par mois. On voit croître de façon considérable les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) qui représentaient, en 2018, 99 millions d'euros, et devraient atteindre, en 2021, 130 millions d'euros. Le département travaille sur un plan « Senior » visant à garantir toutes les actions de prévention en direction de ce public et apporter toutes les conditions nécessaires au maintien à domicile. Nous avons mis en place une politique volontariste pour renforcer les dispositifs légaux de droit commun en direction des personnes âgées. Nous avons trois dispositifs complémentaires concernant le volet santé des personnes âgées, avec le chèque-santé, le volet handicap avec la politique de transport et de loisirs autour de la sociabilisation de ce public, atteignant un coût de 30 millions d'euros, et le volet du maintien des personnes âgées à domicile. Nous sommes également les principaux financeurs des établissements médico-sociaux. Pour l'ensemble de nos interventions en faveur des personnes âgées, des personnes porteuses de handicap et de l'enfance, les dépenses annuelles du département sont de l'ordre de 200 millions d'euros.

Pour garantir nos interventions en direction de ce public fragile, le pacte de solidarité et d'urgence sociale a pour objectif de garantir la sécurité alimentaire des personnes âgées à domicile, de garantir une aide aux centres médico-sociaux qui sont les acteurs de proximité et d'accompagner les entreprises avec des emplois aidés pour garantir la continuité d'activité et éviter les ruptures de prise en charge de nos publics. Ce pacte amène sur les fonds du département 25 millions d'euros. Cela a permis un partenariat renforcé avec ces différents acteurs au moment de l'arrivée de la crise.

Le département a contractualisé avec l'État en décembre 2018 au travers de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Nous sommes toujours dans une démarche contractuelle. Nous avons mis l'accent sur l'accompagnement des jeunes majeurs et des acteurs de l'insertion. Nous nous sommes axés sur trois publics et trois domaines. La Réunion a mis en place un dispositif « chèque-accompagnement-personnalisé » qui vient compléter les colis alimentaires avec des produits d'hygiène. Le deuxième volet de contractualisation porte sur la parentalité. Nous avons souhaité renforcer l'intervention de nos services de protection maternelle et infantile (PMI) afin de repérer au plus tôt les situations les plus difficiles dans lesquelles les enfants sont en danger. Notre troisième public est celui des jeunes avec des actions renforcées dans le domaine de l'insertion professionnelle, l'accompagnement des entreprises et le partenariat avec les missions locales qui sont des acteurs de proximité. Nous poursuivons la contractualisation avec l'État, depuis le début de la crise, afin de renforcer deux niveaux d'action : d'une part l'accompagnement des publics SDF afin d'éviter les ruptures de parcours et de garantir la coordination des réseaux, d'autre part la lutte contre les violences conjugales.

Le nombre de places en hébergement d'urgence est insuffisant. Nous avons renforcé l'accompagnement des associations et la veille sociale face à une demande de plus en plus forte. L'enjeu est de garantir la mise à l'abri la plus immédiate.

En matière de violences conjugales, je souhaite mettre l'accent sur la volonté du département et de l'État de renforcer le dispositif des intervenants sociaux en police et gendarmerie. L'objectif est de mettre place une équipe de quinze personnes d'ici le deuxième semestre 2021 pour assurer l'écoute et la prise en charge des publics concernés.

Enfin, le département de La Réunion initie deux dispositifs afin d'agir au plus près des familles et des acteurs économiques. Le « Pass Bien-être » vise à favoriser un accès aux loisirs aux plus défavorisés et permet également de garantir un revenu au monde économique. Le deuxième dispositif concerne la question de l'accès au droit : nous travaillons à la mise en place d'une plateforme départementale d'accueil, d'écoute et d'orientation pour garantir le traitement de l'urgence et apporter les réponses aux publics les plus fragiles.

**M. Hugues Maillot, directeur général des services adjoint, en charge du pôle action territoriale et insertion au conseil départemental de La Réunion.** – M. Daubaire nous rappelait que le taux de pauvreté avait baissé considérablement à La Réunion. C'est une réalité. Mais, en même temps, la demande sociale au département n'a pas diminué, ni sur le plan de l'insertion, ni sur le plan du vieillissement, ni sur l'aide sociale à l'enfance, ni sur le plan de la précarité. Le nombre de bénéficiaires du RSA est relativement stable sur les dix dernières années. Mme Anoumy a rappelé la croissance de la population de plus de 60 ans et l'impact sur la dépendance. Nous constatons une progression des signalements et informations préoccupantes adressés à l'aide sociale à l'enfance. Nous avons encore des retards importants en matière d'accès au logement, notamment social. Face à cette demande sociale qui reste très soutenue, le département a vu ses marges d'action diminuer du fait de l'augmentation de la dépense du revenu de solidarité active, soit environ 600 millions d'euros par an de dépenses sur un budget de 1,4 à 1,5 milliard d'euros. Cette dépense a augmenté de l'ordre de 2 à 3 % par an et a handicapé la capacité du département à intervenir pour faire face à la demande sociale. En définitive, les leviers pour maîtriser cette dépense n'étaient pas dans ses mains, mais dans celles de l'État. Les deux tiers de la progression annuelle de la dépense de RSA relevaient des revalorisations annuelles décidées par l'État. Le plan de rattrapage engagé en 2012 et la reprise en main des dispositifs d'insertion, notamment les contrats aidés, par l'État à partir de 2017, sont les deux facteurs qui expliquent en grande partie l'évolution de la dépense du RSA à La Réunion ces dix dernières années. Le département ne disposant pas des leviers lui permettant d'agir sur la dépense, la recentralisation du RSA était indispensable pour que le département dispose à nouveau d'une marge de manœuvre pour faire face à l'évolution soutenue de la demande sociale.

Nous avons constaté que cette recentralisation du RSA a effectivement permis à la collectivité de retrouver des marges de manœuvre. Une partie a été engagée dans les réponses apportées en urgence dans le cadre de la crise covid et une partie a été injectée dans l'expérimentation du dispositif R+, qui est un levier permettant de relancer la politique d'insertion départementale. Le R+ répond au constat selon lequel, lorsqu'il existe une forte précarité, le RSA joue « trop » pleinement son rôle de filet de sécurité ; il devient même une « trappe à pauvreté ». L'économie réunionnaise n'est pas en mesure de fournir un emploi à l'ensemble de sa population pour se rapprocher du plein emploi, le taux de chômage s'élevant à 24 %, un taux trois fois supérieur à celui de la métropole. La construction de parcours d'insertion vers l'emploi est difficile, de même que la capacité des bénéficiaires du RSA à se projeter dans ce type de parcours. Le RSA offre donc un filet de sécurité qui, lorsqu'il est cumulé avec des revenus informels, apparaît satisfaisant et crédible.

L'objectif du R+ était de renforcer les effets de levier de l'encouragement à la reprise d'une activité. Dans cette perspective, le R+ apporte deux choses : sur le plan

financier, il offre un complément à la prime d'activité, afin de compenser les pertes d'allocations qu'entraîne le retour à l'emploi ; sur le plan de l'accompagnement, il s'inscrit dans le cadre d'un contrat d'engagements réciproques et d'un parcours de un à trois ans afin d'améliorer durablement les conditions d'accès à l'emploi et de revenus. Aujourd'hui, environ 1 500 personnes bénéficient de ce dispositif. Il est encore trop tôt pour en évaluer les résultats, le dispositif ayant été lancé à la fin de l'année dernière. Tous les parcours fonctionnent et près de 200 personnes sont sorties du dispositif.

Le département s'est également engagé à expérimenter le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE). Nous partageons l'objectif de l'État d'améliorer la coordination des acteurs qui interviennent en matière d'insertion et d'accès à l'emploi. Trop de bénéficiaires potentiels passent à côté des dispositifs d'accompagnement. Il y a un vrai enjeu d'identification, d'appropriation et d'optimisation de ces dispositifs. Notre expérimentation porte sur une meilleure appropriation par le terrain de ces outils qui vont permettre la mutualisation et une meilleure visibilité des dispositifs d'accompagnement.

**M. Thierry Vitry, directeur du pôle habitat au conseil départemental de La Réunion.** – Je vais vous parler de la politique du logement dans les politiques de lutte contre la précarisation. Le département est co-pilote du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. Il porte deux actions. La première concerne l'amélioration de l'hébergement pour mieux prendre en compte la situation des ménages précaires le plus en amont possible. La seconde porte sur le ciblage des ménages les plus précaires et donc prioritaires, pour lesquels le dispositif de droit commun n'apporte pas de réponse. En outre, le département a mis l'accent, à travers le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALHPD), sur la nécessité d'aboutir à une adéquation entre le coût des loyers dans le parc social neuf et la solvabilité des ménages précaires.

Concernant la loi dite « SRU » (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains), l'analyse de sa mise en œuvre nous amène à considérer qu'au-delà de l'aspect réglementaire, se pose la question de la volonté politique des communes de se donner les moyens d'accueillir plus de ménages précaires, notamment ceux d'autres communes. Le conseil départemental s'interroge sur la pertinence de l'échelle communale comme niveau d'appréciation du nombre de logements à construire par territoire. Il propose que l'intercommunalité soit retenue comme l'échelon le plus pertinent en la matière.

Le traitement de l'habitat indigne est piloté par les services de l'État. Le conseil départemental a une politique volontariste sur le sujet, comme l'a dit Mme Anoumby. Nous avons un dispositif d'amélioration de l'habitat depuis plusieurs décennies, permettant d'offrir un soutien financier aux ménages les plus précaires pour vivre dans des conditions plus décentes.

Enfin, face à l'aggravation de la précarité suite à la crise du covid, le département a décidé de doubler le nombre de bénéficiaires de ce dispositif, en passant de 10 000 à 20 000 ménages aidés sur la période 2021-2025, avec un budget de 200 millions d'euros par an.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Je vous remercie tous de vos propos et, si nous savions qu'il y avait un enjeu de pauvreté dans les outre-mer, nous avons pu le mesurer au travers vos interventions respectives. Nous savions aussi qu'il y avait une vraie

énergie dans ces territoires, notamment sur les enjeux sociaux. Nous ne sommes pas surpris du nombre d'initiatives prises au niveau local.

Je voudrais revenir sur les mesures croisées, sectorielles et territoriales évoquées par M. Daubaire. Ces mesures peuvent-elles nous permettre de disposer d'informations immédiates afin de percevoir le basculement de certains d'un côté ou de l'autre de la précarité ? Par ailleurs, comment sont-elles utilisées ?

Si le taux de pauvreté a pu localement baisser, on s'aperçoit d'une pression accrue sur les services d'action sociale au niveau des territoires et notamment des départements. Comment expliquer ce paradoxe ?

Considérez-vous que nous avons les moyens d'évaluer les stratégies que l'on met en place en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté ?

On parle beaucoup de « grande pauvreté ». Cette notion a-t-elle un sens en outre-mer ?

En matière de gouvernance, le comité d'évaluation de la stratégie pauvreté recommande d'augmenter les effectifs et de « muscler » la délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté. Quel est votre avis sur le sujet ?

Enfin je voudrais revenir sur les enjeux de la recentralisation du RSA. Peut-elle permettre d'améliorer le recours au RSA, voire à d'autres prestations ?

**M. Aurélien Daubaire.** – Les chiffres et statistiques à notre disposition peinent à nous donner une mesure immédiate de l'évolution de la pauvreté. Nous disposons par contre de données mensuelles synthétisées par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des solidarités et de la santé, comprenant le suivi du RSA et de la prime d'activité. Mais nous n'avons pas de système d'information instantané. Les enquêtes statistiques de l'Insee portent davantage sur les aspects structurels et des analyses approfondies des grandes tendances et permettent la prise de recul à l'horizon de trois, cinq et dix ans.

Sur la baisse de la pauvreté, le paradoxe entre le ressenti et les chiffres existe bien. Il ne faut pas oublier d'où partent les DROM. Les crises sociales qui éclatent périodiquement sont liées à ces réalités et aux ressentis. La pression sur le département ne diminue pas malgré cette baisse du taux de pauvreté. La population vieillit sur certains territoires, ce qui est un phénomène nouveau. Les violences familiales sont plus visibles. Enfin, ce n'est pas parce que le taux de pauvreté baisse que le volume diminue, car les DROM sont souvent en forte croissance démographique.

**M. Charles Trottmann.** – Sur la grande pauvreté, si l'on regarde les extrêmes dans la distribution des revenus, on se rend compte qu'il y a des classes de la population qui ont des revenus extrêmement limités. Mayotte est dans une situation très particulière avec une population immigrée très pauvre ayant un faible accès aux droits et aux prestations. Il y a aussi des situations de pauvreté extrême en Guyane. Au-delà de la pauvreté monétaire, cette notion appréhende les personnes en situation d'exclusion, d'absence d'insertion économique et sociale. Cette appréhension a un sens du point de vue social.

**Mme Nathalie Anoumy.** – Je pense qu'il y a deux grands enjeux autour de la stratégie pauvreté. Les actions sont conséquentes et nécessaires mais se pose la question de

leur temporalité. Quand on lance une action que l'on mesure six mois après, nous n'avons pas tous les éléments pour dire si l'on va dans le bon sens, ou s'il faut la réajuster ou la compléter.

Sur la gouvernance, vous nous parliez de « muscler » la délégation interministérielle mais je pense qu'il faut aussi « muscler » les départements. Toutes ces actions génèrent une charge d'activité supplémentaire par rapport à nos activités régulières. Il faut donc aussi augmenter les effectifs de nos équipes et travailler sur l'ingénierie sociale. À La Réunion, nous avons de très bonnes relations avec les services de l'État sur la stratégie pauvreté. Mais il faut trouver un équilibre de cette gouvernance.

**M. Hugues Maillot.** – L'effet premier de la recentralisation du RSA a été de redynamiser le partenariat entre l'État, la Caisse d'allocations familiales (CAF), le département et les missions locales. Cela illustre la nécessité de renforcer le partenariat institutionnel dans la prise en charge des publics. Cela nous permet d'être aujourd'hui dans la préfiguration du SPIE.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Le partenariat est toujours très encourageant et porteur d'espoir et d'actions concrètes.

Je vous remercie pour cet échange. Nous attendons vos contributions écrites.

*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.*

**Pauvreté en milieu rural – Audition de M. Jean-Paul Carteret,  
deuxième vice-président de l'Association des maires ruraux de France,  
Mme Corinne Prost, cheffe du service de la statistique et de la prospective  
au ministère de l'agriculture et de l'alimentation,  
et M. Dominique Marmier, président de Familles Rurales Fédération  
Nationale**

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Mes chers collègues, pour cette audition commune sur la pauvreté en milieu rural, nous avons le plaisir d'entendre M. Jean-Paul Carteret, deuxième vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), Mme Corinne Prost, cheffe du service de la statistique et de la prospective au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et M. Dominique Marmier, président de Familles rurales, fédération nationale.

Je vous remercie d'avoir accepté cette invitation du Sénat. Notre mission d'information est chargée de comprendre et de proposer des solutions face au phénomène de précarisation et de paupérisation d'une partie des Français, et nous nous intéressons plus particulièrement au mouvement de fragilisation qui frappe certains de nos concitoyens, non seulement lors de la crise actuelle, mais au cours des dernières années, et notamment depuis la dernière crise.

Je vous propose de commencer cette audition par un propos liminaire, dans lequel vous pourrez nous livrer votre regard sur la problématique de la précarité et de la pauvreté en milieu rural, phénomène dont nos précédentes auditions nous ont montré qu'il était très difficile à appréhender, et a *fortiori* à combattre. Nous ouvrirons ensuite une phase d'échange, en commençant par les questions de notre rapporteure, Mme Frédérique Puissat, et en

continuant avec les questions de nos sénateurs et sénatrices présents. Je vous rappelle en outre que cette audition fera l'objet d'une captation vidéo, qui sera retransmise en direct sur le site internet du Sénat puis sera consultable en vidéo à la demande.

**Mme Corinne Prost, cheffe du service de la statistique et de la prospective au ministère de l'agriculture et de l'alimentation.** – Merci Madame la Présidente. Je vous proposerai une vision chiffrée et quantitative des éléments dont nous disposons au sein du ministère de l'Agriculture, avec une focalisation sur l'agriculture.

L'institut national de la statistique (Insee) a mis en place un groupe de travail cherchant à définir ce qu'est le rural. Ces travaux ont été présentés à la commission territoires du Conseil national de l'information statistique (CNIS). Le rural est en l'occurrence multiforme. Pour l'Insee, il est défini comme « l'ensemble des communes peu denses et très peu denses ». Lorsqu'on cherche à mieux cibler ces zones, on distingue les communes sous l'influence d'un pôle urbain, que l'on peut appeler le rural périurbain, et les autres communes. Nos agriculteurs sont plutôt situés dans le rural non périurbain et dans les communes très peu denses. Ce rural périurbain est plus dynamique et bénéficie fortement du dynamisme des métropoles, avec notamment des habitants travaillant en ville mais vivant à la campagne.

Les agriculteurs exploitants sont des non-salariés, chefs d'exploitation qui perçoivent un revenu issu pour partie du résultat d'exploitation. Ces revenus sont dès lors difficilement comparables à des revenus salariés. Il est donc plus difficile de caractériser le niveau de pauvreté de ces personnes, qui peuvent enregistrer de faibles résultats d'exploitation une année donnée, pour des raisons économiques ou météorologiques, sans être appauvries sur une durée plus longue si leur exploitation est rentable. Elles peuvent en outre décider de s'allouer un revenu ou non, indépendamment du résultat d'exploitation, avec par exemple la possibilité de privilégier un investissement dans l'exploitation afin d'améliorer son rendement futur. Le patrimoine professionnel est ainsi fortement imbriqué avec le patrimoine privé, ce qui induit une plus grande difficulté à caractériser la pauvreté de ces agriculteurs exploitants.

Pour autant, un certain nombre d'études se sont penchées sur les revenus de ces ménages agricoles. Plusieurs d'entre elles ont été publiées en 2020 par l'Insee, et montrent que ces ménages sont davantage soumis à la pauvreté que les ménages des zones comparables. En Bourgogne-Franche-Comté, par exemple, les personnes vivant dans les ménages agricoles sont plus souvent touchées par la pauvreté que l'ensemble de la population de la région : le taux de pauvreté des ménages agricoles y est de 18 % contre 13 % en moyenne dans la région. C'est dans les territoires spécialisés dans l'élevage bovin que le niveau de vie est le plus faible. Ces revenus sont en effet souvent liés au type de production, et affichent une forte disparité. Les revenus peuvent par exemple être très élevés ou assez faibles au sein de la viticulture tandis que dans l'élevage, ils sont généralement plus concentrés et plus faibles.

De façon générale, dans la « France de province », en 2015, 20 % des ménages agricoles étaient pauvres contre 14 % de l'ensemble des ménages actifs. Pour autant, les agriculteurs ont souvent un patrimoine relativement élevé, correspondant au patrimoine professionnel : 90 % d'entre eux possèdent ainsi un patrimoine immobilier, contre une moyenne de seulement 60 % pour l'ensemble de la population.

Nous nous intéressons en outre à la situation des salariés du secteur agricole. Les salaires de l'ensemble de ces salariés s'élevaient à 12,49 euros par heure en 2016, soit 1,29 SMIC. Ils ont affiché une progression de 1,4 % par an. Pour les saisonniers et

occasionnels, ils représentaient 1,15 SMIC, se rapprochant de situations considérées comme précaires, à double titre : des salaires beaucoup plus proches du SMIC et des durées du travail s'éloignant du plein temps. Les salariés agricoles sous statut précaire (CDD, saisonniers) assurent la moitié du volume de travail salarié et représentent 80 % des travailleurs directement salariés par les exploitations agricoles. Ils fournissent donc la majorité de la force de travail sur ces exploitations, contrairement aux salariés permanents. Une proportion croissante de travailleurs agricoles est salariée par des entités juridiques extérieures, qu'il s'agisse de prestataires de services ou d'agences d'intérim. Le secteur agricole a de plus en plus recours au travail détaché. Pour autant, nous n'avons pu trouver de données sur le taux de pauvreté de ces personnes. Il s'agit souvent de personnes assurant plusieurs activités dans l'année, avec plusieurs employeurs, ce qui complexifie le suivi et la caractérisation en termes de revenu complet et de taux de pauvreté.

S'agissant des marchés du travail, une étude de France Stratégie sur la thématique « Chômage et territoires : quel modèle de performance ? » conclut que la typologie urbain/rural ne suffit pas à caractériser la performance d'un territoire, et qu'il existe une multitude de trajectoires possibles de lutte contre le chômage, de sorte qu'« un levier efficace semble résider dans un modèle de développement qui s'appuie sur les ressources à disposition, en misant sur une complémentarité avec les territoires adjacents ». L'étude n'identifie donc pas de phénomène systématique concernant les territoires ruraux, certains parvenant à lutter contre le chômage et à permettre un accès à l'emploi suffisant aux habitants.

Enfin, du point de vue de l'accès à l'éducation, l'enseignement technique agricole propose une offre éducative adaptée au monde rural. Nous disposons de publications sur l'implantation de ces établissements sur l'ensemble du territoire. Le taux d'internes parmi les élèves de ces établissements est très élevé, et leur permet d'accéder à des formations diverses sur l'ensemble du territoire. Ces établissements agricoles comptent ainsi 56 % d'internes en moyenne contre 4 % pour les établissements de l'éducation nationale.

**M. Jean-Paul Carteret, deuxième vice-président de l'Association des maires ruraux de France.** – Je trouve d'abord révélateur que vous auditionniez le ministère de l'agriculture dans le cadre d'une telle table ronde. Mes parents étaient agriculteurs, ma mère a perçu une retraite inférieure au seuil de pauvreté et dire cela me donne l'occasion d'insister sur le fait que nous sommes entourés, dans les territoires les plus ruraux, de personnes dans cette situation, mais qui n'en parlent pas par pudeur. Néanmoins, d'autres catégories professionnelles côtoient l'agriculture. Il est donc grand temps de considérer que les territoires ruraux ne sont pas exclusivement composés d'agriculteurs, mais aussi d'autres familles. À titre d'exemple, ma commune de 320 habitants compte seulement une famille d'agriculteurs.

Le sujet de la ruralité et de la pauvreté dans les territoires ruraux m'amènera à vous parler du mouvement des gilets jaunes, que beaucoup ont jugé justifié. Dans les territoires ruraux vivent des personnes qui perçoivent des petits revenus et s'éloignent des endroits où les loyers sont élevés. Ils sont donc contraints de se déplacer pour travailler, se soigner ou se cultiver. Ce phénomène a déclenché un mouvement de colère, lorsqu'il s'est agi d'augmenter les taxes sur les carburants.

Des mesures comme le petit-déjeuner gratuit ou la cantine à 1 euro sont réservées aux communes en dotation de solidarité rurale (DSR) cible, qui ont été élargies à toutes les communes en DSR de moins de 10 000 habitants. Je trouve la notion de territorialisation de la pauvreté regrettable. S'il est possible d'individualiser la comptabilisation des mesures, par

exemple les prix applicables à la cantine en fonction du revenu de référence fiscal, nous pourrions en faire de même pour les petits-déjeuners gratuits ou la cantine à 1 euro.

Dans les territoires ruraux, les maires ne peuvent tout faire. Nous avons de nombreux partenaires : Familles rurales, la Ligue de l'Enseignement, *etc.* L'économie sociale et solidaire ne se délocalise pas et permet d'organiser le maillage territorial. Le maire reste quant à lui le levier des solidarités dans ces territoires dits les plus pauvres. Je n'imagine pas que les maires puissent se passer des associations, et inversement. Les maires et les associations, depuis un an, ont organisé les solidarités. Là où il y a de la pauvreté, il faut qu'il y ait de l'humain.

**M. Dominique Marmier, président de Familles Rurales Fédération Nationale.** – Bonjour à toutes et à tous. Merci de nous avoir invités à votre audition. Familles rurales est le premier mouvement familial en France, avec 150 000 familles adhérentes et 2 200 associations locales réparties sur l'ensemble du territoire, qui agissent au quotidien pour contribuer au vivre mieux des familles sur les territoires ruraux. Nous sommes également installés en milieu périurbain, mais essentiellement dans des zones très rurales, où très peu de services sont présents ou bien nous quittent. Ces associations locales sont organisées en fédérations départementales, afin de bénéficier d'un accompagnement dans leur vie associative, leurs tâches, ressources humaines, *etc.*, puis en fédération régionale et en fédération nationale, que j'ai le plaisir de présider.

La mission principale de Familles rurales est de répondre aux attentes des familles sur les territoires ruraux en mettant en place des activités et des services. Nous le faisons en partenariat étroit avec les collectivités locales, les caisses d'allocations familiales (CAF), la mutualité sociale agricole (MSA) ainsi que des acteurs privés. J'invite tous les acteurs à travailler en complémentarité et en partenariat. C'est lorsque nous créons des synergies, en effet, que nous pouvons améliorer le quotidien des familles.

D'un point de vue politique, notre mouvement consiste à défendre la famille en général, mais également la ruralité. En effet, les territoires ruraux ont été souvent oubliés des politiques publiques et sont parfois en souffrance. Nous sommes également une association de défense des consommateurs. Nous avons l'habitude, en la matière, d'agir à trois niveaux. En termes de prévention, d'abord, nous menons des actions pour sensibiliser les familles sur les aspects budgétaires et le pouvoir d'achat. Nous menons par ailleurs des actions d'accompagnement lorsque celles-ci sont en difficulté, *via* des points conseil budget (PCB) par exemple. Enfin, en matière de réinsertion, le microcrédit permet aux familles d'accéder à la mobilité, notamment par l'achat d'un véhicule. Le problème de la mobilité est en effet déterminant dans le milieu rural.

L'objectif est avant tout d'éviter la stigmatisation. M. Carteret a évoqué la pudeur. Nous constatons ce phénomène au quotidien, dans nos nombreuses structures d'accueil. La stigmatisation, en l'occurrence, affecte considérablement le recours aux droits. Nous sommes donc très attentifs à cet aspect, et nous attachons à repérer les personnes en situation de fragilité le plus en amont possible afin d'agir en prévention.

La gestion actuelle des aides publiques ne suit pas, comme nous le faisons une logique de budget. Les droits sont accordés en fonction des ressources, mais ne tiennent pas compte des charges. Or, celles-ci sont beaucoup plus élevées pour les familles vivant en milieu rural qui font face à des problématiques spécifiques de mobilité. Le livre blanc d'EDF publié en 2020 évalue par exemple le surcoût moyen des dépenses en énergie des ménages en

milieu rural de 20 % par rapport à la moyenne nationale. S'agissant des carburants, le surcoût s'élève à 40 %. Nous avons ainsi pressenti la crise des gilets jaunes, car nous avons déjà de nombreux retours en la matière. Nous avons conscience des préoccupations climatiques et de la nécessité de limiter les émissions de gaz à effet de serre, mais constatons que la taxe carbone, en ce qu'elle frappe des carburants déjà très impactants sur le pouvoir d'achat des familles, pose un problème considérable.

Au sujet du dispositif sur la rénovation énergétique, qui répond au besoin de mettre un terme aux « passoires énergétiques » et à la nécessité de l'isolation, les familles en situation de fragilité ne peuvent assumer un reste à charge de 500 à 1 000 euros pour les travaux. De plus, l'amortissement des travaux devrait pouvoir être mesuré.

Une enquête de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) arrivait au constat selon lequel les ruraux sont plus souvent pauvres, pour un certain nombre de raisons. D'abord, les revenus sont inférieurs aux autres catégories sociales. Le taux de pauvreté s'établissait ainsi à 13,7 % en 2006, contre 11 % dans l'espace urbain. Nous voyons donc que la pauvreté touche davantage le milieu rural que le milieu urbain.

Je souhaitais également évoquer la situation particulièrement préoccupante des jeunes, notamment les jeunes étudiants qui doivent faire face à des difficultés financières du fait de la crise sanitaire. Ceux-ci doivent trouver un appartement, font face à des problèmes de mobilité, ne peuvent exercer d'emploi étudiant, et n'ont pas toujours la chance de pouvoir être accompagnés par leur famille. En 2017, lors des élections présidentielles, nous avons proposé la mise en place d'une allocation complément d'autonomie formation concernant tous les jeunes de 18 à 24 ans en formation.

En ce qui concerne votre question sur les freins à l'accès à l'emploi, le premier d'entre eux est la mobilité, pour les jeunes comme pour les ménages qui nécessitent deux véhicules. Les auxiliaires de vie, par exemple, dont les salaires sont généralement peu élevés, doivent avoir un véhicule en bon état ou le faire entretenir, ce qui représente un coût considérable.

S'agissant des indicateurs, le critère des revenus d'une famille n'est pas suffisant à lui seul. Les charges devraient également être prises en compte, de même que la part des dépenses énergétiques, les coûts liés aux déplacements et à la mobilité, ou encore la proximité des services publics. La distance de l'accès aux soins, notamment, est une difficulté récurrente sur les territoires ruraux. D'autres critères pourraient être, du point de vue de la mobilité, la disponibilité des transports collectifs, ou encore l'accès au numérique et l'équipement informatique. Selon une enquête que nous avons conduite avec l'IFOP en décembre 2020, pour 64 % des Français, le manque de services publics et de services de proximité est un véritable frein à l'installation dans les territoires ruraux. De plus, 52 % des habitants des territoires ruraux considèrent que leur commune ne bénéficie pas de l'action des pouvoirs publics, contre seulement 27 % de l'ensemble des Français.

L'impact de la crise sanitaire est quant à lui apparu dans les actions que nous menons en matière de microcrédit. Nous avons ainsi constaté une baisse de 30 % des demandes, liée à la disparition d'offres d'emploi et à des difficultés financières qui ne permettaient pas de faire face à un microcrédit. La crise a en outre mis en évidence la fracture numérique, notamment à la fermeture des écoles pendant les phases de confinement. Faute d'équipement adapté et de bonne utilisation de l'équipement numérique, de nombreux enfants n'ont pas été en mesure de suivre les cours à distance. On estime que 28 % des ruraux ont

connu des problèmes de connexion, ce qui est source d'une grande inégalité dans le contexte actuel et plus généralement compte tenu de l'importance grandissante des nouvelles technologies dans les modes de travail.

Sur le sujet du non-recours au droit, qui est une véritable problématique sur les territoires ruraux, je souhaite souligner la pertinence des points conseil budget (PCB), qui donnent toute satisfaction aux publics. Malheureusement, 50 % de nos structures n'ont pas été labellisées l'année dernière, au profit de structures plus urbaines. Le PCB est un outil pertinent, notamment les PCB itinérants, qui répondent tout à fait à l'attente des habitants des territoires ruraux, en particulier isolés.

En conclusion, nos préconisations sont les suivantes : éviter la stigmatisation des publics, imposer une obligation de résultat dans le cadre de travaux de rénovation énergétique ; instaurer un « zéro reste à charge » pour les plus modestes qui engagent des travaux de ce type ; faire la promotion de dispositifs de type « Hameaux légers », qui permet l'installation et l'accès à l'habitat et au logement dans les territoires ruraux dans des conditions financières intéressantes : et enfin, instaurer un chèque « fruits et légumes » pour permettre aux familles en situation de précarité d'accéder à une alimentation saine.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Merci à tous nos intervenants. Monsieur le vice-président de l'association des maires ruraux de France, vous avez indiqué qu'il était dommage de parler de « territorialisation de la pauvreté ». Nous sommes d'accord pour affirmer que les contextes sont spécifiques en milieu rural, étant entendu que ce dernier doit être défini précisément. Du point de vue des acteurs de terrain, existe en outre des enjeux de proximité effectifs, qui peuvent être des atouts comme des inconvénients. D'un point de vue positif, nous sommes tous en mesure de visualiser un certain nombre de publics qui sont dans la pauvreté et d'avoir accès à des indicateurs précis et immédiats. En revanche, dans les petits villages, le basculement d'une catégorie sociale à l'autre peut être vécue comme stigmatisante et donc dissimulée par les personnes concernées.

Vous avez d'ailleurs parlé de pudeur. Nous pensons en effet qu'un certain nombre de phénomènes ne sont pas nécessairement mis en évidence, comme l'enjeu des retraites faibles, sujet qui a souvent été abordé au Sénat. Nous savons que le seuil de 60 % définissant la pauvreté n'est pas atteint, mais ces éléments ne sont pas évoqués. Les solutions à trouver sur ce type d'enjeux ne doivent-elles pas être radicalement différentes de celles qui concernent d'autres milieux ? Ne pensez-vous pas qu'en milieu rural, où il est parfois difficile de partager avec les professionnels ou les travailleurs sociaux, il est nécessaire de renforcer considérablement la place du maire, des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des secrétaires de mairie, afin d'éviter des basculements dans la pauvreté ? Devons-nous travailler sur quelques prestations clés, en particulier les pensions de retraite perçues par les agriculteurs ? Au fond, ne reste-t-il pas un modèle différent et nouveau à inventer sur le milieu rural, qui fait face à des problématiques bien spécifiques que le mouvement des gilets jaunes a notamment mis en avant ?

**M. Jean-Paul Carteret.** – Nous tenons ces propos depuis longtemps. Hélas, les difficultés se sont accrues. Vous avez parlé d'un renforcement de la place du maire ; je pense que l'AMRF a trouvé sa place de ce point de vue. En effet, le rôle du maire fait l'objet d'une réelle prise de conscience. Ce week-end, il a été demandé aux maires s'ils souhaitaient le report des élections. Pour la première fois, la voix d'un maire rural a été égale à celle d'un maire urbain, du point de vue de la consultation.

J'ai effectivement dénoncé le ciblage territorial de certaines politiques. Dans les secteurs pauvres, les plus éloignés des villes, certaines personnes ont des salaires convenables. La caisse d'allocation familiale (CAF) demande aux associations qui gèrent les cantines de mettre en place trois tarifs différents, ce qui signifie qu'il est possible d'individualiser les aides. Aujourd'hui, dès lors qu'une commune est éligible à la DSR, l'ensemble des familles qui y résident ont droit à la cantine à 1 euro, ce qui n'est pas forcément juste par rapport à des familles en situation de pauvreté mais ne résidant pas dans une commune éligible à cette dotation.

Il est par ailleurs proposé aux jeunes d'accomplir un service civique. Or il n'en existe pas dans les territoires ruraux. Nous ne savons pas comment canaliser ces jeunes. Il est nécessaire de réfléchir à une aide aux déplacements et à la mobilité, voire à l'hébergement.

Il est en outre nécessaire de ramener les services dans les territoires. Le mouvement des gilets jaunes a cherché à dénoncer les déplacements forcés. Quelque vingt ans après la constitution de zones artisanales, nous nous apercevons que les personnes se sont concentrées à leur périphérie autour de ces zones, et que des déserts se sont formés entre elles. Nous n'avons par ailleurs plus de médecins. Il serait utile d'évoquer l'agenda rural et de faire avancer les propositions pour l'installation de médecins et de services de santé. La culture doit elle aussi être réinstallée dans les territoires ruraux. Les mobilités sont en effet des dépenses très coûteuses. Ces problématiques et coûts liés à la mobilité privent de nombreuses personnes âgées modestes de la possibilité de profiter de leur retraite.

Le maire est aujourd'hui le référent au plus près des habitants. Les maisons France Services doivent ainsi avoir pour premier maillon la mairie, où les habitants peuvent se rendre à pied. Pour redonner de la vie à la ruralité, nous devons travailler tous ensemble pour ramener ces services sur les territoires, grâce à l'économie sociale et solidaire et au travail des bénévoles. Il est nécessaire de redonner leur place aux maires, aux conseils municipaux et aux CCAS, qui sont malheureusement devenus facultatifs. Nous avons pour notre part créé un centre intercommunal d'action sociale (CIAS). Les grandes communautés de communes devraient comprendre quatre à cinq CIAS, pour permettre un rapprochement des hommes et des femmes au service des plus pauvres et des plus démunis.

L'AMRF va travailler avec Familles rurales en Bourgogne-Franche-Comté et mettra prochainement à disposition des ordinateurs de Familles rurales pour la mise en œuvre d'activités à destination des enfants à partir de la rentrée.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Les nouvelles familles s'installant en milieu rural, issues d'autres régions ou de zones plus urbaines, viennent-elles y chercher un nouveau refuge, parfois avec certaines illusions, notamment au sujet du numérique ou des services publics à disposition ?

Monsieur Marmier, vous avez parlé de l'enjeu de la labellisation des points point conseil budget. S'agit-il d'une labellisation France Services ?

**M. Dominique Marmier.** – Je souhaiterais avant tout revenir sur la première question de Madame la rapporteure concernant l'accompagnement des familles en situation de précarité des territoires ruraux. De nombreux acteurs associatifs interviennent d'ores et déjà sur les territoires. Familles rurales existe depuis 75 ans et a évolué en fonction des nouvelles attentes. Des individus sont donc engagés sur les territoires et connaissent mieux que personne leurs habitants. Il est dès lors crucial de soutenir les réseaux associatifs pour leur

permettre de jouer pleinement leur rôle. C'est *via* la mise en place de partenariats que nous pourrions trouver des solutions avec les collectivités, les maires et les associations. Il est en outre nécessaire de conserver une action à échelle humaine, sans quoi les relations deviennent purement « administratives » comme cela risque d'être le cas dans les trop grandes intercommunalités.

Vous avez en outre évoqué le problème des retraites des agriculteurs, que je rejoins. Il faut cependant garder en mémoire qu'il ne concerne que 2,5 à 3 % de la population. Il s'agit d'un problème important, qui doit être cependant traité à part de celui de la pauvreté et de la précarité des familles rurales dans leur ensemble.

S'agissant des points conseil budget, ce dispositif a été mis en place par l'État, et suppose une attribution du label par la CAF. Il est nécessaire pour cela de répondre à certains critères de qualité d'accueil, de compétences, *etc.* Une fois le label décerné par la CAF, un financement est attribué à la structure. De nombreuses structures d'accueil de notre réseau avaient réalisé les démarches pour obtenir ce label, mais ne l'ont pas obtenu, parce que son attribution a plutôt été dirigée vers les zones périurbaines ou urbaines. Ce dispositif a pourtant toute sa pertinence pour accompagner les familles en situation de précarité ou de pauvreté en milieu rural.

**Mme Corinne Prost.** – Dans le monde agricole, les interlocuteurs sont nombreux, qu'il s'agisse des chambres d'agriculture, de la MSA, des organisations professionnelles, *etc.* Ils sont connus des agriculteurs, bien que des situations puissent s'aggraver.

S'agissant de la fracture numérique, le sujet, effectivement très important, est lié à l'âge des personnes plutôt qu'aux territoires, bien qu'il existe des zones blanches. Le ministère de l'agriculture a conduit cette année un recensement auprès de 500 000 agriculteurs, en grande partie par internet. Celui-ci a bien fonctionné, témoignant de fait que les agriculteurs sont donc relativement bien équipés. En revanche, après un certain âge, cet usage devient parfois plus difficile.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Il se pose également un problème de complexité, pour l'accomplissement de certaines tâches administratives notamment...

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – L'accès aux services publics revêt certaines complexités, en dépit de la présence de points d'accès numériques.

**Mme Corinne Prost.** – En effet, un problème se pose en particulier lorsqu'il n'est plus possible d'accéder à un service que par la voie numérique.

**Mme Annick Jacquemet.** – L'octroi d'aides repose sur des effets de seuil. Très souvent, elles sont attribuées ou non à quelques euros près. Pourrions-nous travailler sur des plafonds dégressifs ?

**M. Jean-Paul Carteret.** – Nous avons de nouveaux habitants, mais ils ne proviennent pas de la ville. Il est nécessaire de réfléchir à la réimplantation de services et de commerces dans les bassins de vie. Nous avons probablement eu tort de concentrer les artisans sur des zones artisanales, au sein des communautés de communes. J'ai été directeur d'école, et j'avais dans ma classe, il y a 30 ans, des enfants d'agriculteurs, de médecins, de salariés, de demandeurs d'emploi, *etc.* Aujourd'hui, la directrice actuelle fait part d'une paupérisation et d'une absence de mixité, parce que les populations n'appartenant pas aux

catégories sociales les plus basses ne sont plus dans nos communes. Les communautés de communes, qui ont la compétence économique, devraient aider les artisans à s'installer dans les villages plutôt que dans les zones, qui contribuent à la paupérisation alentour, et à la disparition de la mixité sociale. Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) qui empêcheront les constructions dans certains lieux y contribuent également. Les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) vont quant à eux être conclus avec les communautés de communes, ce qui pose la question des projets montés par les maires. Ces sujets doivent être approfondis, grâce à une prise de conscience que la ruralité peut être une chance pour la France.

**M. Dominique Marmier.** – En ce qui concerne la question des seuils, vous avez raison. Plus largement, la difficulté à remplir un dossier pour prétendre à un dispositif tel que la rénovation énergétique peut être un obstacle. De nombreuses personnes âgées, notamment, ne sont pas en capacité de suivre ces démarches administratives extrêmement lourdes, si une structure d'accompagnement ne les y aide pas. Une dégressivité devrait effectivement être appliquée aux seuils, pour permettre à certaines personnes d'en bénéficier. Plus largement, un travail d'allègement des démarches administratives devrait être engagé, pour permettre à chacun de pouvoir prétendre à des aides lorsque des dispositifs existent.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – S'agissant des enjeux de mixité et de formation des jeunes, une des préconisations de France Stratégie consiste à travailler sur une prestation monétaire pour les jeunes en études. Avez-vous pu constater qu'un certain nombre de jeunes qui ont le potentiel de suivre des études se trouvent freinés par des enjeux financiers ?

**Jean-Paul Carteret.** – Ce que vous évoquez a toujours existé mais ce phénomène s'est aggravé. Certains n'ont pu aller à l'université parce que leurs parents ne pouvaient payer les droits d'entrée ou la location d'un appartement en ville.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – **Ma dernière question s'adresse à M. Marmier.** Nous parlons des nouveaux habitants. Vos associations accueillent-elles en conséquence de nouveaux publics, comme les artisans ou les autoentrepreneurs ?

**M. Dominique Marmier.** – Nous voyons effectivement de nouvelles personnes s'engager dans le tissu associatif. À titre d'exemple, dans le sud-ouest, la présidente d'une association locale est une Anglaise, venue habiter la région. Il s'agit d'un signal positif. Il nous appartient de savoir intégrer ces nouvelles familles, afin de contribuer au développement de nos territoires.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Avec la crise sanitaire, percevez-vous l'accueil de nouveaux publics dans les associations caritatives ?

**M. Dominique Marmier.** – Nous ne sommes pas, pour ce qui nous concerne, une association caritative. Malheureusement, depuis la crise, nous recensons plutôt une baisse du fait des fermetures des structures d'accueil et de l'arrêt des activités. Ces familles perdent ainsi le lien avec l'association. Des bénévoles peuvent en outre se démotiver, car la crise sanitaire nous éloigne tous. Il s'agit de se donner les moyens d'accompagner ces personnes afin de rebondir à l'issue de la crise sanitaire.

**Mme Annie Le Houerou, présidente.** – Je vous remercie très sincèrement pour cette audition. Nous vous souhaitons une bonne continuation dans vos associations respectives, et un bon courage.

*La réunion est close à 17 heures 30.*

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



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

**Jeudi 25 mars 2021**

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Santé psychologique des étudiants – Audition de M. Mohammed Benlahsen, président de l'Université Picardie-Jules Verne, du docteur Frédéric Atger, médecin chef de service, Bureau d'aide psychologique universitaire « BAPU Pascal » (Paris), du docteur Thierry Bigot, psychiatre, vice-président de RESPPET, de MM. Yannick Morvan, enseignant-chercheur, Université Paris-Nanterre, Patrick Skehan, délégué général de l'association Nightline et Mmes Laurentine Véron et Fanny Sauvade, psychologues, fondatrices et codirectrices de l'association Apsytude**

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Notre audition est consacrée à la santé psychologique des étudiants. Elle fait l'objet d'un enregistrement vidéo disponible sur le site du Sénat. Public Sénat la diffuse en direct.

Je rappelle que cette mission d'information, dont le groupe Union centriste du Sénat a pris l'initiative, a désigné comme rapporteur Laurent Lafon, par ailleurs président de la commission de la culture.

Cette mission a trois objectifs : mesurer les conséquences de la pandémie sur la vie étudiante ; proposer des dispositions permettant aux établissements, à l'avenir, de faire plus facilement face à une éventuelle crise ; recenser et analyser les difficultés structurelles associées aux conditions de la vie étudiante.

Les personnes que nous entendons vont contribuer à notre réflexion, qui doit déboucher sur des recommandations pour améliorer la condition étudiante.

Jusqu'à présent, nous avons entendu nombre d'acteurs institutionnels (Crous, Cnous, Conférence des présidents d'université, etc.). Notre table ronde de ce matin, consacrée à la santé des étudiants dans une approche généraliste, nous a fait comprendre un certain nombre de problématiques. Nous abordons cet après-midi plus précisément la santé psychologique des étudiants.

Mohammed Benlahsen, vous êtes président de l'université Picardie-Jules Verne et vous avez fait procéder dans votre université à une enquête sur la santé psychologique, réalisée auprès de plus de 3 000 étudiants. Cette étude a révélé que 72 % des étudiants interrogés déclaraient avoir été en détresse psychologique pendant la crise sanitaire. Les jeunes femmes semblent avoir été davantage touchées que les jeunes hommes : 74 % pour les femmes, contre 59 % pour les hommes. 19 % des étudiants ont en outre eu des idées suicidaires - ce taux est extrêmement préoccupant. Cela représente 603 étudiants ! Vos commentaires et vos conclusions sont absolument pour notre travail.

Frédéric Atger, vous êtes médecin chef de service du bureau d'aide psychologique universitaire (BAPU) « Pascal », situé à Paris. Nous aurons besoin de votre témoignage d'acteur de terrain de la santé psychologique des étudiants, et surtout de leurs besoins en termes de suivi et d'accompagnement. Vous avez signé une tribune dans un grand quotidien, le 1<sup>er</sup> décembre 2020, pour attirer l'attention sur les moyens insuffisants des BAPU et, plus généralement, des services de santé universitaires. Vous nous confirmerez que leurs moyens n'ont malheureusement pas changé depuis 1970, alors que la démographie étudiante a explosé. Vous avez de surcroît fait observer en octobre 2020, dans le même quotidien, que la file d'attente dans votre établissement dépassait 300 patients, pour leur permettre d'accéder à des services gratuits indispensables.

Vous êtes accompagné du docteur Thierry Bigot, psychiatre, vice-président du RESPPET (RÉseau de Soins Psychiatriques et Psychologiques pour les Étudiants), réseau créé en 2008 à l'initiative de professionnels engagés dans ces structures. L'objectif de ce réseau est de mieux structurer l'offre de soins psychologiques apportés aux étudiants.

Yannick Morvan, vous êtes psychologue, clinicien et maître de conférences à l'Université Paris-Nanterre – le rapporteur et moi avons tous deux été formés dans cette université - et membre du conseil scientifique de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE).

Patrick Skehan, vous êtes délégué général et fondateur de l'association *Nightline*, créée en 2016 par des étudiants pour offrir une ligne d'écoute et de soutien, qui est disponible aussi la nuit.

Laurentine Véron et Fanny Sauvade, vous êtes psychologues, fondatrices et co-directrices de l'Association *Apsytude*.

Notre rapporteur va maintenant présenter l'esprit dans lequel nous travaillons, puis chacun d'entre vous pourra s'exprimer une dizaine de minutes.

Dans un second temps, je laisserai la parole à mes collègues sénatrices et sénateurs pour un échange de questions-réponses.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Merci d'avoir accepté de participer à cette table ronde, qui est une étape importante de notre mission d'information. Nous avons souhaité dissocier la problématique de la santé mentale de celle de la santé en général, et organiser une table ronde dédiée à la santé psychologique, qui constitue un sujet spécifique dont nous avons vu l'importance depuis plusieurs mois.

Ce constat est assez largement partagé : cette problématique reste mal connue. Nous attendons beaucoup de vos réflexions.

Je tiens à rappeler le constat que la crise du covid-19 a fait émerger des problématiques déjà existantes, puis qu'elle les a amplifiées et inscrites dans le débat public. Implicitement, cela revient à dire que les problématiques de santé mentale des étudiants perdureront jusqu'à la fin de la crise et si des réponses n'y sont pas apportées, au-delà de la crise.

Trois grands champs de questions sont à l'étude, en phase avec le questionnaire qui vous a été transmis : un point sur l'état de santé psychologique des étudiants, les maux dont ils souffrent et leurs causes. De par vos expériences respectives, vous nous direz si cette situation existait déjà avant la crise, dans quelles proportions et avec quelles caractéristiques.

Vous nous indiquerez aussi quelle organisation de l'offre de soins est mise en place ou devrait être mise en place pour les étudiants, dans les établissements d'enseignement supérieur, universitaires et autres, en lien avec le reste du réseau de santé, en ville ou à l'hôpital.

Des questions de repérage, de signalement et d'identification se posent aussi. Nous souhaitons savoir si les outils existants ou les organisations mises en place sont satisfaisantes pour identifier les étudiants en souffrance et pour les prendre en charge.

Nous tenons de surcroît à vous entendre sur les réponses apportées spécifiquement au cours des derniers mois par le Gouvernement, en particulier avec la distribution de « chèques psy ». De votre point de vue, cette disposition doit-elle être poursuivie et prolongée ?

Enfin, vous évoquerez l'aspect essentiel de la prévention. Vous nous ferez part de votre point de vue sur les dispositifs existants mais aussi sur les enseignements qui pourraient être tirés de la crise.

**M. Mohammed Benlahsen, président de l'Université Picardie-Jules Verne.** – Merci pour votre invitation. Il est important d'échanger sur une problématique qui me semble chronique. Je rejoins en outre M. le sénateur sur le fait que les problématiques existaient, mais leur impact n'était pas tout à fait mesuré.

Je commencerai par une présentation de l'université Picardie-Jules Verne, pour préciser le contexte de l'étude.

L'université se répartit sur six campus et compte 32 000 étudiants, dans l'ensemble des champs de formation.

En termes de sociologie, 54 % des étudiants sont boursiers. Un tiers des étudiants sont salariés, tandis qu'un tiers des étudiants du campus amiénois ne résident pas à Amiens. La ville d'Amiens compte 26 000 étudiants, ce qui représente un habitant sur cinq. Rapportée au coût d'un étudiant, l'université représente 180 millions d'euros d'activité pour la ville. Les étudiants sont le cœur battant de la ville.

Revenons à la problématique de la covid-19 et à l'étude sur la santé psychologique de nos étudiants. Cette étude a été menée par un étudiant de médecine en santé publique, en lien avec Santé Publique France. Avant le 14 janvier, dans le discours politique comme dans le monde économique, le mot « étudiant » était absent, ce qui a été très mal vécu. En premier lieu, la problématique principale mise en avant par les médias s'agissant de l'enseignement à distance a été celle de la triche. Déplacer le problème sur un autre sujet comme le bien-vivre a été difficile.

En outre, l'enquête a montré que les étudiants en Licence 3 et en Master 1 étaient les populations d'étudiants les plus affectées, c'est-à-dire ceux qui candidaient à l'entrée en Master et ceux qui postuleront à un emploi. En effet, leur stage, leur insertion ou la réussite d'un concours posent question. Ce n'est pas anodin, alors que les élèves de BTS et de classes préparatoires, qui visent parfois les mêmes concours, ont été autorisés à continuer en présentiel. Les groupes de parole qui ont été organisés ont confirmé un sentiment de déconsidération.

Quand la ministre de l'enseignement supérieur est venue nous rencontrer, j'ai fait état de la secousse que nous avons vécue collectivement, mais que nous avons ressentie

individuellement. Ont alors été mis en exergue les inégalités existantes, la précarité étudiante ou encore la fracture numérique. Il existe encore des zones blanches, c'est-à-dire des zones sans accès à Internet, pas seulement dans les Hauts-de-France. À ce titre, le premier confinement nous a coûté 1 million d'euros, avec 700 ordinateurs et 500 clés 4G distribués. Tous les étudiants salariés ont été payés, dans le public comme à l'université, mais ce n'était pas suffisant. Aucune perspective n'a été donnée aux étudiants.

Un triptyque s'est posé avec cette crise : rompre la contagion, rompre l'isolement, puis pouvoir se projeter. Or aucune perspective n'a été donnée. Comme le président de l'université est décisionnaire, nous avons fermé l'université en février. Nous avons en outre décidé de stabiliser l'agenda à compter de février 2021. Certains ont alors pu confondre science et recherche, Colomb et Magellan, mais nous avons surtout tenu à produire un discours positif.

Nous avons donc commencé par stabiliser l'agenda et ouvrir des ateliers culturels, avec des artistes, bien évidemment dans le cadre de la loi, ainsi que des ateliers sportifs ou des concours artistiques pour créer du lien autrement, sans nous limiter à l'utile. De surcroît, quelle que soit l'issue de la crise, nous avons souligné que de la consolidation disciplinaire serait proposée à la rentrée. Nous les inscrirons en double compétence, plutôt que de les laisser en situation d'échec. Quant aux étudiants insérés dans l'emploi, nous leur offrirons, en accord avec l'entreprise, 20 % de leur temps pour de la consolidation des connaissances, en lien avec les syndicats patronaux, les territoires et les politiques. Ce discours ne sera toutefois pas suffisant. En aval, il faut aussi traiter la crise organique de l'université, de manière générale. L'université n'est pas perçue en France comme un moteur économique. Quand il a été question du plan de relance, l'université n'a pas été citée, alors qu'elle est un investissement pour l'avenir.

Au-delà du fait que l'université est un espace de lien entre les personnes et de création, les étudiants ont bien souligné qu'ils venaient aussi à l'université pour se structurer, faire des choix et accéder à l'autonomie par rapport à leur famille. Lors du premier confinement, je pensais que seuls des étudiants étrangers seraient présents en ville. Or ils n'étaient que 40 %. Il fallait se soucier aussi des 60 % restants.

En outre, l'évolution de la population étudiante n'a jamais été accompagnée d'une évolution des moyens. En moyenne, la croissance des effectifs a été de 20 % par an, pour une hausse des moyens de seulement 13 %. Sur dix ans, c'est une véritable catastrophe organisationnelle. Nous ne cessons de déplorer la dégradation de nos conditions de travail. Alors que compter plus d'étudiants est une bonne nouvelle, nous dégradons les conditions de leur travail. Les présidents d'université doivent choisir entre une mission d'enseignement ou de recherche.

Beaucoup affirment que le niveau a baissé. Les étudiants en ont conscience. Leur estime d'eux-mêmes est souvent faible. Notre rôle est de les « réenchanter » et de les mettre en condition de réussir.

M. le président a évoqué un taux de 19 % d'étudiants ayant eu des pensées suicidaires. Parmi ceux-ci, 66 % ont scénarisé leur suicide. Ils ont parlé de cordes, de se jeter sous les rails, etc. En arriver là est un échec pour un éducateur.

Non seulement il faut des moyens, mais aussi une prise de conscience collective, sociétale. De plus, peut-être faut-il adresser un nouveau message à nos jeunes. À l'heure

actuelle, seuls des termes guerriers sont employés : « quoi qu'il en coûte », on envoie les jeunes « au front », etc. Que signifie ce « quoi qu'il en coûte ? » Qui est concerné ? C'est là que la politique commence, au sens noble du terme. De même, on parle de la dette, comme si les étudiants allaient à la fois faire la guerre et la payer ! Le discours politique doit trouver les formules justes. La situation est difficile pour tous, bien sûr.

Enfin, je tiens à évoquer la période d'après. Cette notion a fréquemment été évoquée. Trois points seront à noter dans cette période d'après : l'amnésie, la problématique de Saint-Augustin - chercher à rattraper le temps - et la cristallisation des certitudes. Il faut impérativement investir pour l'avenir.

J'en arrive à la question des « chèques psy ». En Ecosse, où l'on compte cinq fois moins d'étudiants, 80 postes de psychologues ont été débloqués. Dans le sud des Hauts-de-France, seuls six psychologues acceptent « les chèques psy ». Ce n'est pas une réussite ! Nous sommes bloqués par la tarification et diverses problématiques, les psychologues étant déjà très pris. Je pense en tout cas qu'il faudra repenser notre modèle pour l'après, en revoyant ce que nous annoncerons aux étudiants en septembre, à une date où ils n'auront pas vu de professeur depuis presque deux ans. De plus, je crains une troisième secousse à la rentrée, ainsi qu'une quatrième et une cinquième dans quatre ou cinq ans. C'est donc maintenant qu'il faut donner des perspectives pour l'avenir.

**Dr Frédéric Atger, médecin chef de service du bureau d'aide psychologique universitaire « Pascal ».** – Mesdames, messieurs les sénateurs, merci de nous recevoir. Nous avons l'opportunité de nous rencontrer aujourd'hui en présentiel mais je rappelle que les étudiants n'ont pas pu venir au BAPU pendant le premier confinement. Pendant trois mois, nous avons maintenu nos séances, mais à distance. Quand ils ont eu le choix de revenir, pendant le second confinement, 99 % sont revenus sur place. L'incarnation dans le soin nous apparaît donc essentielle. Je tenais à le souligner en introduction.

Il m'a été demandé d'évoquer l'action concrète du BAPU Pascal et de dresser un état des lieux, en tant qu'acteur de terrain, des difficultés psychologiques rencontrées par les étudiants. J'ai trouvé important d'intervenir avec le docteur Thierry Bigot, responsable de l'unité d'hospitalisation dédiée aux étudiants dans le service de psychiatrie de l'Hôtel-Dieu, à l'AP-HP. Acteurs de terrain, nous travaillons ensemble au quotidien, depuis de nombreuses années, dans le cadre du réseau de soins francilien RESPPET, qu'il évoquera. Il nous semble essentiel que vous connaissiez l'existence de ce réseau.

Je me ferai également le porte-parole d'une jeune association, née en 2018, qui fédère les 18 BAPU qui existent en France. Cette association regroupe tous les professionnels des BAPU, pour qu'ils partagent leurs expériences cliniques, leurs expériences institutionnelles et leurs rapports avec les autorités de tutelle.

Il est très frappant de noter, au-delà de la diversité des pratiques liée à l'histoire locale des institutions, notre convergence de cliniciens sur les fondamentaux de la prise en charge des étudiants en souffrance.

Le BAPU Pascal est le premier à avoir été créé, en 1956. Il a été fondé par une mutuelle étudiante, la MNEF, qui émanait elle-même d'un syndicat étudiant, l'UNEF, à l'issue des travaux d'un Comité national universitaire pour la santé mentale, auquel de multiples intervenants ont participé.

Depuis les années 70, les BAPU, mais aussi les services de santé universitaires (SSU), avec qui nous travaillons en étroite coordination, n'ont obtenu presque aucun moyen supplémentaire, alors que la population étudiante a été multipliée par huit au cours des cinquante dernières années.

Dans certaines grandes villes universitaires comme Nantes, Bordeaux, Toulouse ou Lyon, il n'y a pas de BAPU.

Le texte qui définit l'agrément des BAPU leur donne pour mission de proposer une aide psychologique gratuite afin de prévenir, dépister et traiter les étudiants qui souffrent de troubles mentaux ou de difficulté psychologiques.

L'aide gratuite est essentielle, car le coût des soins est reconnu comme un obstacle majeur pour que les étudiants y recourent. Les étudiants n'ont pas les moyens de payer une aide psychologique, puisqu'ils ne gagnent pas encore leur vie. S'ils exercent une activité rémunérée, c'est pour payer leurs études. Très souvent ils ne veulent pas s'adresser à leurs parents, cette démarche s'inscrivant dans un processus d'autonomisation.

Pour ce qui est de prévenir, dépister et traiter, les BAPU assurent ces trois fonctions très importantes depuis qu'ils existent. Leur combinaison dans un même lieu est un formidable atout. La prévention et le dépistage ne sont pas l'apanage des BAPU. D'autres structures y participent, mais ce sont les seules structures publiques destinées aux étudiants qui permettent un traitement, ce qu'on appelle des structures d'aval.

Le BAPU Pascal accueille tous les étudiants, de milieux, d'âges, de pays différents, d'autant que nous disposons d'une antenne à la Cité internationale universitaire de Paris. Il est attaché à la clinique médico-universitaire Georges Heuyer et il fait partie de la Fondation santé des étudiants de France, ce qui constitue un avantage fort pour insérer les prises en charge dans un parcours de soin. L'arrivée récente d'un chef de clinique dans le dispositif s'inscrit dans une volonté de la fondation de développer un pôle ambulatoire hospitalo-universitaire pour les étudiants.

Le BAPU Pascal est ouvert aux étudiants quelles que soient leur demande et leur psychopathologie. Tous peuvent s'y rendre, quel que soit l'établissement dans lequel ils sont inscrits, public ou privé, mais aussi quel que soit leur domicile ou leur lieu de scolarisation.

La majorité des étudiants viennent au BAPU de leur propre initiative, après une recherche sur Internet ou par le bouche-à-oreille. C'est un point fondamental. Outre la gratuité, le fait qu'il soit en dehors de leur lieu d'étude facilite la démarche, car il assure la confidentialité et protège d'une stigmatisation réelle ou redoutée.

Parfois, quelques rencontres suffisent pour dénouer une situation. La durée de prise en charge ainsi que la fréquence des séances sont ajustées à chaque situation. En moyenne cette durée est d'un an, mais cela recouvre des réalités très différentes.

Les étudiants que nous rencontrons souffrent principalement de stress, de troubles du sommeil, d'anxiété, de dépression mais aussi d'isolement et de blocages dans leurs études. La problématique de l'isolement et du décrochage est devenue majeure et même catastrophique avec la crise sanitaire. Certains ont des idées suicidaires ou différents troubles de conduite.

Ces symptômes s'inscrivent toujours dans une histoire. Ils révèlent une fragilité, mise à jour par ce moment charnière, en particulier du point de vue de l'autonomie qu'est le temps des études. C'est pour cette raison qu'un grand nombre d'étudiants décompensent actuellement. Ceux qui n'auraient pas décompensé sans la crise sont exposés à un stress plus fort et décompensent. Les accueillir dans ce temps-là permet non seulement que la souffrance n'évolue pas vers un trouble, mais aussi qu'ils puissent faire des choix de vie qui leur permette de se trouver, leur évitant ainsi de devenir des adultes malheureux nécessitant un long parcours de soins.

Il n'y a que deux BAPU à Paris, le BAPU Pascal et le BAPU Luxembourg, qui est géré par la Croix Rouge. Ils assurent à eux deux 17 000 actes et accueillent 1 000 étudiants par an, avec seulement 13,5 équivalents temps plein (ETP) de cliniciens. Je ne citerai pas leur budget, qui est dérisoire, alors que près de 400 000 étudiants fréquentent les universités parisiennes et 600 000 les universités d'Ile-de-France, sachant que les BAPU parisiens reçoivent aussi bien des étudiants de Paris que des étudiants franciliens.

Les BAPU sont saturés depuis des années. Nous ne cessons de le répéter. Nous sommes constamment confrontés à des dilemmes éthiques pour gérer les files d'attente. Ce qui a été dit pendant la crise sanitaire à propos des services de réanimation, et qui est apparu insupportable, s'applique aussi pour nous depuis des années. Nous nous retrouvons régulièrement dans des discussions éthiques très compliquées, qui nous rendent moins disponibles pour notre travail.

**Dr Thierry Bigot.** – Tout d'abord, merci encore, mesdames et messieurs les sénateurs, d'auditionner des cliniciens de terrains, impliqués au quotidien dans la prise en charge de la souffrance psychologique et psychiatrique des étudiants. Comme vous l'a dit Frédéric Atger, c'est en tant que praticien hospitalier, responsable d'une unité d'hospitalisation dédiée aux étudiants dans le service de psychiatrie de l'Hôtel-Dieu, à l'AP-HP, mais aussi au titre de vice-président du réseau RESPPET que je m'adresse à vous.

Partant du constat que les différentes structures de soins « psy » pour les étudiants fonctionnaient trop souvent de manière indépendante les unes des autres et que, de ce fait, l'offre de soins apparaissait éclatée, sans la cohérence requise pour la prise en charge des difficultés psychologiques, le réseau associatif RESPPET s'est constitué en 2008. Il a eu pour objectif d'inclure tous les acteurs de la prise en charge des troubles psychiques proposée aux étudiants de Paris et d'Ile-de-France. Tous sont concernés, mais principalement les médecins généralistes (ils sont peu nombreux et même trop peu nombreux dans le réseau), les spécialistes libéraux (vis-à-vis de la problématique de paiement des soins), les services de médecine préventive universitaire et interuniversitaire, les structures de consultations spécialisées comme les BAPU ou les centres médico-psychologiques ou psychopédagogiques (CMPP). D'autres consultations spécialisées sont également concernées, comme le centre psychiatrique d'orientation et d'accueil de Sainte-Anne (CPOA), qui a ouvert un accueil pour les jeunes adultes. Y participent aussi des établissements d'hospitalisations psychiatriques recevant des étudiants, et des structures associatives privées comme la Fondation santé des étudiants de France.

Il s'est agi à l'époque de mettre en place un réseau de soins ouvert permettant de faire le lien entre les structures, par une meilleure connaissance mutuelle des fonctionnements de chacune d'entre elles et de favoriser une meilleure articulation des soins psychiques apportés aux étudiants : raccourcissement des délais de prise en charge, meilleure coordination, mise en place de projets thérapeutiques élaborés au cas par cas par différentes

structures impliquées, etc. Le réseau est aussi d'un lieu d'échanges, de partage et de formation pour les psychologues, psychiatres, généralistes et assistants sociaux qui y participent.

Aujourd'hui, RESPPET est le seul réseau fonctionnel de ce type spécifiquement dédié à la santé psychique des étudiants. Il est ouvert à tous les acteurs de la prise en charge psychiatrique et psychologique des étudiants. Outre la poursuite des objectifs initiaux, son ambition est plurielle : mobiliser d'autres structures de soins jusqu'ici peu ou encore non impliquées dans le réseau, peut-être jusqu'au niveau national ; impliquer d'autres acteurs permettant un relais en libéral, tenant compte de la problématique financière des étudiants afin d'assurer une continuité de prise en charge ; favoriser le développement de projets et dispositifs innovants ; sensibiliser aux problématiques spécifiques des étudiants, autant le grand public que les acteurs du champ sanitaire ; promouvoir une prévention primaire, secondaire et tertiaire efficiente et spécialisée pour les étudiants, pour l'étendre au niveau national et la structurer en véritable réseau de soins avec des moyens pérennes.

Le grand public semble avoir découvert à l'occasion de la crise combien les étudiants étaient en souffrance. C'est pourtant un problème que nous connaissons depuis longtemps. De nombreux rapports en ont fait état, de très longue date. La médiatisation de la crise sanitaire a suscité une prise de conscience importante.

La structuration en véritable réseau de soins est compliquée, car nous sommes tous débordés en tant que cliniciens. Les soins cliniques représentent en effet 90 % de mon activité.

Mon implication dans ce réseau se situe en amont de sa création, quand je travaillais à l'hôpital Cochin, où j'étais responsable d'unité d'hospitalisation dans le service de psychiatrie. Une convention avait été signée entre le BAPU Luxembourg et le service de psychiatrie de l'hôpital Cochin, pour améliorer les liens et pour que le BAPU Luxembourg puisse hospitaliser plus facilement ses patients à Cochin. De la même façon, ces contacts visaient à faciliter la prise en charge psychothérapeutique de nos patients.

Mon implication est directement liée à ma pratique clinique auprès des étudiants reçus en consultation ou hospitalisés à l'Hôtel-Dieu. L'unité de l'Hôtel-Dieu est une unité ouverte, qui accueille des patients en service libre, donc volontaires pour leurs soins. Nous y recevons des patients adressés par des correspondants, par les membres du réseau ou encore *via* les urgences. Beaucoup de patients, et il y en a de plus en plus, nous sont adressés par les services d'urgence. Il s'agit pour la plupart d'étudiants en situation de décompensation psychique, au sens du passage d'un état stable à une rupture de l'équilibre (c'est le sens systémique de la crise), avec apparition de symptômes psychopathologiques, dont certains ont déjà été évoqués par Frédéric Atger : états anxieux aigus, troubles dépressifs de plus en plus majeurs, troubles des conduites alimentaires, troubles addictifs, désorganisation d'allure psychotique, idéations suicidaires ou mises en acte auto ou hétéroagressives.

Les raisons de ces décompensations sont spécifiques et nombreuses : des enjeux académiques, conjugués avec une vulnérabilité psychique personnelle propre à cet âge de la vie où se jouent l'autonomisation, la socialisation et la construction d'une des parties de notre identité, la partie professionnelle ; les renoncements nécessaires aux choix d'orientation, conjugués aux pressions académiques et/ou familiales ; un environnement d'étude souvent plus anonyme que dans le secondaire ; une éventuelle séparation du foyer familial, en raison de l'éloignement du lieu d'étude ou par désir d'autonomisation ; une paupérisation des étudiants ; la massification de l'enseignement supérieur ; une sélectivité accrue ; des idéaux

de résultats parfois malmenés par la réalité, notamment dans les grandes écoles ; des difficultés d'insertion dans le monde professionnel, majorées dans la période actuelle.

Les effets de la pandémie - isolement social, sentiment d'enfermement, incertitudes sur l'avenir, précarité, téléenseignement, angoisse au regard des effets du virus, qui ne doivent pas être négligés - ont exacerbé cette réalité et parfois précipité les étudiants dans ces troubles psychiques et, pour certains, malheureusement, vers le suicide. Il y en a eu un certain nombre, tout comme il y a un certain nombre de tentatives de suicide. Actuellement, plus de 60 % des lits du service, qui en compte 27, sont occupés par des étudiants, ce qui va au-delà de l'unité dont j'ai la responsabilité. Une grande majorité d'entre eux sont hospitalisés pour des idéations ou des tentatives de suicide. Leur taux ne cesse de croître. À ce propos, la mise en place récente, dans le service, d'une cellule téléphonique de régulation de l'offre de soins en suicidologie permet d'aider les professionnels de santé, mais aussi la police, à l'évaluation et l'orientation des patients suicidaires ou suicidants, selon la disponibilité des structures ambulatoires et hospitalières.

Pour bon nombre des étudiants, il s'agit d'une première hospitalisation en psychiatrie, voire d'un premier contact avec la psychiatrie. Outre la prise en charge classique des troubles psychiatriques, le travail avec les étudiants présente des spécificités, tant sur le plan relationnel que dans la prise en compte de la temporalité des études, qui reste linéaire au regard de la temporalité psychique des sujets, qui est beaucoup plus compliquée. Certains étudiants se retrouvent pris en difficulté, car il est difficile d'avancer sur le plan psychique, alors que la temporalité des études continue à se dérouler.

Sur le plan relationnel, la demande de ces jeunes est souvent peu claire et multiple, concernant une réalité interne (mal-être intense) et externe. Elle s'exprime souvent difficilement par une verbalisation directe, car nombre d'entre eux sont encore au sortir de l'adolescence. Beaucoup répondent aux questions par de simples « *je ne sais pas* ». Ils peuvent s'exprimer sur le mode de l'agressivité, de la méfiance pour la psychiatrie, notamment pour des premiers contacts, ou sur celui d'une attente massive, avec une exigence de soutien inconditionnel et permanent, presque sur un modèle parental protecteur. Il nous faut alors trouver une bonne distance relationnelle, afin de rassurer et de contenir les angoisses d'un étudiant qui peut souvent se sentir vraiment perdu. C'est toute la difficulté lors des premiers entretiens de contact. Le premier contact avec un intervenant « psy » est en effet très important, car c'est là que se noueront la confiance, l'accroche relationnelle et la possibilité d'éviter de développer des troubles plus importants par la suite. C'est là toute la difficulté des « chèques psy », que nous pourrions évoquer lors du débat, qui proposent trois séances puis trois séances renouvelables. Or il semble difficile de fermer la porte aux patients quand une accroche relationnelle commence à se développer.

Par ailleurs, il nous faut aussi prendre en compte la question des études, qui envahit souvent le discours et qui peut servir d'écran pour masquer le mal-être. Il faut arriver à prendre en compte cette question, en permettant aux étudiants de se dégager de la culpabilité qui y est associée, sans perdre de vue la possible participation des étudiants durant leur hospitalisation aux étapes clés des études, pour des choix de filières, pour des rendus importants ou pour certains examens si l'étudiant s'en sent capable. Dans certains cas, un travail de deuil d'une filière d'étude sera nécessaire, tout en accompagnant sur tous les plans, tant psychologiques que sociaux, la construction vers une autre filière. Durant ce temps hospitalier, la poursuite d'une éventuelle psychothérapie est souvent favorisée.

Je terminerai en soulignant une nouvelle fois l'importance du travail en réseau, non pas un réseau qui se décrète, mais un réseau qui se construit au fil du temps, avec tous les acteurs de terrain.

Lorsqu'un étudiant décompense ou présente un risque majeur de décompensation, il est important d'agir rapidement mais sans précipitation.

Pour conclure, nous souhaitons vous faire part d'un certain nombre de points, que nous avons récemment publiés dans une tribune. Nous tenons à souligner l'importance du travail en réseau et à rappeler que des structures existent, mais leur lisibilité reste imparfaite. Je pense d'ailleurs qu'il incomberait aux agences régionales de santé (ARS) de recenser toutes les structures de soins, pour éviter de s'en tenir à déplorer la diversité des structures, qui ne sont pas nécessairement pléthoriques. C'est fondamental, alors que les moyens actuels apportés aux structures restent très insuffisants.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Votre exposé nous a permis de mesurer de façon très concrète ce qu'est votre activité, vis-à-vis d'un public qui demeure difficile à cerner.

**Mme Laurentine Véron, psychologue, fondatrice et codirectrice de l'association Apsytude.** – Merci de nous donner l'opportunité d'intervenir en tant que cliniciennes, pour présenter notre travail de terrain auprès des étudiants.

Nous sommes psychologues de formation. Nous avons créé il y a onze ans l'association *Apsytude* pour favoriser le bien-être étudiant, tant dans leur vie personnelle que dans leurs études. Nous l'avons créée suite à notre diplomation en psychologie, sur le constat du mal-être étudiant prégnant, que les enquêtes sur la santé mentale montraient déjà, avec notamment la prévalence de certains troubles : anxiété, dépression, états de crise suicidaire, addictions, etc.

L'association a été bâtie en complémentarité des services de santé universitaires et des BAPU, sachant que l'offre d'accompagnement psychologique pouvait être limitée dans certains territoires. Notre association a été créée à Lyon, où il ne se trouvait pas de BAPU - c'est d'ailleurs toujours le cas. Heureusement, nous pouvons compter sur les services de santé universitaires, bien que 40 % des étudiants n'y avaient pas accès. Notre objectif, en créant *Apsytude*, était de couvrir à la fois la prévention, la promotion de la santé mentale et la prise en charge, même quand il n'y a pas de difficultés installées ou chroniques. La structure se devait en outre d'être déstigmatisante, pour faciliter l'accès à la consultation.

L'association est présente dans plus de quarante villes de France, avec une ouverture à tous les étudiants éligibles à nos actions, notamment grâce à des interventions distancielles et grâce, récemment, à un soutien de la Fondation de France.

Les interventions sont proposées par des psychologues cliniciens et financées par des partenaires, essentiellement des établissements d'enseignement supérieur et des résidences universitaires, des Crous ou des résidences privées.

**Mme Fanny Sauvade, psychologue, fondatrice et codirectrice de l'association Apsytude.** – Je vais vous présenter des chiffres de 2021, qui restent partiels.

Les demandes de rendez-vous ont crû de 27 % par rapport à 2020.

Les crises suicidaires, qui sont filtrées au niveau du secrétariat pour pouvoir être orientées, ont crû de 71 % depuis 2020, sans parler des situations en consultation.

Les acteurs ont su se mobiliser autour des étudiants, notamment les établissements d'enseignement supérieur. Tous les partenariats ont été étendus entre 2020 et 2021 : leur progression est de 142 %, ce qui correspond à des demandes de partenariat avec des structures avec lesquelles nous ne collaborions pas encore.

Nous intervenons dans différents champs d'action, couvrant tout le *continuum* qui va de la prévention de la souffrance à la promotion de la santé mentale, au développement des compétences psychosociales qui permettent de prévenir la souffrance, en passant par la prise en charge. Nous organisons notamment des *speed meetings*, des stands de sensibilisation visant à aller à la rencontre des étudiants de façon informelle, pour lever les freins à la rencontre d'un professionnel de santé mentale. Il peut en effet être difficile de solliciter le soin quand on se sent mal et d'identifier les acteurs susceptibles d'aider. De plus, nous proposons des ateliers de groupe qui portent sur des thématiques très ciblées - sommeil, stress, relaxation, méthodologie de projets - pour mieux outiller les étudiants, tout en bénéficiant de l'apport du groupe et du lien social, l'isolement étant une problématique étudiante importante.

**Mme Laurentine Véron.** – Au-delà de ces actions de prévention, nous avons constitué un champ de consultations et d'accompagnement psychologique, qui nous appelons « Happs Hours », d'abord en présentiel et sur les lieux de vie et d'étude, à des horaires adaptés. En résidence universitaire, nous intervenons en soirée. Ainsi, nous pouvons éviter de passer par un lieu de soins étiqueté comme tel, même s'il en est aussi proposé, tout en assurant l'accessibilité financière et géographique à l'information.

Nous proposons aussi depuis six ans des vidéoconsultations. Cette démarche répond notamment à des problématiques comme la mobilité étudiante, qui peut conduire à des ruptures dans les parcours de soins.

Certains étudiants ont en outre des emplois du temps chargés en raison notamment de parcours en alternance ou de « petits jobs » et les horaires souples autorisés par le distanciel permettent de répondre à ces contraintes, mais aussi d'éviter les freins d'accès, comme le handicap physique ou psychique. La continuité des prises en charge engagées pendant l'année a de surcroît pu être assurée par ces consultations à distance. Par expérience, nous savons que de telles prises en charge sont aussi efficaces, ce que confirme la littérature en la matière.

**Mme Fanny Sauvade.** – Je citerai ensuite l'action « Porte t'apporte », qui est un programme validé par des travaux de recherche. Il a montré que ces interventions sur plus de 4 500 étudiants ont été efficaces pour réduire de façon significative la dépression, la détresse et le risque suicidaire. Cette recherche a donc montré des résultats très spécifiques et très corrélés au public étudiant, qui est particulièrement à risque de développer ces troubles. Le cœur des interventions est mené par des étudiants formés de façon conséquente et étroitement encadrés tout le long de leur intervention, en porte-à-porte. La prévention passe aussi beaucoup par les pairs, mais cela suppose de les former et de les accompagner.

Nous avons tenu dès le départ à intégrer les professionnels, qui sont le premier contact des étudiants. Des modules de formation sont donc proposés aux professionnels, qui peuvent se retrouver confrontés au mal-être et sans être outillés pour les conseiller ou les orienter. Nous proposons ainsi des formations sur le mal-être, les traumatismes, le suicide, etc.

**Mme Laurentine Véron.** – Ces actions s’inscrivent en articulation avec les autres acteurs médico-sociaux, dans tous nos territoires, les problématiques des étudiants pouvant être complexes.

Comme de nouveaux comportements de santé apparaissent, notamment la recherche sur Internet pour s’orienter, nous avons conçu le site Apsytude comme un outil de prévention. Il propose ainsi, comme première aide, des articles sur les difficultés que rencontrent les étudiants et diverses ressources. Une partie dédiée à l’évaluation permet aussi d’évaluer son mal-être en ligne, avant une orientation vers les aides adaptées.

**Mme Fanny Sauvade.** – Nous communiquons aussi sur les réseaux sociaux.

**Mme Laurentine Véron.** – Un grand nombre de nos psychologues intervenants sont formés à l’intervention d’urgence, ce pour quoi nos partenaires nous sollicitent couramment, face à un événement potentiellement traumatique.

**Mme Fanny Sauvade.** – La crise a mis en avant des problématiques qui existent depuis toujours. En termes de temporalité, les confinements et les phases de la crise sont très en phase avec les problématiques étudiantes. Ainsi, par exemple, la période de mars connaît habituellement une chute des demandes, après les premiers examens. En temps normal, à cette époque de l’année, les étudiants ont pu se constituer un premier réseau social. En revanche, le second confinement est survenu en début d’année universitaire, alors que les étudiants n’étaient pas ou peu en présentiel, et qui plus est pendant une période difficile, entre la Toussaint et Noël, sachant que la baisse du nombre d’heures de soleil entraîne généralement une hausse des demandes et du risque suicidaire.

En outre, nous avons vu apparaître une forme de détresse réactionnelle, de la part d’étudiants qui auraient bien fonctionné sans la crise sanitaire.

Nous n’avons pas vu apparaître d’énormes problématiques nouvelles, mais des expressions de détresse plus nombreuses. De plus, de nombreuses inversions du rythme jour-nuit sont apparues, en lien avec l’isolement des étudiants, qui est très prégnant et contraste avec l’image que l’on peut avoir du rythme étudiant, notamment pour les 35 % d’étudiants étrangers. Cette précarité s’est associée à une précarité financière, avec une perte des jobs étudiants ou des alternances.

Nous avons de surcroît vu apparaître depuis 2018 le phénomène de solastalgie, ou éco-anxiété, le lien entre covid-19 et environnement ayant été rapidement montré.

De même, des difficultés apparaissent vis-à-vis du projet professionnel des étudiants ou de leur perte de motivation. Beaucoup se demandent s’ils arriveront à se motiver pour passer leurs partiels ou s’ils pourront obtenir leur diplôme, et si celui-ci aura une valeur. Leur insertion sur un marché du travail déjà bien altéré suscite de nombreuses interrogations.

**M. Yannick Morvan, enseignant-chercheur, Université Paris-Nanterre.** – Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie pour cette audition. Je rappellerai quelques chiffres en préambule. Les étudiants sont une population qui compte : 2,7 millions de personnes sont en situation d’études en France. Ils représentent d’après l’Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) deux tiers de la classe d’âge entre 18 et 20 ans et un tiers de la classe d’âge entre 21 et 24 ans.

Pour situer les enjeux de santé mentale, la feuille de route « santé mentale et psychiatrie » rappelle le coût économique et social élevé de la santé mentale : 109 milliards d'euros par an. On peut rappeler aussi que les troubles psychiques sont invalidants. Ils occupent le septième rang en France des troubles invalidants et le quatrième rang dans le monde. Une étude portant sur l'ensemble de la population du Danemark montre que 15 % de la population totale a déjà présenté un trouble à l'âge de 18 ans, et ce sont des troubles qui démarrent tôt. Une étude américaine réalisée en 2005 nous indique que 75 % des troubles débutent avant l'âge de 24 ans. Ces chiffres permettent de situer les enjeux, en termes de santé mentale étudiante.

De quels indicateurs disposons-nous avant la crise ? Peu d'indicateurs fiables sont disponibles, car il existe peu d'indicateurs à l'échelle nationale ou d'échantillons représentatifs, et peu de données fines, avec des questions de croisement de données, notamment de données académiques, par exemple autour de la question de l'impact de la santé mentale sur les trajectoires de vie. De même, l'impact des conditions sociales mérite d'être suivi. Le rapport récemment rendu sur la politique publique de la donnée met en avant ce point. En tant que membre du collège scientifique de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE), il me semble déterminant de pouvoir travailler avec les autres organismes et de croiser les données, bien sûr dans le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD), des droits et des personnes, pour pouvoir décloisonner l'information et obtenir une donnée fine, afin de renseigner la politique publique et aider au mieux les étudiants.

Il existe peu d'études longitudinales. C'est un point important, qui permettrait de vérifier si la situation s'est aggravée. Hormis la cohorte *I-Share*, source de données importante, on trouve les données de l'OVE. L'Observatoire de la vie étudiante s'efforce en effet de mettre en place un suivi longitudinal : l'enquête « vie d'étudiant confiné » relève de cette méthode.

Avant la crise, en 2016, la première enquête « santé des étudiants » réalisée par l'OVE s'est calquée sur l'enquête du baromètre « santé des Français », pour disposer d'éléments de comparaison entre la population étudiante et la population générale. J'ai préparé quelques enseignements chiffrés de cette enquête, sachant que la situation était déjà difficile à l'époque. 15 % des étudiants présentaient alors un épisode dépressif majeur, contre 10 % de la population générale. Dans l'enquête « santé des Français », 13 % des répondants en situation d'études déclaraient déjà un épisode dépressif majeur. Cette donnée s'est donc confirmée. Par ailleurs, le recours aux soins dans l'année des étudiants qui présentaient des troubles dépressifs était de seulement 53 %, contre 68 % dans le baromètre « santé des Français ». Surtout, le recours aux professionnels de santé mentale ou à des thérapies adéquates, c'est-à-dire soit médicamenteuses de type antidépresseurs, soit des psychothérapies, était seulement présent pour un quart d'entre eux. Le recours aux soins était donc déjà très faible en 2016. Pour ce qui est de l'idéation suicidaire, elle atteignait déjà 8,4 %, contre 4,7 % en population générale, à l'époque.

Un certain nombre d'études ont été produites depuis la crise. Il faut les saluer, notamment l'étude menée en Picardie ou les études de l'Université de Lorraine. Or les indicateurs en santé mentale restent complexes, parce qu'il en existe de nombreux, tout comme il existe beaucoup d'outils, ce qui est compliqué à gérer pour un décideur politique. Sur le seul sujet de la dépression, l'information varie fortement. Il est en effet indiqué que 16 % à 43 % des étudiants souffrent de dépression. Cette variabilité s'explique par l'usage de méthodes et d'outils de mesure différents, avec des taux de participation et des seuils différents pour apprécier la définition d'un trouble psychologique. La situation peut donc être

difficile à appréhender, ce qui ne signifie pas que les troubles ne sont pas réels. L'ensemble des indicateurs pointent ainsi une augmentation des difficultés psychiques des étudiants en général, mais aussi de la population dans son ensemble.

Comment traduire ces données en termes interventionnels ? Je rejoins les collègues qui sont intervenus. Ce sont certes des données importantes, mais ce sont des données moyennes, qui recouvrent des situations extrêmement hétérogènes. Ces données ne sont qu'une photographie à un instant T de situations dynamiques, ce qui conduit à modéliser les troubles comme des systèmes complexes, en équilibre. Ces phénomènes sont à la fois complexes et multifactoriels, avec une intrication de composantes environnementales, sociales, économiques, académiques, interpersonnelles, intra-individuelles, biologiques, cognitives et narratives. J'insiste sur ce point, car il a beaucoup été question du suicide. Il est extrêmement important, dans le contexte actuel d'inquiétudes vis-à-vis de l'avenir et de situations d'isolement, de rappeler l'importance de programmes comme le programme « Papageno ». Il faut rappeler des histoires positives. La situation est certes difficile et les étudiants en souffrent, mais il y a un avenir, une sortie de crise possibles, à condition que l'on reçoive de l'aide. Il faut insister sur cet élément.

Comme l'a constaté l'OVE, la crise présente des effets sur les conditions de vie et d'études. La vision de l'avenir est assombrie en termes d'insertion professionnelle. Un coup d'arrêt a en outre été porté à certaines activités rémunérées, ce qui a induit des difficultés financières perçues comme plus importantes, tout comme la détresse psychologique qui a augmenté de 20 % à 30 %. Je précise que les chiffres diffèrent, parce que les seuils, les méthodologies et les taux de réponse diffèrent. Il faut aussi citer le non-recours aux médecins lorsque les étudiants en avaient besoin, plus particulièrement ceux qui étaient en détresse.

Quelles interventions pour les étudiants ? L'une des clés soulevées dans la littérature spécialisée porte sur les stratégies de prévention, qui visent à sensibiliser et détecter tôt pour intervenir tôt. Elles permettent d'éviter la situation de transition vers un trouble, les systèmes étant complexes et en équilibre instable. Il faut éviter que la situation se déstabilise dans une situation pathologique, car il faut parfois déployer beaucoup plus d'efforts ou d'énergie pour revenir à un système antérieur.

Les études nous aident à identifier des facteurs de risque, dans des populations cibles sur lesquelles il convient d'intervenir, sachant que les stratégies restent globales. Il faut ensuite les décliner de manière individuelle. Il ne s'agit pas seulement d'identifier les catégories susceptibles d'être en souffrance - les étudiants en lettres et sciences humaines, en troisième année ou en première année -, mais de leur proposer quelque chose. Communiquer et sensibiliser sont des étapes déterminantes, mais il faut aussi proposer une réponse rapide, qui ne soit pas apportée après trois à six mois d'attente. De plus, une fois la sensibilisation effectuée, le travail ne fait que débuter.

L'évaluation clinique par des professionnels apparaît donc nécessaire, pour pouvoir distinguer les situations et les degrés de sévérité, qui varient dans le temps. Il faut proposer une réponse graduée, adaptée, rapide et surtout soutenue dans la durée, parce que les systèmes et les situations des étudiants évoluent.

Les professionnels ont besoin d'un temps dédié maximal auprès de ces personnes. Les cliniciens ont besoin de temps et de soutien pour organiser la prise en charge et la chaîne de soins. Pour cela, les niveaux d'intervention doivent être coordonnés. Le rôle essentiel des acteurs associatifs a été noté. Je pense en particulier à *Nightline*, à *Apsytude*, aux premiers

secours en santé mentale ou aux étudiants relais. Surtout, il faut faciliter les parcours entre prévention, évaluation, prise en charge et suivi, autour des différents acteurs, des différentes structures et des différentes tutelles.

Un article récent relatif à une modélisation en Australie a mis en avant la multiplicité des programmes, avec une amélioration du lien social, autour de systèmes qui permettent de coordonner les soins à l'aide de technologies et de systèmes d'information. Grâce à un suivi au long cours des personnes après leur crise, d'actions de réduction des difficultés sociales durant l'enfance, d'une augmentation des programmes d'emploi et des aides sociales pour les étudiants, ce modèle a montré que les comportements suicidaires pouvaient être réduits d'à peu près 30%.

Quelles solutions pour les étudiants ? Rappelons que le rapport de la Cour des comptes sur les parcours dans l'organisation des soins de psychiatrie a posé comme constat principal que l'offre de soins était diverse, peu graduée et insuffisamment coordonnée, et que les moyens spécialisés, extrêmement importants et gratuits sont souvent asphyxiés, faute d'être concentrés sur des publics prioritaires et, évidemment, faute de moyens.

Les solutions sont nombreuses. Nous avons parlé du « chèque psy », qui va dans le bon sens. Encore faut-il cependant qu'il s'articule de manière cohérente avec les dispositifs existants et qu'il vienne en interaction avec ceux-ci, car l'empilement de dispositifs n'est pas satisfaisant. Face aux besoins qui sont réels, ce chèque est sans doute insuffisant. La plupart des données de la littérature nous apprennent qu'une vingtaine de séances seraient nécessaires. C'est tout de même un dispositif intéressant, qu'il faut ensuite coordonner et organiser.

La logique de territoire ne doit pas non plus être négligée. L'exemple du réseau RESPPET apparaît à ce titre tout à fait excellent. Où ailleurs qu'au Sénat peut-on parler des territoires ? Il faut donner les moyens nécessaires à ces réseaux qui se mettent en place, non seulement pour fonctionner, mais aussi pour répondre à des situations extrêmement hétérogènes. Or la logique du réseau RESPPET en région parisienne ne serait peut-être pas la même sur un autre territoire. Tout dépend des situations sur le terrain, dont l'hétérogénéité requiert des moyens de coordination et d'organisation, au niveau des projets territoriaux de santé mentale (PTSM), c'est une évidence. Sur ce point, peut-être la fiche action du PTSM de Paris sur les étudiants mériterait-elle d'être reproduite ailleurs.

Je tiens aussi à souligner le rôle central et pivot de la médecine préventive universitaire dans la coordination. Pour tenir ce rôle, elle a besoin de moyens et d'outils. Or bien des services de médecine universitaire ne disposent même pas d'outils numériques d'organisation de leurs missions. Il faut pouvoir faciliter le plus possible le fonctionnement des services, par exemple par des aménagements d'études. Ces aménagements d'études, nécessaires et utiles dans le cadre de la compensation du handicap, occupent une place importante des consultations et il faut les soutenir. Or les aménagements d'études ont augmenté ces dernières années. Toute la chaîne organisationnelle du soin ou de la prise en charge des compensations académiques doit être facilitée pour les services, afin qu'ils puissent consacrer du temps aux étudiants.

Sur un plan national, il me semble important de développer des systèmes de prévention et de s'appuyer sur le numérique. L'Agence du numérique en santé s'y consacre, par un travail très intéressant. Il faut développer les outils. De plus en plus de systèmes se développent à l'aide de *smartphones*, pour identifier, répondre plus rapidement ou favoriser

l'orientation. Là encore, il faut que ces solutions s'inscrivent dans des organisations réelles. Une simple application, en tant que telle, ne sert à rien si elle n'est pas suivie d'une action ou de l'intervention d'un professionnel en aval. Je suis d'accord avec le fait que les visioconférences fonctionnent. La littérature nous confirme que les prises en charge numériques fonctionnent aussi bien, mais il faut qu'un humain soit présent derrière. Si les systèmes sont totalement automatisés, par exemple autour de fiches pratiques que l'étudiant doit suivre, alors l'acceptabilité est moindre et le système devient moins efficace. Un projet a été financé pour un chercheur qui a reçu des fonds européens dans le cadre des *ERC Starting Grant*. Il utilise ces technologies *via* un *smartphone*, sur la base de modélisations complexes, pour prédire la transition et intervenir au plus tôt.

**M. Patrick Skehan, délégué général de l'association *Nightline*.** – Je commencerai par introduire notre association, puis j'évoquerai une étude qui pourrait vous intéresser.

Nightline est une association étudiante qui travaille sur la question de la santé mentale étudiante depuis 2016, avec le soutien d'une équipe de salariés et de professionnels de la communication et de santé mentale. Notre projet phare est un service d'écoute, par et pour les étudiants, qui se décline sur le territoire. Nous sommes actuellement présents à Paris, Lyon, Lille, Saclay et Toulouse à compter d'avril.

Les étudiants qui proposent ce service d'écoute sont formés, sélectionnés et soutenus, dans un cadre éthique très rigoureux, développé depuis une cinquantaine d'années dans les pays anglo-saxons, pour s'assurer que les étudiants qui s'impliquent dans la démarche le font de façon saine. Nous faisons passer deux messages clés : vous serez mis en relation avec un autre étudiant et il n'y a pas de mauvaise raison de nous appeler, même si c'est pour parler du film que vous venez de voir au cinéma. Il faut qu'il soit possible et facile de parler, dès le début de la détresse, le plus tôt possible, pour que cette expression aide à trouver une solution. Nous jouons aussi un rôle important d'orientation vers des services professionnels. Nous avons en effet constaté que les étudiants qui nous contactent ont parfois du mal à trouver les bons professionnels, car ils ne connaissent pas les réseaux. Nous jouons alors un rôle de tremplin, pour environ 10 % des personnes qui nous appellent.

Nous proposons aussi des actions de prévention co-construite avec les étudiants. Elles passent par le site [soutien-etudiant.info](http://soutien-etudiant.info), qui liste tous les dispositifs de soutien disponibles sur le territoire. Nous l'avons bâti pendant la crise sanitaire pour aider les étudiants. Plus de 80 000 étudiants y ont eu recours. Nous avons lancé des campagnes de prévention, notamment sur les réseaux sociaux, en particulier sur *Instagram*. Nous avons récemment mené une campagne avec des influenceurs, pour toucher une population non sensibilisée sur la santé mentale. Cette campagne visait simplement à indiquer qu'il faut parler à quelqu'un si l'on va mal, en orientant éventuellement les étudiants vers notre site. Plus de 2 millions de jeunes de 18 à 24 ans ont été atteints par cette campagne.

Nous recevons par ailleurs une demande récurrente des bureaux des élèves, qui se retrouvent souvent face des à étudiants en difficulté et qui ne savent pas comment réagir. Il faut s'assurer que leur implication soit saine. Enfin, nous proposons des actions sur les campus, autant que possible, ce qui sera développé à compter de 2021.

M. Morvan a souligné que la problématique de la santé mentale existait avant la crise. En 2017-2018, à notre ouverture, nous avons enregistré 200 contacts, pour passer à 1 600 en 2019, puis 3 200 en 2020 et pour dépasser les 7 500 contacts en 2021.

L'augmentation a été forte, même avant la crise sanitaire. La crise de la santé mentale étudiante n'a en effet pas commencé avec la crise sanitaire, qui a seulement mis ce problème en lumière. Il ne faudra pas l'oublier une fois la crise terminée.

Nous avons étudié la façon dont d'autres pays ont réagi face à la crise de la santé mentale étudiante. Il n'existe pas de stratégie de santé mentale en France, en comparaison notamment avec la Grande-Bretagne. Dans ce pays, une première recommandation de politique et de procédure pour la santé mentale étudiante est sortie en 2015, au niveau national. En 2018, un cadre national a été créé, puis une charte de santé mentale étudiante universitaire a été rédigée. Le cadre national a ensuite été mis à jour en 2020.

Au Canada, un guide pour une approche systémique de la santé mentale post-secondaire a été publié en 2013. Des normes sur la santé mentale et le bien-être pour les étudiants du pôle secondaire ont ensuite été publiées par la Commission de la santé mentale du Canada en 2020.

En Irlande, un rapport de la *task force* nationale sur la santé mentale des jeunes a été rendu en 2017. Un cadre national sur la santé mentale étudiante et la prévention du suicide étudiant a ensuite été fixé en 2020.

Il n'existe pas de stratégie comparable en France. Nous avons subi les effets de son absence avec l'arrivée de la crise sanitaire.

Tous les étudiants sont concernés par la crise de la santé mentale étudiante. C'est un point très important. Certaines problématiques spécifiques existent et doivent être reconnues, notamment celles des étudiants internationaux ou des étudiants en santé. Quoi qu'il en soit, tous les étudiants, de toutes les filières et de toutes les classes sociales, sont concernés et une réponse globale doit être apportée. Il faut aussi répondre aux 40 % d'étudiants qui n'étudient pas à l'université, même si les services de santé universitaire ont un rôle déterminant à jouer.

Pour revenir sur la question des moyens, l'action de notre association est importante, mais il faut aussi que les structures d'aval soient suffisamment dotées. Les professionnels doivent être en mesure de prendre en charge tout étudiant en difficulté, sinon nos étudiants bénévoles risquent de se retrouver en difficulté. Les professionnels d'aval sont des acteurs essentiels. Sans eux, nous sommes totalement démunis.

Nous avons réalisé une étude pour mesurer le niveau d'investissement dans la santé mentale en France. Seules les SSU ont été étudiés, faute de comparaison possible avec les BAPU à l'international. Je propose d'en exposer les conclusions et les réponses d'autres pays.

En Irlande, avant la covid-19, on comptait un psychologue en poste pour 2 600 étudiants. Dans ce pays, les étudiants sont dix fois moins nombreux qu'en France. En août, 5 millions d'euros y ont été investis et de nouveaux postes de psychologues ont été créés.

En Ecosse, il y avait un psychologue pour 3 800 étudiants avant la covid-19. Les étudiants y sont cinq fois moins nombreux qu'en France. En septembre, 6 millions d'euros ont été engagés, notamment pour recruter 80 psychologues supplémentaires sur des postes pérennes.

Au Québec, un psychologue couvrait 3 000 étudiants au Québec avant la covid-19. Ce pays accueille dix fois moins d'étudiants que la France. Récemment, 10 millions d'euros ont été alloués à la santé mentale étudiante.

En Nouvelle-Zélande, pays qui accueille six fois moins d'étudiants que la France, on comptait un psychologue pour 4 000 étudiants avant la crise. Depuis, 15 millions d'euros ont été investis pour renforcer les structures existantes et recruter plus de psychologues.

En France, un psychologue couvrait 30 000 étudiants avant la crise. En décembre, 80 recrutements ont été annoncés sur un an, puis est intervenue la mise en œuvre du « chèque psy ». Je pense que ces comparaisons se suffisent à elles-mêmes.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – En effet, ces comparaisons sont éclairantes.

Je propose d'ouvrir le débat, en donnant d'abord la parole au rapporteur de la mission, Laurent Lafon, puis à Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis du budget de l'enseignement supérieur à la commission de la culture. Mes collègues qui souhaiteront participer pourront aussi prendre la parole. Enfin, je repasserai la parole à nos invités, à qui je demanderai de choisir à une ou deux questions posées par mes collègues, pour y répondre en fonction de vos compétences.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Je souhaiterais que vous évoquiez divers points : le lien avec les établissements d'enseignement supérieur, les actions de prévention et la facilité de mener de telles actions, mais aussi l'identification des étudiants en difficulté. En outre, je souhaite vous entendre sur l'adaptation du cursus ou de la charge de travail de l'étudiant.

Second champ de questions, vous avez évoqué à plusieurs reprises la question de la prise en charge financière des soins. Vous avez mentionné le fait que la gratuité était fondamentale dans les BAPU. Comment cela se passe-t-il vis-à-vis de l'assurance maladie ou des mutuelles ? Fanny Sauvade et Laurentine Véron ont évoqué des partenaires.

Enfin, ce matin un certain nombre des intervenants de notre autre audition sur la santé ont souligné que l'une des difficultés pour la jeunesse en général et les étudiants en particulier était le renoncement aux soins, car beaucoup estiment que leur problème va passer tout seul. Vous n'en avez pas fait état. Quelle solution préconisez-vous pour éviter le renoncement aux soins ?

**M. Stéphane Piednoir.** – Merci à tous pour la profondeur de vos propos, qui dressent un panorama inquiétant sur la condition étudiante. La question de l'accompagnement des étudiants sur les campus est primordiale.

Je souhaite poser deux questions. Disposez-vous d'éléments statistiques permettant de mesurer la progression de la détresse psychologique des étudiants ? Vous avez souligné un accroissement des consultations et du risque suicidaire. Est-on certain que cette progression est différente de celle observée dans la population générale ? En effet, le confinement crée des symptômes similaires dans l'ensemble de la population.

En outre, les fondatrices d'*Apsytude* ont souligné que la gravité des symptômes était en progression. Pouvez-vous nous le confirmer et proposer une comparaison avec le reste de la population ?

Enfin, la consultation d'un service psychologique pose question en France, où l'on ressent une certaine réticence à s'exposer. Ce secteur souffre d'un frein, en particulier de la part des jeunes, qui sont soumis au regard des autres. Pourquoi ne pas intégrer les BAPU au sein des services de santé universitaires ? Ne serait-ce pas à même de faciliter le lien avec les consultations et la prévention, qui évite des crises, notamment les crises suicidaires aiguës ?

**Mme Victoire Jamin.** – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 a fait l'objet de nombreux amendements liés à la santé mentale, qui n'ont pas été adoptés au Sénat. Je pense que ce travail permettra une meilleure prise en compte de ces problématiques. En novembre 2020, nous manquions sans doute de recul vis-à-vis de la situation. Je pense en tout cas que la situation est grave.

Vous avez tous évoqué la question des moyens. J'aurais certaines questions à poser sur ce sujet. Pourquoi des problèmes d'éthique se posent-ils dans les BAPU ? Si certains de nos collègues ont déposé des amendements, c'est parce qu'ils avaient conscience de difficultés importantes. Nombre de sénateurs pouvaient néanmoins ne pas en avoir conscience, ce qui a pu expliquer que les auteurs de ces amendements n'aient pas été entendus.

Êtes-vous par ailleurs en relation avec les conférences de la santé et de l'autonomie des différents territoires, où des dispositifs sont en principe mis en œuvre ?

Qu'en est-il en outre des freins à l'accès aux soins ? Quels sont vos liens avec les centres médico-psychologiques (CMP) ou les établissements publics de santé mentale (EPSM), pour la continuité des soins ?

En psychiatrie, les professeurs des universités-praticiens hospitaliers (PU-PH) ne sont pas assez nombreux. Sans doute cette discipline mériterait-elle d'être mieux mise en valeur, tout comme le métier de psychologue. Vous disposez sans doute d'une vision précise en tant qu'acteur de terrain. Vous connaissez la situation. Je crains toutefois que les solutions accessibles aux étudiants restent mal connues dans les universités.

Vous avez évoqué les possibilités qu'offrent les nouvelles technologies. Comment procéder à une évaluation pertinente des actions si la personne est à distance ?

**M. Patrick Skehan.** – Je tâcherai de répondre aux questions de M. le rapporteur.

Nous travaillons avec beaucoup d'établissements d'enseignement supérieur. Ce lien est facile, car ces acteurs de terrain ont parfaitement conscience de la situation de leurs étudiants. Nos propositions, idées et solutions sont donc aisées à mettre en place, pour monter des projets. Il est en revanche difficile pour les établissements de trouver les ressources nécessaires à ces projets et de répondre aux besoins de leurs étudiants.

S'agissant du renoncement aux soins, un chiffre m'a frappé pendant la crise. Une étude parue dans le *Journal of the American Medical Association* (JAMA) a montré que seuls 12 % des étudiants en détresse psychologique avaient consulté et seulement 2,7 % dans des services de santé universitaire, qui étaient pourtant débordés. Il y a de toute évidence un tabou qui empêche les étudiants à demander de l'aide. Nous l'avons vu dans notre campagne récente avec des influenceurs. Je rappelle qu'il suffit de lancer un *tchat* anonyme sur notre site pour nous contacter. Certains étudiants ont pourtant indiqué n'avoir même pas pensé à nous

contacter, estimant que leur problème était sans gravité. Il faut s'attaquer au tabou empêchant les étudiants de s'orienter correctement.

Le travail de lisibilité et d'accessibilité est donc très important, car les étudiants ignorent vers qui se tourner. Il faut les accompagner dans la durée, pour qu'il soit facile pour eux d'obtenir un rendez-vous.

**M. Yannick Morvan.** – Je répondrai à la question de M. Piednoir sur l'augmentation de la détresse psychologique observée ces derniers temps et la différence avec la population générale. La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) a mené une enquête récemment, qui compare certains chiffres. Je précise que la gravité repose sur la mesure des symptômes, leur nombre et leur fréquence, par exemple au cours des quinze derniers jours. Ces outils sont utilisés pour mesurer la diminution du nombre de symptômes. Cet indicateur, qui reste imparfait, nous renseigne tout de même de façon assez intéressante sur les évolutions.

La Drees a comparé les données de 2014, 2019 et 2020. Ce ne sont pas des données étudiantes, mais elle a pu utiliser un même outil pour différencier la population générale et les plus jeunes, plus spécifiquement les personnes âgées de 15 à 24 ans. En 2014, la part de la population générale qui déclarait se sentir mal atteignait un taux de 7,3 %, pour passer à 10,9 % en 2019 et à 13,5 % en 2020, pendant la crise sanitaire. Chez les 15-24 ans, le taux est passé de 4,2 % en 2014 à 10,1 % en 2019, taux alors inférieurs à ceux de la population générale, pour passer à 22 % en 2020, soit nettement plus. Comment expliquer ces taux ? Il faut envisager l'ensemble des hypothèses. La plus importante est la dégradation de l'état de santé mentale. Mais la manière de répondre a aussi pu influencer les résultats de ces enquêtes. On s'autorise désormais peut-être plus facilement à dire que l'on va mal. Il faut envisager ces éléments pour recouper l'information, *via* des enquêtes, des données longitudinales ou des données de l'assurance maladie. Il est donc difficile d'apporter une réponse nette et tranchée, mais en tout cas les indicateurs vont plutôt dans le sens d'une augmentation, de façon générale.

S'agissant des nouvelles technologies, j'ai évoqué l'aide à l'organisation des soins. Il faut aussi tenir compte des outils destinés aux professionnels de santé, qui utilisent de plus en plus les *smartphones*. Le patient peut ainsi renseigner le nombre de ses symptômes de façon plus écologique, à plusieurs moments de la semaine. Ces mesures intenses dans le temps permettent de suivre l'évolution des situations. La logique à l'œuvre n'est pas une logique de catégories diagnostiques, mais une approche sur l'interaction des symptômes : plus d'idées noires, plus d'insomnies, plus de rumination, etc. Il faut tenir compte de la spécificité de chaque acteur dans ce tableau, sans se limiter à des symptômes de santé mentale, mais en intégrant la situation globale de personnes, environnementale ou économique.

**Mme Laurentine Véron.** – J'évoquerai le lien avec les établissements d'enseignement supérieur. Ils font partie de nos principaux financeurs, avec les résidences étudiantes. Certains points assez positifs sont à noter dans la crise, notamment la prise de conscience et la médiatisation du mal-être étudiant, qui a permis à certains établissements d'enclencher des démarches pour améliorer la prise en charge de la santé mentale de leurs étudiants, à leur niveau.

Nous avons connu 140 % de sollicitations supplémentaires de la part d'établissements de l'enseignement supérieur. C'est considérable ! La mobilisation de la Contribution à la vie étudiante et de campus (CVEC) mérite d'être soulignée, car elle a permis

de débloquer des budgets et de favoriser la mise en place d'actions au bénéfice de la santé mentale et du bien-être des étudiants.

Créer des partenariats avec les étudiants permet aussi de réduire les temps d'attente, qui sont un frein important à l'accès aux soins. C'est un facteur fort de prévention et de repérage des étudiants.

De surcroît, il est important de nouer un lien avec le personnel de l'établissement, par exemple en mettant en place des dispositifs d'accompagnement psychologique. Des actions de sensibilisation du personnel sont également proposées, car ils sont les premiers témoins de la détresse psychologique des étudiants. La formation des professionnels non soignants est un élément clé de prévention et d'orientation vers le soin.

**Mme Fanny Sauvade.** – S'agissant du renoncement aux soins, il faut souligner qu'une personne qui va mal n'a pas la capacité d'aller chercher de l'aide. Au-delà des manques qui sont pointés, le renoncement est aussi un symptôme de la souffrance. Une personne suicidaire pense souvent que son cas est réglé et qu'il n'existe pas de solution. Il faut donc mener une prévention très précoce, ce qui incite à compléter les méthodes d'intervention, en allant directement sur les lieux de vie, au plus près des étudiants, *via* une communication claire. Ainsi, les actions fonctionneront. Au-delà de la prévention, il est à noter que des études prouvent qu'une communication mal faite est délétère, ce qui renvoie à Papageno.

**Dr Thierry Bigot.** – J'évoquerai pour ma part le lien avec les centres médico-psychologiques (CMP). Le travail avec ces acteurs reste compliqué. Tout dépend de l'implication des différents CMP, qui sont totalement débordés, avec des délais d'attente extrêmement longs. Par ailleurs, ils reçoivent des pathologies souvent très lourdes, parfois très impressionnantes pour des étudiants.

Dans le cadre des hospitalisations sur le secteur, certains de nos correspondants ont même tendance à nous envoyer ces patients, car une première hospitalisation peut être très douloureusement vécue par les étudiants. Tout dépend des CMP. Certains s'impliquent. L'accroche relationnelle dépend aussi beaucoup de la personne avec laquelle on échange. Si les étudiants ont le sentiment d'être mal reçus ou pas attendus, ils ont tendance à abandonner.

**M. Frédéric Atger.** – Dans le réseau RESPPET, nous travaillons avec des professionnels du secteur, qui appartiennent au maillage territorial français. Des consultations proposées par un médecin du CMP ont même été mises en place dans une structure de la Fondation santé des étudiants de France, qu'on appelle un relais. La fonction de cette structure diffère de celle des BAPU, qui se concentrent plutôt sur une prise en charge courte et éventuellement une orientation.

Il existe un véritable maillage territorial en France. À ce titre, les chiffres évoqués par Patrick Skehan liant le nombre de psychologues et les effectifs d'étudiants doivent donc être modulés, car le tissu de l'offre de soins en France présente des caractéristiques très particulières, différentes de celles d'autres pays. En France, les cliniciens sont en lien avec les structures. De plus, les psychologues officiellement proposés aux étudiants ne sont pas les seuls qui leur viennent en aide. Quoi qu'il en soit, au bout du compte, toutes les structures sont saturées et la psychiatrie française est sinistrée. En tout cas, il faut tenir compte du maillage existant, auquel nous avons beaucoup recours pour les étudiants.

Pour ce qui est du financement des BAPU, l'ARS nous fournit une dotation annuelle de fonctionnement, avec un objectif chiffré de consultations. Nous devons nous en tenir à ce nombre d'actes. Ces budgets sont les mêmes depuis des décennies, alors que la population étudiante a considérablement augmenté.

L'étudiant doit présenter au BAPU sa carte d'étudiant et sa carte vitale pour être pris en charge par l'assurance maladie, mais il n'a aucune avance de frais à effectuer. C'est bien précisé en amont. Nous indiquons que la consultation n'est pas payante pour l'étudiant, mais qu'elle n'est pas non plus gratuite, ce qui lève l'un des freins à consulter.

En outre, l'étudiant est dans une période de sa vie où il cherche à s'autonomiser, ce qui est antinomique avec la consultation. Il faut en tenir compte aussi.

Pourquoi ne pas intégrer les BAPU aux SSU ? Les financements ne sont pas les mêmes. Le second relève de l'enseignement supérieur et le premier de la santé, *via* l'ARS. Or la communication entre les deux ministères reste perfectible. Le ministère de l'enseignement supérieur semble n'avoir entendu parler des BAPU que très récemment, à l'occasion d'une visite de celui de Clermont-Ferrand, qui est intégré au SSU. Or c'est le seul endroit où le BAPU soit intégré au SSU. Sans doute la divergence d'origine des financements explique-t-elle le manque d'interaction observé jusqu'à présent dans l'élaboration de la réflexion qui s'impose, en faisant intervenir tous les acteurs.

Pourquoi ne pas les intégrer ? Tout d'abord, il n'existe pas de SSU dans tous les établissements d'enseignement supérieur. Réciproquement, les BAPU peuvent accueillir tous les étudiants, quel que soit leur établissement. Il existe aussi un risque que seules les universités riches disposent d'un SSU. À mon sens, être situé à l'extérieur de l'université présente un fort intérêt vis-à-vis du renoncement aux soins. Il en va de même pour la médecine du travail. Le suivi médical au long cours n'a pas lieu à la médecine du travail, en proximité avec ses collègues. De la même manière, les étudiants n'ont pas envie d'ouvrir la porte d'un bureau de consultation psychologique à proximité de leurs camarades, même si nos échanges sont très fluides avec les médecins de SSU.

Nous intervenons aussi auprès des enseignants en difficulté. Je pense donc que les liens doivent être renforcés, tout en distinguant ces deux pôles de la prise en charge.

Cette idée m'ouvre un questionnement : pour quelles raisons certaines universités font-elles appel à *Apsyttude* ? Le travail et la créativité de cette association sont certes remarquables, mais il existe déjà un dispositif impliqué dans la vie locale. C'est donc à mon sens un nouvel empilement de dispositifs.

Par ailleurs, la prévention reste essentielle, notamment la première écoute que propose l'association *Nightline*. Elle facilite en effet l'accès aux soins psychologiques, en les déstigmatisant et en les dédramatisant, mais pourquoi ne pas développer, pour ce qui est mis en place en aval de la prévention ou de la détection, les structures déjà implantées et qui fonctionnent, avec des liens différents selon les territoires, comme à Paris avec le réseau RESPPET ? Pourquoi les Crous ne financent-ils pas les BAPU ou les SSU ?

À la mairie de Rennes, un financement a été apporté au BAPU. C'est un point important. Les structures existantes ont le défaut d'être saturées, mais leur fonctionnement, leur articulation et leur travail en réseau ont montré qu'elles savaient travailler.

**M. Mohammed Benlahsen.** – S’agissant de la comparaison avec le reste de la population, il existe effectivement des similitudes, mais les causalités diffèrent. Les jeunes, dont les étudiants, sont soumis à une pression très forte.

Du fait de notre tendance à vivre dans l’immédiateté, j’avais naïvement cru que la crise nous aiderait à faire des choix et à revoir nos fondations. Tel n’a pas été le cas. À mon sens, il y a urgence à s’inquiéter du long terme. Pour l’heure, j’ai surtout l’impression de vivre comme le personnage de Lewis Carroll, Alice, à qui la reine rouge demande de courir pour « rester au même endroit ». Tel est mon sentiment à l’heure actuelle !

Certains confondent croyance et connaissance. Ils pensent connaître les étudiants. Or un universitaire de Yale a mené une étude anthropologique sur le réchauffement climatique, par laquelle il a montré que plus l’homme détient de connaissances, plus il contribue au réchauffement climatique. Dans sa seconde courbe, il a étudié le vote et les croyances. Les démocrates ont une courbe en progression et les républicains une courbe plutôt plate. Les certitudes de chacun ne font que se renforcer.

Il faut donc savoir distinguer les étudiants, qui sont multiples, car tout le monde ne va pas consulter. Chez ceux qui s’orientent vers une écoute, il faut aussi considérer l’environnement psychologique. L’étudiant doit être étudié comme un objet précis.

Je viens d’une génération qui pensait que le sacrifice du jour permettrait d’améliorer l’avenir. Aujourd’hui, les étudiants n’ont pas envie d’avancer vers le futur, car le futur leur semble très anxiogène : crise, dette, réchauffement climatique, etc.

Par ailleurs, je tiens à citer divers exemples. Face aux politiques appliquées pendant le confinement, nous avons réclamé le retour au présentiel, au regard du taux de 2 % de contaminations à l’université. Nous avons alors lancé une enquête sur la possibilité de revenir au présentiel. Seuls 40 % des étudiants ont choisi cette formule. Il faut en effet considérer la dimension économique : certains étudiants ont préféré rendre leur chambre et rentrer chez leurs parents. Sachez que 25 % des étudiants d’Amiens viennent de Paris.

En considérant l’étudiant dans l’écosystème du territoire, les réponses apportées sont très variables. L’université peut échanger ou ne jamais échanger avec le milieu socioéconomique. De notre côté, nous comptons un SSU, mais seulement un poste de psychologue. Nous avons ajouté un psychologue à mi-temps pour 32 000 étudiants, ce qui reste très insuffisant.

La multiplication a la vertu de l’interaction, mais il faut conserver la notion de guichet unique, car l’information doit être accessible facilement aux étudiants.

Nous réfléchissons aussi à recourir à un observatoire pour réaliser des enquêtes sur trois volets : la santé, la réussite étudiante et les problèmes de mobilité. La concentration des moyens sur les grandes métropoles rend très difficile la situation des étudiants dont la bourse de 400 euros devient un complément de salaire. Il faut donc étudier l’écoute, la sociologie et l’accessibilité, pour adapter nos pratiques pédagogiques et nos emplois du temps à l’arrivée de nos étudiants.

Nous avons rappelé aux étudiants qu’ils avaient su trouver les ressources pour aider les autres. Nous tenons à le valoriser, *via* l’unité d’enseignement « engagement étudiant ». Il faut maintenant que le monde socioéconomique et la société en général

reconnaissent cette compétence supplémentaire. C'est un potentiel considérable. L'étudiant est un être en devenir, enrichi par ses interactions. Il faut revenir à la notion du commun et à la notion de progrès, car le rapport au progrès est un rapport au temps. Or, nous sommes en conflit continu avec le temps.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Je partage votre conclusion. Ce projet commun nous fait défaut, or il faut pouvoir donner des perspectives d'avenir à la jeunesse. Merci pour vos interventions riches, qui vont nourrir notre réflexion.

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

*La réunion est close à 17 h 10.*

**Jeudi 8 avril 2021**

**- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -**

*La réunion est ouverte à 11 h 05.*

**« Table ronde avec les organisations représentatives des étudiants » -  
Audition de Paul Mayaux, président de la Fédération des associations  
générales étudiantes (FAGE), Mme Mélanie Luce, présidente de l'Union  
nationale des étudiant.e.s de France (UNEF) et M. Adrien Liénard, vice-  
président, MM. Naïm Shili, secrétaire national d'Alternative étudiante, et  
Jacques Smith, délégué général de l'Union nationale inter-universitaire (UNI)**

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Mes chers collègues, nous organisons aujourd'hui une table ronde à laquelle nous avons convié les organisations représentatives estudiantines.

Cette mission d'information a été demandée par le groupe Union centriste du Sénat, qui a souhaité que le président de la commission de la culture, de l'éducation et de la commission, Laurent Lafon, en soit le rapporteur.

Elle a trois objectifs essentiels. Le premier est de dresser un bilan de la façon dont la vie étudiante a pu être touchée par la pandémie en cours. Le deuxième objectif consiste à essayer de comprendre comment nous pourrions collectivement mieux faire face à des crises similaires qui pourraient arriver dans le futur. Le dernier objectif, primordial à nos yeux, est d'avoir une réflexion plus large et plus systémique sur les conditions de la vie étudiante, en essayant d'être force de propositions pour permettre de régler un certain nombre de dysfonctionnements structurels, mis en lumière et accentués par cette crise pandémique.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Mes chers collègues, nous sommes ici réunis dans le cadre de la mission d'information relative aux conditions de la vie étudiante en France, et non pour aborder d'autres sujets d'actualité. Certains pourraient être tentés de le faire, mais je précise que ce n'est pas le lieu.

Il nous est apparu important de recevoir les organisations représentatives des étudiants, comme nous en avons eu l'occasion dans d'autres circonstances et à propos

d'autres thèmes. Le débat s'enrichit en effet du dialogue, sans exclusive et avec le souci que chacun soit entendu.

Cette mission a pour objet d'analyser le malaise étudiant, malaise que l'on ressentait avant la crise et que l'opinion publique a peut-être découvert avec beaucoup plus d'acuité pendant la pandémie. Notre problématique consiste à en analyser tous les ressorts et à essayer de trouver des solutions afin que la crise ne soit pas qu'une parenthèse, mais que des solutions plus pérennes et durables soient apportées aux difficultés des étudiants en général.

La table ronde de ce matin est organisée en deux temps. Le premier portera sur le bilan de la crise sanitaire, qui n'est évidemment pas terminée – et c'est peut-être à ce stade l'une des difficultés de l'analyse, mais nous avons néanmoins depuis un an une vision assez précise des choses.

Nous évoquerons dans un deuxième temps les difficultés du monde étudiant en tentant de nous extraire de l'actualité afin de déterminer les phénomènes préexistants à la crise et de trouver des solutions.

De quelle façon avez-vous pu identifier les étudiants les plus en difficulté ? Nous avons parfois entendu des informations un peu différentes sur ce point, et nous aimerions vous entendre à ce sujet.

Par ailleurs, quels ont été les besoins essentiels de ce public auxquels il a fallu faire face ? Quelles initiatives avez-vous prises en tant qu'associations et organisations représentatives des étudiants pour essayer de leur venir en aide ? Quel est votre bilan de cette période et quelles leçons en avez-vous tiré pour l'organisation de vos actions futures ?

**M. Paul Mayaux, président de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE).** – Tout d'abord, l'identification des étudiantes et des étudiants qui avaient besoin d'aide a été assez rapide, un certain nombre de jeunes nous sollicitant déjà à travers nos actions associatives quotidiennes. Il est toutefois à noter que, bien souvent, les étudiantes et les étudiants les plus éprouvés sont également celles et ceux qui sont les plus difficiles à identifier.

Leurs priorités concernent trois domaines sur lesquels nous avons concentré nos actions depuis le début de la crise sanitaire : le social, notamment en matière de logement et d'aide alimentaire, l'académique, avec le renforcement de la question de la fracture numérique et des lacunes liées à l'accompagnement pédagogique, et le sanitaire, en particulier le sujet de la santé mentale.

Pour chacune de ces priorités, nous avons mis en place ou développé des actions visant à créer un filet de sécurité minimum. Dès le début de la crise, le tissu associatif, qui constitue la base militante de la FAGE, a renforcé la lutte contre les difficultés que peuvent rencontrer les étudiantes et étudiants. Une partie de ces derniers se retrouvant dans le besoin se tournent naturellement vers les Agoraé – épiceries sociales et solidaires –, gérées par les étudiants pour les étudiants. Elles constituent à la fois un lieu de vie qui promeut la mixité sociale et permet de lutter contre l'isolement, point assez important, notamment depuis le début de la crise sanitaire, et une épicerie où l'on peut trouver des produits à 10 % du prix du marché, ce qui favorise une continuité du service et une déculpabilisation des bénéficiaires.

L'épidémie nous a cependant poussés à réorganiser ce fonctionnement afin de passer à des distributions de colis pour éviter d'exposer les bénévoles et les bénéficiaires à des risques sanitaires supplémentaires.

Ce sont ainsi plus de 150 000 paniers qui ont été distribués sur l'ensemble du territoire métropolitain depuis le début de la crise sanitaire – des colis alimentaires ou produits d'hygiène pour une semaine en moyenne –, mais également dans les départements et régions et dans les outre-mer, notamment en Guadeloupe ou en Polynésie française, où la demande est très forte.

Pour vous donner un ordre d'idées, nous avons accueilli plus de bénéficiaires entre mars et juillet de l'année passée que depuis le début de la création des épiceries sociales et solidaires, en 2011, ce qui est symptomatique de la gravité de la situation.

Des dispositifs de logements provisoires ont également été mis en place à Strasbourg, Angers, Troyes ou Grenoble car de plus en plus de jeunes sont aujourd'hui à la rue et dorment dans des campings depuis la rentrée universitaire ; il s'agit d'un phénomène assez nouveau que l'on est désormais en mesure d'identifier.

Ces dispositifs de logements provisoires ne bénéficient malheureusement pas à tous les jeunes sur l'ensemble du territoire. C'est une action relativement nouvelle que l'on commence seulement à prendre en charge.

Des actions sont également été réalisées pour lutter contre la fracture numérique (distribution de clés 4G, par exemple) et des mesures ont concerné la mise en place de tutorats et d'accompagnements pédagogiques par des jobs étudiants.

Côté santé, il s'agit surtout d'inclure dans nos interventions les actrices et les acteurs de santé publique – assistantes sociales et assistants sociaux du Crous, professionnels des services de de santé universitaires – et de relayer les campagnes de communication destinées à améliorer l'information et à lutter contre le non-recours, ce dernier étant l'un des principaux écueils que l'on a rencontrés depuis le début de cette crise sanitaire.

L'une des plus grandes leçons à tirer de cette période concerne en effet le taux de non-recours. Comment aller chercher des jeunes, étudiantes et étudiants ou non, qui n'ont pas l'information pour accéder aux dispositifs d'aide, qu'il s'agisse des mesures prises depuis le début de la crise sanitaire par le Gouvernement ou des initiatives associatives et militantes que d'autres organisations ici présentes ont pu développer ? Comment disposer d'un relais d'information suffisant pour permettre à l'ensemble des jeunes de bénéficier de tous les services qui peuvent être mis à leur disposition et comment les accompagner ?

**Mme Mélanie Luce, présidente de l'Union nationale des étudiant.e.s de France (UNEF).** – A titre liminaire, je n'ai aucune envie d'évoquer un autre sujet que celui qui nous occupe aujourd'hui. Je ne sais à qui s'adressait cette remarque mais, en ce qui me concerne, je n'en ai pas l'intention, car je pense que ce qui intéresse les étudiants, c'est ce dont nous discutons ce matin et rien d'autre !

Le constat que fait l'UNEF est très similaire à celui qui a été dressé juste avant. Il se trouve que nos quatre organisations ont d'ailleurs participé aux travaux d'une mission d'information de l'Assemblée nationale et qu'elles tirent toutes des conclusions très

concordantes de cette situation. Le fait que toutes les organisations étudiantes soient d'accord démontre que nous sommes dans une situation vraiment critique.

Nous avons identifié trois problématiques : une problématique sociale, une problématique universitaire et une problématique de santé mentale.

Pourquoi en est-on arrivé là, notamment sur le plan social ? L'UNEF constate que la précarité étudiante a explosé. Elle était déjà là, mais on atteint des niveaux qui ne l'ont jamais été. Les étudiants qui dorment dans leur voiture sont devenus une situation de plus en plus courante. Certains, pendant la crise sanitaire, ont en effet perdu leur logement. La crise a donc confronté des étudiants à de grandes difficultés.

Les médias ont montré les files d'attente lors des distributions alimentaires. La précarité menstruelle, l'accès aux protections périodiques et aux produits d'hygiène sont également problématiques. Le système d'aide sociale actuel est déjà à bout de souffle et ne nous offre que deux choix : dépendre de nos parents ou nous salarier. Or la crise a affecté à la fois nos familles et l'emploi étudiant.

Les étudiants qui ont été les plus touchés par cette crise sanitaire sont ceux qui occupaient un logement en propre et, ne vivant pas chez leurs parents, ont dû assumer les coûts de ce logement.

Comment avons-nous tiré ces constats ? Nous organisons chaque semaine des permanences syndicales sur les différents territoires. Pendant la crise sanitaire, nous avons dû mettre en place des dispositifs spécifiques. Nous avons, lors du premier confinement, développé avec plusieurs organisations un dispositif appelé « SOS Éducation – Ensemble face au Covid-19 », avec une *hotline* disponible tous les jours et des permanences régulières. Nous faisons le lien entre les lycéens, les étudiants, les parents d'élèves, etc.

Nous avons dû pérenniser ce dispositif. La *hotline* est restée installée tout au long de la crise sanitaire. Elle est encore active aujourd'hui. Au-delà, nos sections locales ont dû mettre en place de nouveaux dispositifs de permanence syndicale en s'appuyant sur les réseaux sociaux et sur différents outils pour pouvoir toucher un maximum d'étudiants, car ceux-ci étaient dans une situation critique et n'ont pas eu accès aux services des universités jusqu'à il y a peu.

Nous constatons dans ces permanences un besoin d'accompagnement très fort concernant les aides d'urgence. Cela se retrouve par ailleurs dans les chiffres du réseau des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), où l'on constate une augmentation de 50 à 60 %. Les difficultés alimentaires ont amené l'UNEF à développer des dispositifs de distribution gratuite d'aide alimentaire sur différents territoires. Nous déplorons de semaine en semaine une augmentation du nombre de demandeurs. Plus l'information circule, plus il y a du monde lors de ces distributions.

Nous avons identifié certains profils spécifiques, comme les étudiants étrangers, particulièrement touchés par la crise. Ces étudiants n'ont en effet pas accès au système d'aide sociale et recourent beaucoup au salariat. C'est pourquoi ils ont été particulièrement affectés.

Cela se retrouve également dans les chiffres du réseau des Crous : alors que les étudiants étrangers constituent 13 % de la population étudiante, ils représentent 50 % des demandes d'aide d'urgence.

Nous notons également une augmentation de 3 % du taux d'échec dans les universités. Les différentes promesses faites par le Gouvernement au sujet des examens n'ont pas forcément été tenues, notamment concernant les sessions de substitution. Je rappelle que des étudiants se sont rendus à des examens alors qu'ils étaient infectés !

**M. Naïm Shili, secrétaire national d'Alternative étudiante.** – S'agissant du bilan, les sujets qui viennent d'être évoqués existaient auparavant mais ont été exacerbés par la crise. On l'a dit, la précarité existe de façon structurelle dans le milieu étudiant, pour les raisons qui ont été décrites. Aujourd'hui, pour faire face à la pauvreté et à la précarité, on peut soit compter sur le salariat, soit sur l'aide familiale. Ces deux domaines ayant été touchés par la crise, beaucoup d'étudiants se sont retrouvés dans une situation plus difficile que précédemment, avec une hausse des décrochages, mais aussi des changements d'orientation.

Ainsi, certains élèves, en juin dernier, ont opté pour des filières se déroulant plus près de leur lieu de résidence, afin de demeurer chez leurs parents en cas de nouveau confinement et mieux vivre la situation.

La crise a également eu des répercussions sur la santé mentale. Les suicides ont encore augmenté depuis la rentrée de septembre. Le suicide était la deuxième cause de mortalité chez les jeunes depuis un certain temps. Depuis septembre, et notamment en décembre et janvier, nombre de suicides sont survenus sur le lieu même des études, ce qui démontre clairement que ce phénomène est directement lié à la crise sanitaire.

Personne n'a été épargné. On essaye toujours de hiérarchiser, mais tout le monde a été touché. Certains profils ont toutefois subi la crise plus que d'autres : étudiants et étudiantes étrangers, étudiants et étudiantes en situation de handicap, pour qui les aménagements n'ont pas toujours été mis en place du fait du passage au tout distanciel, étudiants et étudiantes présents sur les sites délocalisés, comme les instituts universitaires de technologie (IUT) ou les sites hors des campus principaux.

De fait, ces derniers n'avaient pas accès à tous les outils mis à disposition des Crous et des universités, comme les repas à 1 euro ou l'accès à des professionnels de santé dans le cadre des services de santé universitaires. .

Ces étudiants connaissaient déjà ces types de difficulté auparavant, mais les ont vu s'aggraver durant la crise.

Nos organisations alternatives ont agi dans deux directions principales.

Elles sont tout d'abord intervenues en matière de distribution gratuite de produits alimentaires et d'hygiène afin, comme on l'a dit, de lutter contre la précarité menstruelle. Tous ces produits sont encore très demandés aujourd'hui.

Elles ont ensuite engagé des actions d'information et d'accompagnement concernant les aides disponibles. Déjà avant la crise, il n'était pas toujours évident de s'y retrouver et cela s'est aggravé depuis, les dispositifs pouvant être différents selon les universités, les Crous et les collectivités territoriales. Tout notre travail a consisté à les lister. Cette situation a été renforcée par le fait qu'il n'y a pas forcément eu de cadrage national.

**M. Jacques Smith, délégué général de l'Union nationale inter-universitaire (UNI).** – Nous avons eu l'occasion, comme cela a été dit, de participer à une table ronde

similaire à l'Assemblée nationale en septembre. Malheureusement, peu de choses ont changé et les problématiques sont toujours là.

Il existe selon l'UNI deux problématiques majeures exacerbées par la crise, celle de la valeur du diplôme et celle de la précarité étudiante.

La question de la valeur du diplôme est bien évidemment liée à la qualité de la formation qui est dispensée en ce moment à nos étudiants et à leur future insertion professionnelle. J'aimerais, pour compléter ce qui a été dit auparavant, vous apporter des précisions complémentaires sur ce qui se passe dans les universités.

Il faut reconnaître que la qualité de la formation des 2,7 millions d'étudiants français est très dégradée par le distanciel. Nous travaillons depuis longtemps avec le ministère sur ce sujet, et nous l'avions déjà dit : le plus gros chantier, ce sont les plateformes numériques sur lesquelles reposent les différents cours à distance.

Nous avons bien constaté, durant le premier confinement, les retards qu'ont pu connaître les universités à ce sujet. Certes, des progrès ont été enregistrés, mais il y a encore énormément de choses à faire. L'enseignement en distanciel dégrade la qualité de la formation. Les professeurs sont parfois eux-mêmes débordés par cette nouvelle organisation.

Par ailleurs, il existe des fraudes massives en matière d'examen à distance. Les employeurs, les professeurs, les statistiques et les enquêtes le confirment. Les employeurs ont eux-mêmes laissé entendre que les diplômés de 2020 et 2021 seraient défavorisés par rapport aux autres. Les examens en distanciel sont donc aussi très dommageables pour nos diplômés. Doit-on rappeler que nous étudions pour avoir un métier, nous insérer professionnellement et trouver un emploi ?

En 2020, près de 55 % des étudiants en master 2 n'avaient pas trouvé de travail au bout de six mois. C'est un chiffre assez alarmant. La crise n'a fait qu'exacerber ces problématiques se posaient.

S'agissant de la précarité sociale, les sujets du logement et de la santé mentale ont déjà été soulevés. M. Piednoir l'a exprimé sur Public Sénat ce matin : la vie sociale des étudiants est inexistante et très compliquée.

Enfin, le gros point noir des politiques publiques concerne plus particulièrement les étudiants issus de la classe moyenne, qui souffrent tout autant que les autres, mais qui n'ont pas toujours pu bénéficier des différents dispositifs d'aide mis en place par le ministère dans le cadre de cette crise.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – En quoi la crise que nous connaissons depuis maintenant un peu plus d'un an est-elle révélatrice des difficultés qui existaient déjà avant la pandémie ? Quelles sont, selon vous, les priorités, en termes de politiques publiques, pour que la sortie de crise soit l'occasion d'améliorations réelles de la vie des étudiants dans une perspective à moyen et long termes ?

Au-delà, quels étudiants ne bénéficient pas, selon vous, de l'appui des pouvoirs publics, alors qu'ils sont en situation de forte précarité matérielle ? Certains d'entre vous ont déjà évoqué quelques pistes, mais il nous importe de savoir qui sont les étudiants qui passent sous le radar des systèmes d'aides publiques, nationales ou locales.

Vous avez évoqué les uns et les autres la question de l'organisation des sites étudiants. L'un d'entre vous a parlé des sites décentralisés ou éloignés des grands campus étudiants. Cela pose la question de la localisation géographique des lieux d'études. Une organisation très délocalisée, au plus près des lieux de vie et d'habitation des étudiants, et un regroupement autour d'un campus constituent deux schémas différents.

Nous souhaiterions vous entendre sur ce point, ainsi que sur la question de la valeur des diplômes et celle de l'insertion professionnelle. Le questionnement est évidemment très fort du fait de la crise, mais on sent que l'angoisse est profonde chez les étudiants.

**M. Paul Mayaux.** – La crise a été révélatrice de difficultés qui étaient présentes depuis un certain temps. Les rapports de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE) qui vont en ce sens remontent à de nombreuses années – 2008, 2012, 2016. La création des épiceries sociales et solidaires, en 2011, était destinée à répondre à un besoin déjà existant et bien antérieur à cette date.

Les classes moyennes et modestes ont pu être fortement touchées par la crise sanitaire. Des étudiants n'ont pu travailler pendant l'été 2020 pour gagner de l'argent ou n'ont pas trouvé d'emplois étudiants en parallèle de leurs études, notamment dans les secteurs du tourisme, de l'alimentation, du petit commerce ou des services comme les cours à domicile ou le baby-sitting, qui ont fortement été affectés par la crise sanitaire. C'est pour cette raison qu'il est important d'agir.

Par ailleurs, le « Plan 60 000 logements » est aujourd'hui au point mort. En septembre 2019, la réalisation de 30 000 logements était prévue pour la fin du quinquennat. Cette question doit être prioritaire, puisque le logement est l'un des premiers vecteurs d'émancipation et de réussite. Il est difficile de pouvoir suivre un cursus universitaire lorsqu'on n'a pas de toit.

Il faut donc repenser les politiques de construction de l'habitat afin qu'elles prennent en compte des enjeux plus contemporains, comme la crise intergénérationnelle, dont on voit les prémices, afin de trouver des solutions permettant d'impulser des dynamiques à moindre coût.

Un filet de sécurité minimum pour les jeunes et, plus particulièrement, pour les étudiantes et les étudiants, a été promis depuis un certain temps et nous l'attendons tous, s'agissant notamment de la question de la réforme des bourses sur critères sociaux. Ces dernières ne concernent pas aujourd'hui une assez grande assiette de jeunes. Certains sont en dehors de ces dispositifs, et c'est pourquoi il faut envisager une refonte plus structurelle afin de disposer sur le long terme un filet de sécurité minimum. Cela passe aussi par une revalorisation du montant des bourses et par leur indexation sur l'inflation. Quand le coût de la vie augmente alors que les aides n'évoluent pas, les choses peuvent vraiment devenir compliquées.

Le système d'aides financières génère des inégalités ; un ménage peut ainsi percevoir 25 000 euros par an, alors qu'un autre peut bénéficier de 35 000 euros. Ce type d'écart dans l'attribution des bourses sur critères sociaux nécessite d'être réformé.

La pérennisation des mesures prises pendant la crise sanitaire doit à notre sens également être étudiée, en particulier le doublement des capacités en psychiatrie et le recrutement de psychologues pour des consultations gratuites.

Une enquête de l'institut de sondage IPSOS a révélé la semaine dernière que 42 % des jeunes en recherche d'emploi déclarent aujourd'hui avoir des pensées suicidaires à cause de leur situation. Il faut donc les aider à s'insérer sur le marché du travail et leur offrir un accompagnement financier et humain. C'est une demande qui a été étudiée par le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ), dans le cadre des réflexions sur la « garantie jeune universelle ». Peu importe qu'on l'appelle ainsi ou qu'on étende le revenu de solidarité active (RSA) : il faut un filet de sécurité minimum pour les jeunes qui sortent des études, qui ne sont pas pris en compte dans les dispositifs des politiques publiques à l'heure actuelle et qui souffrent d'un manque d'accompagnement financier et humain.

Enfin, il reste beaucoup à faire s'agissant des questions de santé. On enregistre de nombreuses lacunes sur le taux de non-recours, ainsi que j'ai pu le dire, et certains jeunes renoncent aux soins pour des raisons financières. Leur nombre a augmenté de 11 % depuis le début de la crise sanitaire. 43 % des jeunes sont concernés. Une extension de la complémentaire santé solidaire, issue de la fusion entre l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) et la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), à l'ensemble des jeunes permettrait de proposer une mutuelle en rapport avec leur situation financière.

**Mme Mélanie Luce.** – Des pans entiers de l'enseignement supérieur ont été oubliés dans cette crise. Je pense notamment aux étudiants en BTS et à la manière dont vont se dérouler leurs examens. On leur impose de les passer en présentiel, alors que l'on vient d'annoncer un confinement et que leurs deux années de cours ne se sont pas déroulées normalement ! Ils demandent donc un contrôle continu.

Il en va de même du secteur de la culture. Énormément d'étudiants s'inquiètent car il leur a été quasiment impossible de trouver un stage pendant un an. Bien d'autres secteurs ont été touchés, mais je voulais attirer votre attention sur ce sujet.

S'agissant du décrochage, le débat ne porte pas simplement sur la valeur du diplôme. Nos enseignants ont tout fait pour nous offrir des formations de qualité. Le problème vient des moyens qui ont été accordés aux universités pour permettre la tenue de ces enseignements et la manière dont on dispense aujourd'hui la pédagogie en France.

L'urgence, à la rentrée prochaine, portera sur le fait de savoir comment permettre le retour en présentiel pour une majorité d'étudiants, la façon de concevoir les cours à l'aune des nouveaux outils pédagogiques. C'est ce que nous appelons la « révolution pédagogique » : l'enjeu est de ne laisser personne derrière, notamment les étudiants issus des classes sociales les plus défavorisées.

**M. Adrien Liénard, vice-président de l'Union nationale des étudiant(e)s de France (UNEF).** – Les hôpitaux ont du mal à tenir face à la crise parce qu'ils sont sous-financés depuis des années : on peut dire la même chose des universités, notamment concernant le réseau des Crous, dont le rôle principal est de lutter contre la précarité étudiante.

Le système d'aide sociale de l'enseignement supérieur n'est pas adapté. Il est infantilisant parce qu'il fait dépendre les étudiants des revenus de leurs parents ou des revenus du salariat. Il est injuste parce qu'il exclut les trois quarts des étudiants, qui ne sont pas boursiers en raison d'un niveau de revenus de leurs parents supérieur au seuil fixé ou d'une exclusion de fait. C'est, par exemple, le cas des étudiants étrangers qui, quels que soient leurs revenus, n'ont pas accès aux bourses. Ce système est également insuffisant - un tiers des

étudiants boursiers touchent 100 euros par mois - avec un échelon maximal qui plafonne au niveau du RSA.

Ces difficultés financières existent depuis des années. Face à cela, les étudiants se salarient ou bénéficient de l'aide de leur famille. Ceux qui ont perdu leur emploi n'ont aujourd'hui plus de revenus.

Nous réclamons donc une réforme du système des bourses et des mesures concernant les aides directes. La politique actuelle du Gouvernement est basée sur les aides indirectes, comme le ticket de restaurant universitaire à un euro – qui peut être une bonne chose. Toutefois, lors du premier mois, 2,3 millions de repas à un euro ont été distribués, alors qu'on compte 2,7 millions d'étudiants, soit, sur un mois, moins d'un repas en moyenne par étudiant. Cette différence s'explique par le manque de restaurants universitaires dans certains territoires ; il est donc préférable de recourir aux aides directes pour lutter contre la précarité. Les aides d'urgence, entre janvier et février, ont augmenté de 50 à 60 % par rapport à l'année dernière. Cela prouve que les étudiants ont vraiment besoin de ce type d'aide

Une deuxième aide directe, d'un montant de 150 euros, a été promise par le Président de la République lors de son passage sur *Brut*. Cependant, nous n'avons jamais vu cette aide arriver. Depuis 2017, la ministre de l'enseignement supérieur a promis trois fois de mettre en œuvre des discussions autour de la réforme des bourses. Celles-ci n'ont toujours pas eu lieu.

Il est donc nécessaire de réfléchir au système de protection sociale des jeunes en formation, faute de quoi ils ne pourront plus accéder à l'enseignement supérieur.

**M. Naïm Shili.** – Le problème principal vient du fait que les étudiantes et les étudiants ne bénéficient pas de protection sociale. C'est un sujet qui est connu depuis très longtemps. Il est dû à l'allongement de la durée des études depuis la Seconde Guerre mondiale. Le système social ne s'est pas adapté à la situation décrite par de nombreux chercheurs et de chercheuses depuis des décennies. Aujourd'hui, on se rend compte des conséquences très concrètes que cela peut avoir.

Il est donc nécessaire de revoir totalement le système actuel des bourses, notamment s'agissant de la situation familiale. Les bourses sont actuellement calculées sur le revenu des parents, ce qui ne présage en rien de la réalité sociale, car on peut être en rupture familiale. Il faudrait donc commencer par rompre avec ce système et élargir le nombre de bénéficiaires afin d'augmenter les montants, les bourses les plus élevées étant aujourd'hui inférieures de 500 euros au seuil de pauvreté.

Cette réforme est promise depuis un moment, mais aucune concertation n'a été mise en œuvre. Si elle doit entrer en vigueur à la rentrée prochaine, on peut s'inquiéter du fait qu'on n'en ait pas encore discuté ! Soit la réforme est déjà prévue et on n'a pas l'intention de nous associer à son élaboration, soit rien n'est prévu, ce qui est extrêmement inquiétant étant donné la situation que l'on connaît aujourd'hui.

Une action structurelle sur le budget de l'enseignement supérieur doit également être menée. On sait d'ores et déjà que la rentrée ne se passera pas bien, puisque le budget qui a été voté est insuffisant pour permettre que les étudiantes et les étudiants aient cours en présentiel et pour accueillir les futurs bacheliers et bachelières.

Nous ne serons de fait pas en mesure de bien gérer cette rentrée. Il faut donc investir dès maintenant dans le budget de l'enseignement supérieur. On sait qu'il faut titulariser les enseignants et enseignantes recrutés en contrat précaire ou comme vacataires. Ces personnes n'attendent que cela. Une telle mesure permettrait de régler une partie du problème.

Il en va de même concernant la santé mentale, dont la situation était déjà préoccupante auparavant. Aujourd'hui, on compte en moyenne un ou une psychologue pour 30 000 étudiants et étudiantes. Des annonces ont été faites concernant l'augmentation du nombre d'assistantes sociales et de psychologues, mais c'est une rustine ! Il faut aller beaucoup plus loin et concevoir un vaste plan de lutte contre la précarité étudiante, en faveur de la santé mentale, et transformer les services universitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS) en centres de santé universitaires pour accueillir différents secteurs en leur sein.

S'agissant de l'organisation géographique, il n'y a pas forcément d'opposition entre des campus où tout est regroupé et des universités réparties sur tout le territoire. Nous pensons que le maillage territorial est essentiel pour avoir des universités de proximité.

Je le répète : si, demain, les Crous avaient les moyens de mettre en place des lieux de restauration, des services d'aide sociale, avec des assistantes sociales, on résoudrait une partie des problématiques liées à la vie étudiante, et on permettrait à tous et toutes, quel que soit l'endroit où ils ou elles étudient, de bénéficier de ces structures.

Enfin, l'État, depuis le début de la crise sanitaire, a pris des mesures à court terme et s'est énormément reposé sur l'action des organisations étudiantes. Celles-ci ont d'ailleurs souvent été mises en avant par l'État. Certes, cela fait toujours plaisir, mais nous voudrions que l'État prenne en charge les actions que nous sommes en train de mener et augmente les bourses, ce qui éviterait de mettre en place des solutions palliatives. L'État s'est reposé sur nous alors qu'il aurait dû prendre tous ces problématiques à bras-le-corps.

Quant à la valeur du diplôme, je tiens à relativiser le sujet. La question ne se pose pas pour beaucoup d'étudiants et d'étudiantes, tout simplement parce qu'ils sont en train de décrocher, qu'ils meurent de faim ou qu'ils se suicident. La question occupe parfois plus d'espace dans le débat public que dans les préoccupations étudiantes.

Pour autant, c'est quand même un sujet. Nous sommes favorables au retour de l'aide à la recherche au premier emploi (ARPE), supprimée par le Gouvernement. Nous demandons qu'elle soit prolongée dans sa durée et son montant, et qu'elle comprenne un véritable parcours d'accompagnement, comme celui qui pourrait exister pour la « garantie jeune universelle ».

**M. Jacques Smith.** – L'UNI estime qu'il convient de travailler sur deux voies principales, la professionnalisation de nos cursus – qui devait être réalisée avant la crise – et la précarité sociale afin de lutter contre l'isolement et les difficultés financières. Tout un pan de la population étudiante est souvent négligé par les politiques publiques.

Je reviens sur ce qui a été dit précédemment : le Gouvernement a mis en place une mesure sociale sous forme d'un « chèque psy », qui est intéressante et qui peut être utile ponctuellement, voire nécessaire pour certains étudiants. L'UNI n'a été invitée que deux fois par le ministère, entre janvier et mars derniers, à des réunions exclusivement réservées à cette

aide, alors même que nous parlons d'une crise sociale qui touche l'ensemble des problématiques des étudiants. Nous avons trouvé cela assez scandaleux de ne parler que de cette mesure. Le « chèque psy » a pris et prend encore beaucoup trop de place dans la communication de certaines organisations et, surtout, dans les éléments de langage du ministère.

Cela étant dit, on a mobilisé la contribution vie étudiante et de campus (CVEC) - et c'est une bonne chose. Cette cotisation de 92 euros que paye chaque étudiant inscrit en formation initiale dans un établissement d'enseignement supérieur français est une véritable taxe étudiante. Cet argent destiné aux étudiants revient enfin aux étudiants ! On ne sait malheureusement pas toujours où il va...

L'objectif demeure la rentrée 2021. Il faut un maximum de présentiel, que ce soit en matière de cours et de formation, mais aussi d'examens. Les différentes antennes de l'UNI ont envoyé des courriers aux parlementaires pour leur demander d'insister auprès du ministère et du Gouvernement en la matière. Les étudiants de première année n'ont jamais connu d'amphis ! Les étudiants de deuxième année n'ont eu qu'un semestre normal sur quatre. Le décrochage est donc un vrai sujet.

Il faut aussi écouter le terrain : de nombreux présidents d'université réclament des jauges à 50 %. Ceci permettrait aux administrations de revenir à un mécanisme hybride où les groupes étaient divisés par deux, comme en septembre et octobre derniers. C'est impératif.

Nous pensons que c'est une question de volonté. L'UFR de droit de l'université d'Amiens a par exemple décidé de tout assurer en présentiel au second semestre. Quand les professeurs et l'administration veulent aller jusqu'au bout, ils y parviennent.

Je terminerai en évoquant notre proposition de ticket-restaurant étudiant. Une proposition de loi a été déposée au Sénat et à l'Assemblée nationale. Au Sénat, elle est soutenue par 80 sénateurs. Ce ticket-restaurant permettrait de toucher l'ensemble des étudiants, boursiers comme non-boursiers, et les étudiants éloignés. Les repas à un euro sont servis dans les Crous, qui sont soit fermés, soit loin des IUT ou des sites délocalisés. Ce ticket-restaurant pourrait constituer une véritable innovation sociale.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Merci pour l'intérêt que vous portez à l'actualité des travaux du Sénat.

**M. Stéphane Piednoir.** – Je me réjouis tout d'abord que les étudiants se tiennent informés des propos que des sénateurs peuvent tenir dès 7 heures 30 du matin !

Vous nous avez décrit un tableau forcément noirci par le contexte sanitaire. C'est tout l'intérêt de cette mission d'information, qui vise à détecter les phénomènes qui ont été amplifiés par la crise, mais qui étaient sous-jacents avant celle-ci.

Considérez-vous que vous avez un rôle à jouer s'agissant des gestes barrière ? Souvenons-nous de la polémique soulevée par la ministre lorsqu'elle avait estimé que les amphithéâtres constituaient un risque de foyer épidémique : relayez-vous auprès de vos camarades la communication qui est faite autour des gestes barrière, qui sont essentiels et de nature à maintenir une partie de l'activité en présentiel, ce qui est sans doute bien plus important que toutes les mesures d'accompagnement qui peuvent être mises en place ?

Concernant l'insertion professionnelle, la difficulté est aussi d'ordre démographique. Il existe en ce moment une véritable thrombose – le terme est à la mode – en matière de recrutement. Avez-vous engagé une démarche auprès des chambres de commerce et d'industrie pour mettre en avant le fait que votre génération a été obligée de s'adapter très vite à des conditions de travail nouvelles ?

Avez-vous des retours, au vu de ce contexte difficile de recrutement et d'insertion professionnelle, à propos de la prolongation des études ? C'est une piste qui avait été évoquée à un moment donné.

Enfin, on a beaucoup parlé de l'accès aux psychologues. Je suis circonspect sur la capacité à mobiliser « d'un claquement de doigts » 80 psychologues supplémentaires. Il me semble que le temps de formation est un peu plus long. Est-il facile d'aller vers des psychologues lorsqu'on est étudiant ? Ces praticiens sont rarement intégrés aux services de santé universitaires. Pensez-vous que ce soit une bonne chose de dissocier les deux ?

**Mme Laure Darcos.** – Il y a plus de 30 ans, les associations et syndicats d'étudiants aidaient leurs membres à trouver des stages, mais aussi des jobs d'été ou durant l'année. Certains étudiants n'ont pas pu travailler comme ils le voulaient depuis le début de la crise. Êtes-vous très sollicités ?

Ma collègue Catherine Belrhiti avait questionné Mme Vidal au sujet des stages. Nous venons de recevoir sa réponse : l'année universitaire pourra être prolongée jusqu'en décembre 2021 pour permettre de les effectuer.

Enfin, avez-vous été sollicités au sujet du service civique afin d'aider les étudiants ? Beaucoup en ont besoin pour valider leur année.

**M. Christian Redon-Sarrazy.** – J'ai dirigé pendant plus de dix ans une composante d'université qui possédait sept sites qu'on appelle « délocalisés » ou « de proximité ». Je ne sais si la proximité constitue toujours un avantage. On a parfois pu estimer que ces étudiants étaient plus près de chez eux : ce n'est pas tout à fait vrai. La nature des spécialités présentes sur ces sites fait que les étudiants, en réalité, viennent de partout. Beaucoup sont même parfois issus d'horizons relativement lointains.

Bien avant l'épidémie de la Covid-19, ces sites connaissaient déjà un déficit de services annexes – médecine préventive, médecine universitaire, assistantes sociales, Crous, logement. La crise sanitaire n'a fait qu'amplifier les difficultés. Certains sites n'ont pas vu de médecin universitaire depuis deux ans, les médecins de ville ne pouvant même pas intervenir. En outre, pour les étudiants étrangers, il s'agit presque d'une double peine du fait de la barrière de la langue !

Selon mon expérience, on rencontre sur ces sites les syndicats étudiants surtout au moment de la constitution des listes, mais on les y voit peu dans les quatre ans qui suivent.

Les étudiants se sentent abandonnés par l'université. Il existe heureusement sur place des équipes pédagogiques souvent très investies, qui accomplissent bien plus que leur mission.

Enfin, envisagez-vous de faire perdurer les démarches qui vous ont permis de vous rapprocher de ces étudiants ?

**Mme Marie Mercier.** – Nous sommes très concernés par votre situation, son évaluation et par les conditions de vie détériorées que vous subissez.

Pardonnez la brutalité de ma question, mais je pense qu'il faut l'aborder : avez-vous une idée de la réalité de la prostitution étudiante ? Pensez-vous qu'elle existe ? A-t-elle augmenté ? On sait que c'est une activité lucrative, mobile, « 2.0 », mais aussi dangereuse. Pouvez-vous m'éclairer sur ce point ?

**Mme Céline Boulay-Espéronnier.** – Ma première question portera sur la CVEC. Vous avez déploré son opacité. Il est important que les étudiants sachent à quoi elle sert. On a vu qu'elle pouvait être utilisée pour des actions pérennes. Elle doit cependant pouvoir être mobilisée en période de crise. C'est déjà le cas, mais est-ce assez ? Comment faut-il selon vous la flécher afin qu'elle puisse servir lors de futures crises ?

Par ailleurs, en matière d'insertion professionnelle, je pense qu'il faut une certaine décentralisation. Le rôle des collectivités territoriales est de réunir tous les acteurs locaux autour de la table pour aider à la recherche de stages et à l'insertion professionnelle. Pouvez-vous développer ce point ? Comment les politiques publiques peuvent-elles être plus utilisées à ce niveau ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Je voudrais revenir sur les difficultés liées à l'accès aux stages. Beaucoup d'entreprises font du télétravail et ne sont pas en capacité d'accueillir des stagiaires. N'existerait-il pas une possibilité de revoir les contenus des stages et leur durée, et de mettre en place des possibilités d'habilitation en fonction des secteurs ? Cela reste problématique sur l'ensemble du territoire national, ainsi qu'en outre-mer.

Par ailleurs, Marie Mercier a évoqué la prostitution. Pour le moment, aucune étude n'a porté sur cette question. C'est pourtant un sujet dont j'ai eu personnellement des échos par une association très sensibilisée à cette problématique.

**M. Paul Mayaux.** – Nous considérons-nous responsables des campagnes de communication ? Oui. Nous nous sommes engagés dès le début de la crise sanitaire pour relayer les consignes sanitaires. Nous avons également engagé des travaux collaboratifs avec Santé publique France sur la construction et la conceptualisation d'une campagne de sensibilisation à la vaccination, qui va bientôt débiter. Ces dispositifs sont partagés avec les associations étudiantes qui sont au cœur même des campus universitaires.

Quant à l'insertion professionnelle, nous n'avons pas forcément de contacts avec les chambres de commerce et d'industrie, mais des partenariats ont pu être établis avec des acteurs et des actrices du monde de l'entreprise, notamment dans le cadre du dispositif « Coup de pouce », qui permet de mettre en lien des jeunes avec plus de 80 000 mentors les accompagnent dans leur formation et leur insertion professionnelle.

C'est un dispositif à destination des étudiantes et des étudiants Bac + 3, en collaboration avec l'Association pour l'emploi des cadres (APEC). Nous ne pouvons malheureusement pas encore développer ce dispositif faute de moyens.

Quant à la prolongation des études, il faut veiller à ce que des dispositifs comme le service civique ne se substituent pas à l'insertion professionnelle ou à la poursuite d'études. Nous avons pu observer certaines dérives pendant la crise sanitaire à ce propos. Ce peut être très dangereux si cela se prend la place d'une formation ou d'un emploi. Le service civique

est un dispositif qui permet de construire un projet d'avenir, d'être accompagné et de pouvoir toucher un revenu, tout en s'engageant pour la collectivité. La prolongation des études est donc une piste qui peut être envisagée, mais elle ne doit pas connaître de dérives.

S'agissant de la question des stages, beaucoup ne pourront malheureusement pas avoir lieu, alors qu'ils conditionnent l'obtention du diplôme. Cela retarde l'arrivée des futurs diplômés sur le marché de l'emploi. C'est pourquoi nous avons proposé des substitutions, des modules compensatoires et des mises en situation professionnelle afin de faire en sorte que les jeunes puissent avoir leur diplôme avec un bagage similaire.

Ces pistes doivent être encore travaillées, mais il est urgent de trouver une solution : nous sommes début avril, et les stages ont déjà commencé. Certains s'étendent jusqu'à juin, juillet, voire août, par exemple pour les étudiants et étudiantes en santé. Si des modifications interviennent, il faut prévoir un réel accompagnement, ce qui peut être assez compliqué du fait de la situation sanitaire. Le mentorat était de ce point de vue une solution qui pouvait être déployée pour pallier ces difficultés.

Concernant les sites délocalisés, il s'agit d'une vraie problématique, notamment pour les services de santé universitaires, où des permanences devraient pouvoir s'organiser. Les professionnels de santé sont aujourd'hui totalement absents de certaines composantes, et pas seulement des IUT. Beaucoup d'instituts et d'écoles qui ne relèvent pas de l'enseignement supérieur se trouvent dans des sites délocalisés. Ils ne bénéficient d'aucun service de restauration, de santé ou de couverture sociale.

Impulser des dynamiques au niveau de la restauration sociale, mais également prévoir des permanences de professionnels de santé qui se déplacent une ou deux fois par semaine, pour commencer, constituerait une solution immédiate et de moindre coût.

Pour ce qui est de la prostitution étudiante et du travail du sexe de manière plus globale, nous manquons malheureusement de données. Ce sujet est peu étudié. Les premiers chiffres disponibles sont issus d'enquêtes belges. À l'heure actuelle, nous avons très peu de retours, mais nous pouvons néanmoins observer des pratiques contraintes.

Concernant la CVEC, 30 % vont à des initiatives individuelles ou collectives ayant pour but de dynamiser la vie de campus ou de développer divers projets. 15 % seulement vont à la médecine préventive ou à la couverture sociale – et c'est bien le problème ! Pouvoir inverser ces ratios ou développer des actions autour des services de santé universitaires serait intéressant pour l'utilisation de la CVEC.

**Mme Mélanie Luce.** – Notre syndicat a trois missions : informer, défendre et organiser la solidarité chez les étudiants. L'information est donc notre fonction première. Cela faisait partie des premiers éléments que nous avons mis en avant dans le dispositif « SOS Éducation ».

J'insiste sur le fait que l'on se repose en ce moment beaucoup trop sur ce que font les organisations étudiantes et les associations de lutte contre la pauvreté, les distributions alimentaires étant réalisées en partenariat avec ces associations. Or l'enjeu est aujourd'hui d'avoir une politique publique à la hauteur de tous ces sujets.

Quelles que soient les mesures mises en place sur la question des emplois étudiants, des stages ou même des gestes barrière, cela ne remplacera jamais les politiques

publiques, notamment concernant les stages et les emplois. S'agissant des gestes barrière, nous participons simplement à l'effort national et faisons notre part.

Le vrai souci, c'est que nous sommes dans une situation où le taux de chômage explose, notamment chez les jeunes. Au dernier semestre, l'Insee l'évaluait à 18 % et parlait de baisse « en trompe-l'œil ».

Pour nous, trois sujets se rapportent à l'insertion professionnelle. Vous avez évoqué la prolongation des études : il faut selon nous faire très attention. C'est le choix qui a été fait l'année dernière. Or nous avons observé des « bouchons » à l'entrée en master. Je rappelle qu'il existe encore une sélection entre le master 1 et le master 2 dans certains territoires, et entre la licence 3 et le master 1.

La prolongation des études a fait que certains étudiants ont choisi de s'inscrire à nouveau en master. D'autres n'ont, de ce fait, pu avoir de place. Si l'on veut prolonger les études, il faut absolument créer des places.

S'agissant de la question de l'insertion, l'ARPE a été mentionnée. J'attire votre attention sur le fait qu'un décret a été publié fin 2020 par la ministre du travail, qui l'a remise en place sans la nommer, mais en la diminuant.

Cette aide a été créée en 2016. Elle permettait de continuer à recevoir pendant quatre mois une bourse du même montant que ce qu'on percevait auparavant. Avec le nouveau décret, on ne reçoit plus que 70 %. Par ailleurs, les démarches sont encore très floues. Je ne pense donc pas qu'il y ait actuellement beaucoup de bénéficiaires.

Enfin, comment faire en sorte de répondre au déficit d'emplois ? C'est une problématique plus générale, qui relève de ce que nous appelons la politique d'incitation à l'embauche des jeunes en contrat à durée indéterminée (CDI). Selon nous, le plan « Un jeune, une solution » est un échec : beaucoup d'argent a été investi, sans que l'embauche soit aucunement conditionnée à un recrutement en CDI.

Pour ce qui est de l'accès à des psychologues, nous avons mis en place une action avec l'association REVES Jeunes afin de mettre des professionnels à disposition des étudiants. Il existe une vraie demande, malgré le « chèque psy ». Je suis toutefois d'accord avec la réserve que vous exprimiez : on constate une barrière chez les étudiants lorsqu'il faut consulter un psychologue, tout comme dans le reste de la société française. Il existe un tabou, et il y a un travail à faire sur ce sujet.

Concernant la prostitution étudiante, je ne peux que souscrire à ce qui a été dit. Elle existe malheureusement. Nous avons aussi des témoignages, mais nous n'avons aucun chiffre précis. Il serait bénéfique pour la population étudiante que le Sénat se penche sur ce sujet.

Je voulais revenir sur la CVEC, qui souffre d'une véritable opacité. Je pense qu'il faut demander aux universités un bilan de son utilisation par rapport aux années précédentes. Nous l'avons réclamé à plusieurs reprises au ministère. Il nous avait été promis pour juillet dernier : nous n'avons jamais su, université par université, comment était utilisé cet argent. À l'origine, nous étions opposés à la mise en place de la CVEC. Maintenant qu'elle est en œuvre, il faut au moins que l'on sache où va l'argent !

Quant aux sites délocalisés, il est selon nous essentiel d'avoir un maillage territorial. Dans certains endroits, il existe des formations très spécialisées, dans d'autres non.

Le Gouvernement a mis en place un « chèque psy », mais nous revendiquons un « chèque santé », qui existait dans plusieurs régions avant leur fusion. Vous devez connaître ce dispositif. Si l'on permettait à tous les territoires d'avoir ces « chèques santé », on aurait au moins une réponse.

Enfin concernant le logement, il est urgent d'augmenter les aides, de la même manière que nous demandons une revalorisation des bourses. La réponse n'est pas le ticket de restaurant universitaire. On va investir de l'argent dans un service d'aide alimentaire aux étudiants qui ne sera pas le réseau des Crous et créer une concurrence sur certains territoires. Au lieu de donner de l'argent au service public, on va le donner au secteur privé. Il faut donc faire les bons choix !

**M. Naïm Shili.** – Je souscris à ce qui a été dit à propos du fait que l'État se repose beaucoup sur nos organisations, notamment à propos de la promotion des gestes barrière : à la rentrée, un certain nombre d'universités ne fournissaient pas de masques aux étudiants et aux étudiantes. Beaucoup venaient avec le même masque que la veille et l'avant-veille. Nos organisations ont procédé à des distributions financées sur leurs propres fonds. Nous essayons de faire notre part, mais il faudrait que l'État et les universités assurent ce genre de distribution.

Là encore, promouvoir les gestes barrière est compliqué : à la rentrée de septembre, on a pu voir des images d'amphis bondés, comme chaque année.

Autre élément : on sait que certaines universités ont refusé de mettre en place des centres de dépistage sur leur campus pour ne pas être perçues comme ayant des cas contacts ou des étudiants contaminés. Nous trouvons cela assez scandaleux. Cela aurait dû être mis en place partout sur le territoire.

S'agissant de la prolongation des études, je souscris également à ce qui a été dit précédemment. J'ajoute qu'on a aujourd'hui droit à sept années de bourse dans le système universitaire. La licence étant en trois ans, on peut redoubler une fois. Le master se faisant en deux ans, on peut redoubler une fois et avoir potentiellement sept ans de bourse. Nous demandons une prolongation de ce droit à la bourse en ne décomptant pas cette année : il faut que les étudiants qui se retrouveraient en situation d'échec du fait de la crise sanitaire ne soient pas pénalisés.

Pour ce qui est de la question du « chèque psy », on a assisté à un certain flottement entre son annonce et sa mise en place. Beaucoup d'étudiants venaient nous demander ce qu'il en était. Aujourd'hui, on assiste à un véritable embouteillage. Dans certains territoires, les psychologues qui se sont proposés pour participer à ce dispositif sont très peu nombreux. Beaucoup d'étudiants et d'étudiantes sont en attente.

Je voudrais faire ici le lien avec la question des assistantes sociales qui exercent dans les Crous, les services de santé universitaires ou les SUMPPS. Face à la hausse des demandes d'aide d'urgence, nombre d'entre elles se retrouvent en situation de devoir remplir elles-mêmes les dossiers pour accélérer les procédures. Elles ont, par conséquent, moins de contacts directs avec les étudiants et les étudiantes. Or les demandes sont, certes, d'abord

financières, mais elles revêtent aussi parfois une dimension psychologique qui peut nécessiter un accompagnement particulier par un professionnel de santé.

Au-delà des postes de psychologue, augmenter le nombre de personnes travaillant dans les services de santé universitaires, les SUMPPS ou les services sociaux est aussi l'une des réponses à apporter à la problématique de la santé mentale.

S'agissant de la prostitution, des études ont été réalisées dans certaines universités, très localisées, en accord avec les personnes concernées. Les chiffres s'établissent toujours autour de 2 % à 4 % de la population estudiantine, mais cela ne concerne pas toutes les universités. Il y a donc là un véritable travail à mener. La problématique est bien réelle, notamment lorsqu'on connaît l'« uberisation » de la prostitution. On sait que ce type de pratique peut se faire de plus en plus facilement et qu'il peut, malheureusement, être une réponse pour certains étudiants et certaines étudiantes dans la situation de précarité que l'on connaît.

Concernant les sites délocalisés, je souscris totalement à ce qui était dit. Toute la question est de savoir comment y développer la vie étudiante et comment les universités, dans leur schéma de vie étudiante, peuvent réfléchir en termes de dotations et d'espaces de vie.

Enfin, concernant l'utilisation de la CVEC, nous n'avons en effet obtenu aucun bilan national malgré nos demandes. Nous constatons cependant que, dans certaines universités, tout l'argent n'a pas été consacré à la crise sanitaire. Des aides ont servi à mettre en place des prêts d'ordinateurs, à distribuer des clés 4G, alors qu'une autre partie de l'argent a été redirigée vers la lutte contre la précarité étudiante. Bien que la CVEC soit normalement fléchée sur le développement de la vie étudiante, le contexte sanitaire a incité à adapter ses modalités de mobilisation.

**M. Jacques Smith.** – Nos quatre organisations sont intervenues dans l'ensemble des sites - villes universitaires, grandes villes et villes moyennes – et ont mis en œuvre des actions de solidarité qui sont normalement du ressort du Gouvernement.

Bien évidemment, nous faisons notre part en ce qui concerne les gestes barrière, mais je voudrais insister sur notre rôle en termes de communication et sur le fait que trop d'aides ne sont pas utilisées par les étudiants faute d'une bonne information.

En 2019, 15 millions d'euros n'ont pas servi à aider les étudiants les plus nécessiteux. Il faut donc rendre les aides qui existent plus visibles, notamment par la création d'un guichet unique. On l'a évoqué de nombreuses fois avec le ministère. C'est un chantier sur lequel il faut travailler.

Pour ce qui est de la CVEC, je le répète, cette taxe payée par tous les étudiants doit leur revenir et être davantage utilisée dans le domaine sanitaire. Nous répétons depuis septembre 2020 que les masques doivent être distribués gratuitement, mais pourquoi ne pas les financer par la CVEC, tout comme les centres de dépistage ? Cela se fait dans certaines universités. Il faut le mettre en œuvre plus largement.

Quant aux stages et à l'insertion professionnelle, les associations peuvent en effet servir de courroie de transmission pour aider les étudiants. Nous avons mis en place une adresse électronique où l'on peut nous envoyer des CV. Nous essayons ensuite de faire le maximum.

En amont, la crise a révélé qu'il était nécessaire de réaliser en France un énorme travail sur la professionnalisation des cursus universitaires. Dans les grandes écoles, il existe des banques de stages en ligne, et le réseau des anciens est très développé, ce qui permet de trouver des stages et contribue à l'insertion professionnelle. Il faut que les universités – on le disait déjà avant la crise – se saisissent de ce chantier à bras-le-corps. Il faut aussi simplifier les procédures des conventions afin de faciliter la vie des étudiants stagiaires.

On ne l'a pas évoqué, mais le ministère promet un statut d'étudiant salarié depuis maintenant un peu plus d'un an. Ce projet est au point mort, alors qu'il pourrait aider les étudiants qui sont obligés de se salarier parallèlement à la poursuite de leurs études. Certaines universités l'ont déjà mis en place, mais pas toutes. La création de ce statut est un autre chantier dont il faut également s'emparer.

Enfin, s'agissant du ticket-restaurant étudiant, deux propositions de loi ont été déposées. L'idée est que ce ticket-restaurant étudiant puisse être utilisé aussi bien dans la restauration privée que dans la restauration publique gérée par les Crous, où les étudiants pourront évidemment continuer à se restaurer.

Nous sommes tout à fait d'accord sur le fait qu'il faut permettre aux Crous d'investir. De l'argent public existe pour faire fonctionner des épiceries solidaires au sein des universités. Or celles-ci ne sont pas toujours utiles lorsqu'elles sont installées à côté des Crous, à qui elles font de la concurrence. Cet argent pourrait donc plutôt servir au ticket-restaurant étudiant, dont l'objectif n'est pas de concurrencer l'offre des Crous. Cette mesure permettrait aux étudiants qui sont sur des sites délocalisés et aux étudiants non boursiers de bénéficier d'un repas à tarif étudiant sans payer plus que ceux ayant plus facilement accès aux restaurants universitaires ou ceux qui sont boursiers

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Merci à tous pour vos riches contributions.

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

*La réunion est close à 12 h 40.*

**Jeudi 15 avril 2021**

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 45.*

### **Audition de M. Maël Disa, délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer**

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Avant d'entendre M. Maël Disa, délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer, je remercie vivement la délégation sénatoriale aux outre-mer et son président, Stéphane Artano, pour leur participation active à cette audition. Grâce à la délégation aux outre-mer, nous disposons d'une revue de presse et de documents très complets sur la situation des étudiants ultramarins dans l'Hexagone : ce travail de recherche nourrira notre réflexion. Merci, chers collègues.

Notre mission d'information a rapidement identifié les problèmes spécifiques rencontrés par les étudiants ultramarins, grâce en particulier aux alertes de nos collègues ultramarins Gérard Poadja et Victoire Jasmin, et nous souhaitons accorder une grande place à cette problématique dans nos travaux. Nous avons d'ailleurs entendu, le 22 mars, la présidente de l'Association Sciences Ô, qui représente les outre-mer à Sciences Po ; nous avons pu percevoir les difficultés propres à cette communauté étudiante.

Notre mission d'information poursuit trois objectifs principaux : comprendre comment les étudiants ont vécu les conditions très particulières d'enseignement qui leur ont été imposées avec la crise sanitaire ; parvenir à une compréhension plus globale des problèmes de la vie étudiante et à une vision prospective de ses enjeux ; faire des propositions pour améliorer la condition étudiante et, en particulier, la situation des étudiants ultramarins qui rencontrent des problèmes spécifiques dans l'Hexagone. J'ai découvert certaines de ces difficultés grâce à nos travaux – je pense en particulier à la couverture sociale des étudiants venus du Pacifique, qui n'y accèdent pas faute de numéro de Sécurité sociale.

Je vous remercie, monsieur Disa, de vous être rendu disponible pour nous ce matin. Je précise que vous avez été nommé Délégué interministériel le 15 janvier 2020 – je cite votre lettre de mission – pour « promouvoir et valoriser les Outre-mer français sur l'ensemble du territoire national et à l'étranger dans les domaines économique, social, culturel et sportif ; prévenir les difficultés spécifiques que rencontrent, dans le territoire métropolitain, les Français d'outre-mer et faciliter leur relation avec leur collectivité d'origine » : nous sommes vraiment au cœur de la problématique de notre mission d'information. Je donne sans plus tarder la parole à Stéphane Artano, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer, que je remercie une nouvelle fois d'avoir accepté cette réunion commune. Puis, après l'intervention de notre rapporteur, Laurent Lafon, par ailleurs président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, qui vous posera quelques questions, je vous donnerai la parole, monsieur le délégué interministériel, Nous aurons ensuite un temps d'échanges. Cher Stéphane Artano, vous avez la parole.

**M. Stéphane Artano, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer. –**

Au nom de la délégation aux outre-mer, j'adresse nos sincères remerciements à la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante, et en particulier à son président Pierre Ouzoulias et à son rapporteur Laurent Lafon, pour cette invitation qui me tient particulièrement à cœur.

La situation actuelle des étudiants ultramarins a toute sa place dans vos travaux du Sénat, non pas au nom d'un « réflexe outre-mer » passé dans le langage courant de façon un peu incantatoire, mais bien en raison de difficultés profondes et spécifiques que la crise sanitaire a encore accentuées. Nous sommes convaincus que votre mission peut aider à une prise de conscience des problèmes et des enjeux que cette situation soulève. Il en va en effet non seulement de l'intégration dans l'Hexagone, mais aussi de l'avenir de nos territoires qui ne pourront se développer sans les forces vives qui la composent et la qualité de leur formation.

Je ne souhaite pas empiéter sur les sujets qui seront abordés sans aucun doute par le délégué interministériel, M. Maël Disa, à qui j'adresse mes très cordiales salutations. Notre délégation a eu l'opportunité de l'auditionner il y a tout juste un mois sur la représentation et la visibilité des outre-mer dans l'audiovisuel public. Cette table ronde a été largement reprise dans les médias et a fait l'objet d'engagements précis de la part de France Télévisions, ce qui montre l'utilité de telles réunions.

Comme vous l'avez souligné, monsieur le président, la délégation tient à votre disposition un dossier d'information - que je crois en effet assez complet -, composé à la fois d'articles de presse mais également de témoignages précis, en provenance des antennes des collectivités ultramarines à Paris dont je veux saluer la mobilisation face aux cas les plus dramatiques, en particulier pour le soutien psychologique et la distribution de colis alimentaires. Nous pourrions bien entendu compléter ce dossier si besoin.

Je me permettrai juste de souligner quelques points - à nos yeux majeurs - sur lesquels mes collègues Gérard Poadja, Victoire Jasmin, Victorin Lurel notamment - ont appelé notre attention lors de nos récents travaux.

Plus que d'autres peut-être, les étudiants ultramarins sont confrontés à des défis qui tiennent : d'abord, à la mobilité et au coût élevé des billets d'avion, notamment pour les destinations éloignées du Pacifique et de l'océan Indien ; ensuite, à la précarité financière avec la complexité du système des bourses, l'accès limité aux emplois étudiants et aux stages mais également parfois aussi à une méconnaissance des aides mises en place par leurs propres collectivités ; l'accès à la santé est encore aléatoire du fait en particulier de mutuelles étudiantes qui ne sont pas identiques dans l'Hexagone...

Mais le point sur lequel je voudrais insister est la question du logement : faute de places en résidences universitaires, les étudiants et leurs familles se tournent vers le privé avec les difficultés inhérentes pour le choix et les visites d'appartements, les réticences des agences et propriétaires liées à la domiciliation bancaire en outre-mer - et ceci malgré la garantie Visale mise en place par l'État -, ou encore la production de justificatifs de revenus ; il faut noter aussi des délais d'instruction trop longs pour le bénéfice des aides au logement et ensuite, en cas de retour, la nécessité souvent de continuer à régler un loyer pour ne pas se retrouver à la rue à leur retour ...

La crise sanitaire et les périodes de confinement ont mis en avant les conditions d'exiguïté, d'inconfort et d'isolement des logements de nos jeunes, qu'ils soient ultramarins ou hexagonaux d'ailleurs. Face ce qui s'apparente à un véritable « parcours du combattant », notre collègue Gérard Poadja a proposé la mise en place d'une véritable cellule sociale d'accompagnement et nous aimerions connaître l'avis du délégué sur cette suggestion. L'ensemble des services publics fonctionne désormais *via* des plateformes qui prennent en compte des situations-types mais rarement les spécificités outre-mer, sans compter le problème des frais et équipements numériques qui a une incidence y compris pour le suivi des cours.

Le second problème, de plus en plus sensible au fur et à mesure que s'élève le niveau de formation, est celui des débouchés : on le sait, l'accès aux grandes écoles reste encore trop rare pour les ultramarins et les préparations locales aux concours de la fonction publique trop peu développées. Espérons que la création du futur Institut du service public soit l'occasion de réfléchir à ces sujets. Il y a aussi la frustration de ne pas accéder aux emplois qualifiés sur leur territoire d'origine malgré les diplômes obtenus, et c'est un problème qui mérite une attention particulière.

Sachez, monsieur le président, combien nous nous félicitons ce matin que vous preniez ces problématiques « à bras le corps » et que vous pourrez compter sur notre plein soutien pour relayer vos travaux.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Merci de votre propos, il montre bien la cohérence de nos travaux respectifs.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Monsieur le délégué, je commencerai par poser des questions sur le diagnostic que l'on peut établir à l'issue d'une année de crise sanitaire : quel état des lieux dressez-vous de la situation des étudiants ultramarins, en métropole et en outre-mer ? Quelles difficultés spécifiques rencontrent-ils – en particulier pour le logement, le soutien financier, la couverture santé, le numérique et la vie sociale ? Nous savons que la crise a amplifié des problèmes qui pouvaient se poser auparavant. Comment faire en sorte que ces difficultés n'existent plus après la crise ? Nous voulons pouvoir mieux cibler les étudiants ultramarins qui rencontrent les plus grandes difficultés.

Nous nous interrogeons, ensuite, sur l'efficacité des mesures prises par le Gouvernement face à la crise, en particulier l'aide de 150 euros pour les étudiants boursiers et l'aide spécifique de 200 euros pour les ultramarins : combien en ont bénéficié ? Le Gouvernement envisage-t-il d'autres mesures ? Des collectivités territoriales ont complété cette aide : dans quelle proportion ? Quel bilan faites-vous de la plateforme « Outre-mer Solidaires », lancée pendant le premier confinement ? Un tel outil règle-t-il le problème d'accès à l'information, qui se pose à bien des jeunes sortant du cocon familial et se trouvant souvent isolés – pensez-vous qu'il doit perdurer ? Les réseaux de solidarité ultramarine sont actifs, en particulier *via* les associations d'étudiants ultramarins : les associez-vous à votre action ?

Enfin, il y a la question du retour dans leur territoire des étudiants qui le souhaitent : quelles perspectives ont-ils en matière d'insertion et d'orientation professionnelles ?

**M. Maël Disa, délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer.** – Je vous remercie tout d'abord pour votre invitation. Le sujet qui nous réunit est primordial. La délégation interministérielle, que j'ai l'honneur de conduire depuis le 15 janvier 2020, fait de la jeunesse des outre-mer sa priorité, en particulier les jeunes ultramarins en mobilité éducative dans l'Hexagone.

Nous travaillons spécifiquement sur la formation et l'accompagnement en amont du départ en mobilité, qui constitue pour nous un enjeu majeur, de même que l'accueil et l'intégration dans le territoire hexagonal, avec une attention toute particulière sur le logement ; nous travaillons également sur l'accès aux stages et à l'emploi, sur le suivi de ces jeunes pendant leur cursus, notamment par le *coaching* et le mentorat. Nous attachons également beaucoup d'intérêt aux différentes formes d'engagement citoyen, comme par exemple le service civique. Nous nous préoccupons aussi d'accompagner le retour dans les territoires.

Nous allons lancer un guichet unique où seront réservés quelque 4 000 logements aux étudiants ultramarins. La crise a révélé l'intensité des difficultés liées à ce que nous appelons l'hyper éloignement structurel, c'est-à-dire le côté systémique des difficultés lorsqu'on étudie loin de chez soi et qu'on ne peut y retourner comme on voudrait. Ces difficultés se font sentir tout au long des études et sont particulièrement aiguës en première année, quand on arrive en métropole.

Quelques chiffres : les étudiants sont considérés comme ultramarins lorsqu'ils ont obtenu leur baccalauréat outre-mer, soit environ 100 000 étudiants. Parmi eux, 40 % étudient

dans l'Hexagone : ce sont ces 40 000 étudiants que nous visons plus particulièrement. Neuf sur dix vivent dans neuf agglomérations, par ordre d'importance : Paris, Bordeaux, Marseille, Lyon, Montpellier, Rennes, Strasbourg, Lille et Nantes. Chaque année, 8 000 étudiants ultramarins arrivent en métropole, dont 6 000 viennent tout juste d'avoir le bac et 2 000 sont en cours de cursus. Nous avons surtout travaillé sur les primo-arrivants, plus fragilisés du fait de la crise. Celle-ci a aggravé leurs difficultés, mais certains étaient précarisés en amont et ces difficultés étaient bien antérieures. La crise sanitaire a eu des effets dévastateurs en particulier pour les étudiants ultramarins qui n'avaient pas été intégrés dans les mesures prises par le Gouvernement *via* les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) et qui n'ont pas pu rentrer dans leurs familles : le Président de la République en a parlé dès le premier confinement.

La plateforme « Outre-mer solidaires » a été lancée, c'est le choix d'un outil mis à disposition des associations qui sont généralement les plus efficaces pour agir rapidement, nous y avons lancé un appel à projets pour financer celles qui pourraient aider les étudiants : 16 associations ont été soutenues, dont 15 associations étudiantes, avec l'objectif qu'elles accompagnent tous les étudiants ultramarins, au-delà de leur seul ancrage territorial, dans un esprit de solidarité entre les outre-mer. Ces associations, il faut le souligner, font un travail formidable. La plateforme est toujours en activité, elle a vocation à continuer dans la durée.

L'aide de 150 euros a été versée à 53 000 étudiants boursiers ultramarins, dont 23 000 étudient dans l'Hexagone ; l'aide spécifique de 200 euros a été versée à 24 000 étudiants restés dans l'Hexagone pendant la crise sanitaire – nous ne savons pas combien d'étudiants ultramarins sont rentrés, mais nous avons cette indication qu'un peu plus d'un sur deux a touché l'aide spécifique.

Le réseau associatif des étudiants ultramarins est présent dans l'Hexagone, mais dispersé, on le dit souvent ; la plateforme que nous avons mise en place est un outil utile pour que les étudiants repèrent facilement où s'adresser pour recevoir de l'aide. La crise a permis d'accélérer le lien entre ces étudiants et les associations.

S'agissant des perspectives, nous savons que les problèmes structurels vont continuer, mais aussi que la crise sanitaire, en les faisant apparaître au grand jour – la presse nationale en a parlé - favorise leur prise en compte. Ces difficultés ne sont plus un sujet confidentiel. Nous avons également vu des étudiants étrangers se tourner vers nous, en se disant que les étudiants ultramarins connaissaient des problèmes proches des leurs, et nous avons pu en inclure dans nos dispositifs d'accompagnement. Ceux-ci ont été perçus comme un moyen pour eux de se rapprocher du dispositif national d'aide aux étudiants.

**M. Gérard Poadja.** – Merci pour ces travaux et d'avoir convié à cette audition les membres de la délégation sénatoriale aux outre-mer. Les difficultés des étudiants calédoniens sont bien plus anciennes que la crise sanitaire : elles sont liées à l'éloignement bien sûr, mais aussi à des discriminations dans la société et à la complexité de certaines démarches administratives. La Maison de la Nouvelle-Calédonie apporte une aide précieuse, mais les difficultés demeurent. L'une d'elle, en particulier, tient à ce que les Calédoniens n'ont pas de numéro Insee avant d'en faire la demande, et que tant qu'ils ne l'ont pas obtenu, ce qui prend du temps, leur accès aux services est souvent très compliqué. L'absence de numéro a des effets sur le versement d'aides et de bourses. Ces étudiants ont le sentiment d'être des étrangers et, faute d'aide, ils sont parfois contraints de retourner dans leur famille. Il faut impérativement simplifier les procédures et accélérer l'attribution des aides.

Les étudiants calédoniens, ensuite, se voient trop souvent refuser un logement du fait que leur garant n'est pas dans l'Hexagone, alors que les banques sont les mêmes en Nouvelle-Calédonie, par exemple la Société générale ou BNP-Paribas, et que la garantie Visale offre, gratuitement, une caution et une garantie : pourquoi ces refus, qui, en réalité, contrarient la bonne application de la loi ?

Enfin, des Calédoniens, faute d'équipement informatique adéquat, ont dû suivre les cours à distance sur leur téléphone : peut-on envisager une aide pour un équipement informatique adapté ?

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Merci pour ces travaux et pour votre invitation à cette séquence commune. Je tiens à saluer aussi le président Artano qui une fois de plus permet à la délégation aux outre-mer de traiter des vraies difficultés. Depuis le début de la crise sanitaire, l'équipe de la délégation interministérielle est très présente. Nous avons eu à la solliciter plusieurs fois et nous avons toujours été entendus – je pense en particulier à un étudiant mahorais bloqué en Martinique, pour lequel, après votre intervention, monsieur le délégué, une solution a été trouvée.

Quel bilan faites-vous après un an de crise sanitaire ? Votre délégation a-t-elle disposé des moyens de coordination ? Quelles préconisations feriez-vous pour l'après-crise ? Des étudiants se heurtent à l'exigence d'un motif impérieux pour être autorisés à se déplacer entre Mayotte et La Réunion : vous saisissent-ils ? Quelles solutions vous paraissent possibles ? Il est déjà difficile d'obtenir un stage depuis Mayotte, alors si l'on est empêché de se déplacer, c'est très handicapant.

J'aimerais également évoquer les perspectives de retour pour les étudiants diplômés. Certains de nos territoires souffrent d'un manque d'ingénierie. La solution passe par le retour d'étudiants formés : comment pensez-vous qu'il faille agir ? Chaque année, l'examen de la loi de finances est l'occasion de rappeler que les crédits sont sous-consommés dans les outre-mer, faute d'ingénierie pour monter des projets : votre délégation réfléchit-elle aux façons de faire mieux ? Quelles sont les pistes ? Comment avancer ? Quelles recommandations pourrions-nous formuler ?

**M. Stéphane Artano, président de la délégation aux outre-mer.** – Il existe des dispositifs de coordination entre les régimes de sécurité sociale, qui diffèrent d'un territoire à l'autre : cette coordination peut-elle être étendue pour éviter des ruptures de prise en charge lors de l'arrivée en métropole ? Par ailleurs, la crise sanitaire a souligné les difficultés psychologiques rencontrées par les étudiants ultramarins : avez-vous un dispositif dédié, une prise en charge psychologique renforcée ?

**Mme Micheline Jacques.** – Je veux souligner le cas des élèves qui, après le collège, sont envoyés en métropole pour les années de lycée faute d'établissement sur place et sont hébergés chez des parents ou amis de la famille. Ayant passé le bac dans l'Hexagone, ils ne sont donc pas considérés ensuite comme des étudiants ultramarins. Je pense aussi à deux mineurs qui n'ont pas pu rentrer à Saint-Barthélemy : ils sont restés bloqués à l'aéroport du fait de ce qui a été considéré comme un défaut de motif impérieux, ce qui a généré beaucoup d'angoisse pour les familles, avant qu'une solution ne soit trouvée. Il y aurait une soixantaine d'étudiants mineurs, les suivez-vous de plus près ?

S'agissant du manque d'ingénierie, ensuite, nous nous interrogeons sur la représentativité des ultramarins dans les services de l'État outre-mer : on y voit beaucoup

d'agents venus de l'Hexagone, peu d'ultramarins : pourquoi ne pas les intégrer davantage comme stagiaires et les former, ce qui les inciterait davantage à revenir après leurs études ?

**Mme Vivette Lopez.** – Merci pour cette réunion importante. Le Gouvernement a pris l'initiative du dispositif « un jeune, une solution » : les ultramarins y ont-ils une place particulière ? La crise sanitaire a privé bien des étudiants des revenus qu'ils tiraient de « petits boulots », qui sont souvent une nécessité pour les étudiants ultramarins : cette crise ne va-t-elle pas décourager des étudiants de venir faire leurs études dans l'Hexagone ?

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Une question sur les étudiants qui décrochent, un phénomène toujours difficilement vécu : savez-vous combien d'étudiants ultramarins ont été concernés l'an passé ? Les chiffres sont difficiles à obtenir sur le plan national. Quelles relations avez-vous, ensuite, avec les grands opérateurs comme le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) et l'Assurance maladie ? Y avez-vous des interlocuteurs dédiés aux étudiants ultramarins, qui seraient une ressource vers laquelle se tourner ?

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Vous dites que des étudiants étrangers sont venus vers vous. Nos collègues ultramarins ont en effet un rôle essentiel dans la présence française dans le monde ; pourrions-nous organiser une relation entre les étudiants ultramarins et ces étudiants étrangers, pour conforter une dimension essentielle de notre rayonnement dans le monde et de la diffusion d'un mode de pensée auquel nous sommes très attachés ?

**M. Maël Disa.** – Les problèmes liés au défaut d'immatriculation des étudiants venus des collectivités d'outre-mer (la question ne se pose pas pour les départements) existent effectivement depuis longtemps. Nous avons trouvé une solution avec la Polynésie française, ce qui devrait faciliter l'issue des difficultés que nous rencontrons avec les autres collectivités concernées. Avec la Nouvelle-Calédonie, le problème technique est lié aux interfaces numériques. J'espère qu'il sera réglé bientôt. Dans l'intervalle, nous sommes en lien avec l'Assurance maladie, nous trouvons des solutions.

Le logement est un réel problème ; pour y avoir été confronté personnellement il y a dix ans comme étudiant ultramarin, je sais qu'il ne date pas d'aujourd'hui et qu'il est structurel. Nous butons sur le fait que dans un marché tendu, le propriétaire choisit son locataire et qu'il est toujours difficile d'établir s'il y a discrimination. Les enquêtes d'opinion montrent que pour les parents, l'accès au logement est le premier frein à la mobilité des étudiants. C'est très important, parce que faute de pouvoir se loger en métropole, des étudiants choisissent une filière locale par défaut. Ils sont donc conduits à s'orienter non pas en raison de leurs aspirations, mais pour rester sur place, ce qui limite vraiment leur choix.

Avec le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et le ministère du logement, nous allons lancer dès juin une plateforme regroupant l'offre de logements universitaires, privés, et sociaux, en lien avec le Cnous et le Crous de Paris. Actuellement, les étudiants ultramarins peuvent demander *via* Parcoursup un logement au Crous mais faute d'établissement sur place, seuls 4 400 en obtiennent, soit un étudiant ultramarin sur dix présents en métropole. Les autres se logent dans le parc classique. Nous avons négocié avec des bailleurs pour attribuer 4 000 réservations de logements en priorité aux étudiants ultramarins dans les neuf villes que je vous ai citées. Nous souhaitons cibler ces réservations sur les primo-arrivants. Cette plateforme a vocation à s'étendre, pour que l'hébergement ne soit plus un problème. Notre objectif est que ces étudiants aient signé leur bail avant leur départ pour la métropole.

L'équipement informatique est une difficulté réelle, en particulier pour suivre les cours. S'il n'y a pas d'aide spécifique dans ce domaine pour les étudiants ultramarins, l'ensemble des aides sociales du Crous leur est accessible pour l'achat de biens informatiques.

L'exigence d'un motif impérieux pour retourner dans sa famille, en place depuis le deuxième confinement, laisse une marge d'appréciation à la police de l'aéroport, ce qui a posé des problèmes épineux. La difficulté a été réglée, grâce à l'intervention du ministre des outre-mer Sébastien Lecornu : le retour dans le territoire d'origine, notamment pour effectuer un stage, a été validé comme motif impérieux. Nous avons été sollicités, il a parfois été question de défaut de justificatifs, mais la doctrine semble désormais bien établie.

Le retour des diplômés dans les territoires ultramarins est un vrai sujet. Cependant, vaut-il mieux un retour juste après le diplôme, ou est-il préférable qu'il ait lieu plus tard ? Je crois qu'il y a deux batailles : le retour des forces vives que sont les jeunes diplômés, et celui des forces vives plus établies, donc des professionnels qui ont déjà une bonne expérience. S'il fallait définir une priorité, je pense qu'il vaudrait mieux commencer par les diplômés plus confirmés, et laisser les plus jeunes consolider leur expérience et enrichir leur CV dans l'Hexagone ou à l'étranger. Nous pouvons accompagner le mouvement par un suivi personnalisé, qui prépare un retour, y compris dans une perspective de long terme, lorsque la personne a acquis suffisamment d'expérience. Nous allons collaborer avec les centres d'information jeunesse pour faciliter l'accès à un *coach*, un mentor, qui puisse suivre l'étudiant pendant son cursus et accompagne son projet de retour dans la durée. Ce qui compte surtout, c'est que le retour ne se fasse pas par défaut, d'autant que la situation de l'emploi n'est pas toujours bonne dans les outre-mer. J'attire votre attention sur le fait qu'un projet de retour se construit dès le choix de la filière, qui détermine la possibilité de retour – pour prendre mon exemple personnel, je me suis formé comme ingénieur chimiste, donc j'avais la quasi-certitude que je n'exercerais pas mes compétences en Guadeloupe. C'est pourquoi il faut informer les jeunes sur les débouchés des filières et sur les perspectives d'embauche locale. J'ai constaté, au vu du nombre d'emplois non pourvus outre-mer, que l'offre et la demande d'emplois sont mal corrélées. Il faut donc y travailler.

La souffrance psychologique des étudiants ultramarins est importante. On dit qu'un étudiant ultramarin sur deux arrête son cursus en première année : c'est un chiffre qui circule quoiqu'il n'ait pas été vérifié – il indique que l'accueil, l'intégration, l'accompagnement et l'aide des associations sont déterminants, il faut les renforcer. C'est le but de la plateforme « Outre-mer solidaires » que nous avons mise en place pour fournir un cadre d'entraide.

Il faut prendre le problème des étudiants ultramarins à la source, dès l'orientation et le choix de la filière, puis dès l'arrivée de ces étudiants en métropole les mettre en relation, par exemple, avec les référents du Crous et avec le réseau associatif de l'Hexagone, mais aussi encourager le mentorat. Le dispositif du « chèque psy » est également un recours.

Les étudiants mineurs ne sont pas comptabilisés dans l'enseignement supérieur. Nous avons organisé le retour de mineurs ultramarins qui étaient restés dans l'Hexagone, avec la « quatorzaine » dans les territoires. D'autres jeunes ne sont pas rentrés dans leurs familles, parfois en vertu d'un choix solidaire tenant à la volonté d'éviter de contaminer leurs proches. Il est difficile de préciser combien ont été concernés, mais il y a bien un sujet particulier : 14 ou 15 ans, c'est bien jeune pour être privé de rentrer dans sa famille.

Le décrochage est une réalité, des actions sont mises en place ; 13 universités franciliennes, en lien avec les rectorats concernés, ont déposé un projet dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA) pour améliorer l'accueil des étudiants ultramarins et leur permettre, quand ils ne poursuivent pas leur cursus, de rentrer tout en suivant un diplôme universitaire (DU) pour faciliter leur insertion sur le marché local du travail. Avec cette formule, l'étudiant qui rentre peut capitaliser son séjour en métropole même s'il n'a duré qu'une année ; c'est une expérimentation à étendre sur tout le territoire.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Comment fonctionnera la plateforme pour la réservation de logements aux étudiants ultramarins ? La réservation et la caution seront-elles effectives ?

**M. Maël Disa.** – Actuellement, les étudiants ultramarins peuvent faire une demande de logement au Crous sur Parcoursup – il y a 4 400 affectations pour 10 000 demandes. Notre but, avec la plateforme, c'est que les étudiants ultramarins puissent aussi accéder à une offre de logements réservés dans le parc des Crous, dans le parc social et dans le parc privé. Nous avons négocié avec des bailleurs pour réserver quelque 4 000 logements, où la garantie Visale sera systématiquement activée. Cela sécurisera les transactions et le problème de caution sera réglé en amont. Nous suivrons bien mieux la situation des étudiants. Cette plateforme permettra d'améliorer la communication avec eux ; ce sera un progrès par rapport à la situation actuelle. Nous voulons d'ailleurs monter en capacité : pourquoi ne pas ouvrir cette plateforme à d'autres publics ? Elle pourrait ainsi tenir lieu d'expérimentation pilote. Un tel outil pourrait être utile, par exemple, aux étudiants de province confrontés à la difficulté de se loger en Île-de-France.

**M. Gérard Poadja.** – Quelle est la prise en charge des étudiants de Nouvelle-Calédonie sur le plan social ? Je ne comprends pas quel est le problème qui se pose concrètement pour la Nouvelle-Calédonie alors que ces difficultés ont été réglées pour les étudiants polynésiens: merci de préciser votre réponse.

**M. Stéphane Artano, président de la délégation aux outre-mer.** – Y a-t-il un dispositif dédié aux étudiants ultramarins sur le plan psychologique ?

**M. Maël Disa.** – Le point de blocage en Nouvelle-Calédonie se situe autour du partage de données de l'immatriculation à la naissance sur le territoire calédonien. Je propose de vous apporter une réponse technique et précise.

**M. Gérard Poadja.** – Nous connaissons les données du problème, je ne comprends pas pourquoi nous en sommes encore à ce stade, après tant d'années !

**M. Maël Disa.** – Je vous répondrai le plus précisément possible. Je vous propose d'organiser une réunion de travail sur ce sujet lorsque vous serez à Paris.

S'agissant du soutien psychologique, les étudiants ultramarins ont accès au « chèque psy », ainsi qu'aux ressources du réseau associatif.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Le « retour au pays » concerne également les jeunes des territoires ruraux. Nous avons eu un échange très éclairant sur ce sujet avec une association qui se pose des questions similaires sur l'apport à leur territoire des diplômés qu'ils accompagnent.

**M. Stéphane Artano, président de la délégation aux outre-mer.** – J’espère que cette initiative, dont je remercie une nouvelle fois la mission d’information, en annonce d’autres, car les problèmes ultramarins appellent une approche transversale...

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Merci à tous.

*La réunion est close à 10 h 20*

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

**Thématiques territoriales – Audition de Mme Catherine Vautrin, présidente de l’Association des villes universitaires (AVUF) et M. François Rio, délégué général, Mme Solange Berlier, vice-présidente de la Loire, et M. Alexandre Grenot, vice-président du département de la Charente-Maritime, représentants de l’Assemblée des départements de France (ADF), MM. Sébastien Ragot, maire de Givry (Saône et Loire), vice-président en charge de l’enseignement supérieur du Grand Chalon, représentant de l’Assemblée des communautés de France (AdCF), Paul Hermelin, auteur du rapport « Rééquilibrer le développement de nos territoires » (Institut Montaigne) et Mickaël Vaillant, conseiller chargé de l’enseignement supérieur, Régions de France**

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Bonjour. Notre audition, consacrée aux thématiques territoriales est ouverte à nos collègues appartenant à la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Pour rappel, notre mission d’information, mise en place à l’initiative du groupe Union centriste au Sénat, a désigné comme rapporteur M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture.

Cette mission d’information poursuit plusieurs objectifs : réaliser un bilan des conditions de la vie étudiante pendant la crise pandémique, proposer pour l’avenir des dispositifs permettant de mieux faire face à des crises similaires, et enfin conduire une réflexion prospective sur les conditions de la vie étudiante. Cette réflexion doit s’articuler avec les problématiques de l’aménagement du territoire notamment. Il nous a semblé pertinent d’entendre des représentants des collectivités territoriales sur ce sujet, afin de comprendre précisément l’investissement des collectivités en la matière et de faire le point sur les mesures mises en œuvre pour aider les étudiants. Comme en témoigne notre propre expérience, la relation entre les élus et les étudiants qui habitent leur commune n’est pas toujours aisée. Il importe donc que nous puissions travailler sur cet aspect.

Nous avons réuni pour cette table ronde l’Association des villes universitaires de France (AVUF), représentée par sa présidente, Mme Catherine Vautrin, et son délégué général M. François Rio ; l’Association des départements de France (ADF), représentée par Mme Solange Berlier, vice-présidente du département de la Loire et M. Alexandre Grenot, vice-président du département de la Charente-Maritime ; l’Association des communautés de France (AdCF), représentée par M. Sébastien Ragot, maire de Givry en Saône-et-Loire et

vice-président en charge de l'enseignement supérieur du Grand Chalon ; et Régions de France, représentée par M. Mickaël Vaillant, conseiller chargé de l'enseignement supérieur. Enfin, M. Paul Hermelin nous présentera le rapport « Rééquilibrer le développement de nos territoires », qu'il a réalisé dans le cadre de l'Institut Montaigne.

Au cours de toutes nos précédentes auditions, il nous est apparu qu'une thématique avait été délaissée en dépit des différentes réformes de l'enseignement supérieur : le rôle des établissements universitaires dans l'aménagement du territoire et la façon dont les collectivités peuvent travailler avec eux dans cette optique. Les débats politiques portent principalement la place de nos universités dans la concurrence internationale, au détriment des problématiques relatives à l'aménagement du territoire, auxquelles les universités peuvent pourtant largement contribuer.

Le rapporteur va vous poser un certain nombre de questions, auxquelles vous serez invités à répondre.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Merci, monsieur le président. Le président a souligné la difficulté, pour les collectivités territoriales, de connaître la population étudiante présente sur leur territoire : nombre, études suivies, problématiques, etc. Comment abordez-vous cette question ?

Pouvez-vous par ailleurs nous fournir quelques indications sur les dispositifs qui existaient avant la crise en matière d'aides directes, de services proposés aux étudiants ou de soutien aux associations étudiantes ou initiatives citoyennes ? Que représente votre action à destination des étudiants post-baccalauréat en termes budgétaires ?

En réaction à la crise, l'État s'est beaucoup tourné vers les collectivités, notamment pour accompagner les étudiants. Pourriez-vous nous présenter un retour d'expérience sur cette année écoulée, en détaillant les initiatives que vous avez prises et les difficultés que vous avez rencontrées pour répondre aux besoins des étudiants, plus particulièrement d'un point de vue budgétaire ? Ces difficultés peuvent être relatives, par exemple, à l'imbrication et la coordination d'acteurs avec lesquels vous n'êtes pas toujours en relation sur une base régulière. Je pense notamment aux Crous. Avez-vous perçu une fluidité dans ces relations au cours de cette période ?

S'agissant de l'impact, en termes d'aménagement du territoire, de l'implantation des établissements d'enseignement supérieur, on parle moins de ce lien aujourd'hui qu'il y a quelques années. J'ai été très marqué, au début des années 2000, par le plan Université 2000 qui avait été un véritable outil d'aménagement du territoire. Les collectivités s'étaient alors saisies de cette problématique. Quelle vision avez-vous de l'apport des établissements d'enseignement supérieur à leur territoire sur les plans économique et social ? Jusqu'où pourriez-vous aller pour relancer cette réflexion, afin de garantir notamment une meilleure répartition de ces établissements sur l'ensemble du territoire national ?

**Mme Catherine Vautrin, présidente de l'Association des villes universitaires de France.** – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, merci de me donner la parole. L'Association des villes universitaires de France regroupe 99 collectivités, dont des villes universitaires de très grande taille (à commencer par Paris) et des villes de plus petite taille.

En ce qui concerne la capacité des collectivités locales de connaître la population étudiante présente sur le territoire, nous pouvons nous appuyer sur certains outils, comme les schémas locaux d'enseignement supérieur et de recherche ou de développement universitaire. Certaines universités ont réalisé des diagnostics qui permettent d'alimenter les observatoires locaux. La loi Fioraso<sup>1</sup> n'a cependant assigné aux établissements ou regroupements qu'une simple obligation de consultation des collectivités. Il aurait été souhaitable d'aller plus loin. L'article L. 718-4 du code de l'éducation<sup>2</sup> pourrait servir de support à une concertation approfondie entre les collectivités et les établissements d'enseignement supérieur. Malheureusement, les commissions territoriales ne sont pratiquement jamais réunies. Beaucoup de collectivités ont néanmoins mis en place des services de vie étudiante et créé des postes de chargés de mission qui permettent d'avoir une connaissance plus ou moins empirique de la population étudiante sur leur territoire.

Indépendamment du covid et avant la crise sanitaire, nos collectivités ont mis en place des dispositifs pour les étudiants installés sur leur territoire. Peu de communes ont déployé des aides directes dédiées spécifiquement aux étudiants, ces dernières étant destinées à la jeunesse dans sa globalité. La ville de Dunkerque, par exemple, a mis en place un revenu minimum étudiant ainsi que le dispositif « Parcours de réussite - aide aux études », dont l'objectif est d'aider les jeunes de moins de 30 ans habitant la commune depuis au moins deux ans dans la réussite de leurs études supérieures ou d'études spécifiques, *via* une aide de 450 euros par an. La commune de Valence a quant à elle élaboré un contrat municipal étudiant, au terme duquel les étudiants perçoivent une aide financière de la municipalité et s'engagent, en contrepartie, à être assidus aux cours et participer à une ou plusieurs missions au sein de la ville, de l'agglomération ou d'une association. En 2019, 184 étudiants ont bénéficié de ce contrat et perçu 1 360 euros en moyenne. Un accompagnement est également proposé aux étudiants de troisième cycle, sous forme d'allocation doctorale ou de bourse de recherche. Nous accueillons également des doctorants en convention CIFRE<sup>3</sup>. Malheureusement, nos collectivités peuvent rarement titulariser les jeunes docteurs formés au sein de leurs effectifs, puisqu'elles ne bénéficient pas de l'aide du crédit impôt recherche, qui est réservé au secteur privé.

En ce qui concerne les services proposés à titre gratuit ou à tarif réduit, et plus particulièrement de la réduction des tarifs de transports en commun, une enquête de 2018 menée par l'AVUF a révélé que nos établissements publics de coopération intercommunales (EPCI) consacraient un budget significatif à la prise en charge de réductions sur les abonnements mensuels. Ces réductions varient de 16 à 80 % selon les villes, avec une moyenne de 50 %. D'autres communes ont instauré des tarifs plus sociaux pour certains publics, comme ceux qui bénéficient de la couverture maladie universelle complémentaire

<sup>1</sup> LOI n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

<sup>2</sup> « Art. L. 718-4. - L'établissement d'enseignement supérieur chargé d'organiser la coordination territoriale dans les conditions fixées par l'article L. 718-3 élabore avec le réseau des œuvres universitaires et scolaires un projet d'amélioration de la qualité de la vie étudiante et de promotion sociale sur le territoire, en associant l'ensemble des établissements partenaires. Ce projet présente une vision consolidée des besoins des établissements d'enseignement supérieur implantés sur le territoire en matière de logement étudiant, de transport, de politique sociale et de santé et d'activités culturelles, sportives, sociales et associatives. Il est transmis à l'Etat et aux collectivités territoriales concernées, préalablement à la conclusion du contrat pluriannuel d'établissement mentionné à l'article L. 711-1. »

<sup>3</sup> Convention industrielle de formation par la recherche. « Le dispositif CIFRE permet aux entreprises de bénéficier d'une aide financière pour recruter de jeunes doctorants dont les projets de recherche, menés en liaison avec un laboratoire extérieur, conduiront à la soutenance d'une thèse ». Source : [Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation \(enseignementsup-recherche.gouv.fr\)](http://enseignementsup-recherche.gouv.fr)

(CMU-C) ou qui sont éligibles aux échelons les plus élevés des bourses sur critères sociaux. En matière de santé, l'AVUF vient de lancer une démarche d'observation territoriale, à la fois sur l'état de santé des étudiants et sur toutes les actions mises en œuvre par les collectivités pour faciliter l'accès au soin et lutter contre les comportements à risque et conduites addictives. Un premier webinaire s'est tenu le 26 mars sur le sujet et nous travaillons à l'élaboration d'un projet territorial de santé mentale. S'agissant de l'insertion professionnelle, nous soutenons la professionnalisation des étudiants en facilitant l'accès aux stages.

Depuis le début de la crise, nous avons mis en place dans certaines villes des actions spécifiques. Nos missions locales reçoivent en outre un grand nombre d'étudiants décrocheurs. Bien qu'ils aient souvent un statut d'étudiant jusqu'à la fin de l'année, ils ne se considèrent plus comme tels. Nos missions locales les aident à se projeter dans un avenir professionnel.

En ce qui concerne l'alimentation, je souhaiterais souligner la différence entre les villes universitaires de grande taille et celles qui comptent moins de 3 000 étudiants. Dans ces dernières, les Crous considèrent qu'il n'est pas possible d'installer de restaurant universitaire. Les communes mettent alors en place différents types d'approches, avec des conventionnements, restaurants municipaux, cantines d'établissement d'enseignement secondaire, etc. Nos collectivités sont également très engagées dans le soutien à la vie associative et aux initiatives citoyennes, avec la mise à disposition de locaux et l'organisation d'événements. L'AVUF mène ainsi avec plus de 25 villes l'initiative « Nuit de l'étudiant du monde, » une manifestation d'hospitalité à l'attention particulière des étudiants internationaux qui ont choisi la France pour étudier. Je souhaite également citer l'initiative de concertation menée par la ville de Toulouse, qui a créé un Conseil toulousain de la Vie étudiante, réunissant 60 étudiants volontaires pour s'investir sur des thématiques en lien avec la vie étudiante.

D'autres dispositifs sont destinés à améliorer les conditions de vie des étudiants. En matière de logement, la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) vous a présenté il y a deux semaines une démarche commune d'observatoires territoriaux du logement étudiant. Je souhaite rappeler le rôle majeur des collectivités en matière de logement étudiant, qu'il s'agisse des démarches que les villes peuvent mener vis-à-vis de leurs offices, de garanties d'emprunt qui peuvent être accordées pour la construction de résidences étudiantes, ou encore des plans locaux d'urbanisme.

Je souhaite vous parler de notre récente initiative, le label « qualité » pour les résidences étudiantes, qui a pour objectif de différencier aux yeux des étudiants et de leur famille les résidences qui font le plus d'efforts de qualité dans les logements et la vie sociale. L'objectif est de cibler les résidences étudiantes privées et conventionnées ouvertes à tous. À la différence des résidences du Crous et des grandes écoles, qui font l'objet d'une attribution administrée, la majorité de ces résidences étudiantes dans nos villes sont réservées à distance par les étudiants et leurs parents, uniquement au regard de critères comme le prix ou la localisation approximative. Ces derniers font ainsi parfois face à de grandes déconvenues lors de leur arrivée sur les lieux. Ce travail permet également aux villes universitaires concernées de travailler sur la qualité de l'offre. Ce label national est décliné localement, sur chaque agglomération volontaire.

Vous souhaitez également savoir comment les étudiants sont informés des aides et services dans nos villes. Dans l'immense majorité des cas, nos services de communication ont mis en place une communication digitale sur les réseaux sociaux.

S'agissant du budget moyen consacré à la vie étudiante par les collectivités que nous représentons, notre étude de 2012 faisait apparaître un budget de 0,17 à 3,55 euros par étudiant. Ceci ne prend pas en compte les moyens humains, les bonifications sur les transports en commun et les déficits de recettes sur les infrastructures sportives et culturelles.

Sur une collectivité comme la mienne, le budget de fonctionnement s'établit à 1 million d'euros par an et le budget investissement repose sur des plans pluriannuels qui dépassent chaque année 7 à 8 millions d'euros.

En matière d'aménagement du territoire, je souhaite insister sur deux idées qui nous tiennent particulièrement à cœur. L'enseignement supérieur n'est pas un outil d'aménagement du territoire mais il y participe, *a fortiori* parce qu'il s'agit d'un outil d'égalité des chances. Dans certains départements, c'est la présence sur place d'un IUT qui permet aux jeunes d'avoir accès à l'enseignement supérieur. Il s'agit donc pour nous d'un enjeu majeur. C'est la raison pour laquelle nous demeurons très vigilants face au phénomène récent de concentration de l'enseignement supérieur français dans les grandes métropoles. Pour certaines villes comme Lyon ou Toulouse, la concentration de la population étudiante pose des difficultés en termes de transport ou de logement ; en parallèle, le lien avec d'autres territoires de proximité permet d'offrir une meilleure qualité d'accueil. Enfin, je vous conseille la lecture d'une étude datant de mars 2021 réalisée par l'université de Reims-Champagne-Ardenne : « Quel impact socioéconomique pour le territoire ? ».

**Mme Solange Berlier, vice-présidente du département de la Loire, Association des départements de France.** – Le département a vocation à s'occuper des tout petits jusqu'aux jeunes de 18 ans. La politique jeunesse des départements est essentiellement axée sur les collégiens. Nous nous occupons également des apprentis.

Alors que les départements n'avaient jusqu'à présent qu'une connaissance restreinte du monde étudiant, la crise sanitaire a fait émerger les problématiques relatives à la vie étudiante. Je ne pourrai pas répondre à toutes vos questions, mais souhaiterais cependant vous parler de ce que nous avons mis en place depuis le début de la crise.

Nous avons ainsi travaillé de concert avec les villes, le Crous et de nombreux partenaires qui nous ont permis de mieux appréhender les réalités du monde étudiant. Très tôt, nous nous sommes rapprochés des associations caritatives pour garantir le maintien du soutien alimentaire et favoriser l'achat de produits d'hygiène. Le département de la Loire compte de nombreuses associations caritatives. Il a particulièrement soutenu celles qui étaient tournées vers le public étudiant. Nous nous sommes ainsi rapprochés de la Fédération des associations Saint-Etienne Étudiants et avons notamment attribué une subvention de 10 000 euros à une épicerie solidaire. Pour les budgets 2021, nous avons doublé le montant destiné aux associations caritatives.

La Loire a souhaité mettre l'accent sur trois grands enjeux : l'isolement des étudiants dans une période d'enseignement majoritairement conduit à distance, la fracture numérique et l'itinérance.

S'agissant de l'isolement des étudiants, il s'agit de repérer les situations les plus fragiles. Le département est plutôt pauvre ; nous avons connaissance de nombreuses difficultés concernant le logement, avec notamment des étudiants contraints de vivre chez d'autres jeunes, car ils ne disposent pas de leur propre logement. Dans ce contexte, nous avons créé un groupe de pairs composé de 15 volontaires formés pour travailler dans la

prévention des conduites à risque, la santé mentale et la connaissance des acteurs de terrain et des bailleurs sociaux. Ces étudiants ont été recrutés dans le cadre du service civique sur les territoires de Saint-Etienne, Roanne et Firminy par l'association Unicité, chargée de l'emploi, du suivi et de la formation. Nous nous appuyons également sur de nombreuses associations spécialisées dans la prévention du suicide et proposant des écoutes téléphoniques, ainsi que sur des institutions de santé et d'accueil ou encore la Maison des Adolescents, avec laquelle nous travaillons régulièrement.

Pour faire face au deuxième enjeu, celui de la fracture numérique, nous avons cherché à faciliter l'accès des étudiants à un ordinateur portable. Une enveloppe de 55 000 euros a été attribuée à cette fin à l'association d'insertion *Envie* pour financer l'acquisition de 150 à 200 ordinateurs portables. Un travail de collaboration et de repérage a par la suite été conduit entre les services civiques et cette association pour garantir la bonne orientation des étudiants.

Enfin, l'itinérance est un enjeu essentiel. La situation actuelle a démontré la nécessité de formules itinérantes dans la distribution des denrées alimentaires et produits de première nécessité. Il s'agit une fois encore d'aller vers les étudiants, *a fortiori* dans le milieu rural. Dans cet esprit, nous étudions actuellement la question du financement d'un véhicule mutualisé entre différentes associations.

Les associations caritatives ont donc été placées au cœur du dispositif, dans une logique de coopération avec le département. Le rôle du bénévolat s'est par ailleurs révélé essentiel. Lors du premier confinement, la fréquentation des associations caritatives par la population étudiante a été multipliée par 6 dans la Loire. Elle s'est depuis stabilisée. Certaines associations se sont en outre portées volontaires pour accompagner les étudiants dans leur projet d'orientation.

Il nous semble très important de nouer des partenariats avec l'université et l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur présents sur notre territoire. D'un point de vue pratique, nous avons accompagné le déménagement de sites universitaires majeurs comme la faculté de médecine et la faculté des sciences. Ces opérations sont stratégiques pour le département, tant leur impact sur la vie de la cité est important. Nous créons ainsi de nouveaux lieux de vie, renouvelons des territoires, transformons un quartier avec des répercussions sur les logements, les commerces et les transports. De plus, le département de la Loire a souhaité depuis de nombreuses années accompagner les principaux projets immobiliers universitaires.

**M. Sébastien Ragot, maire de Givry (Saône et Loire), vice-président en charge de l'enseignement supérieur du Grand Chalon, représentant de l'Assemblée des communautés de France (AdCF).** – Je suis très heureux, au nom de l'AdCF et de son président, Sébastien Martin, d'avoir l'occasion de m'exprimer sur les sujets de la vie étudiante et de l'enseignement supérieur qui sont au cœur des préoccupations de nos agglomérations.

Je suis maire de Givry, une commune de 3 500 habitants située en deuxième couronne de l'agglomération du Grand Chalon, qui compte 120 000 habitants. Nous accueillons, sur notre territoire, une population de 2 300 étudiants répartis sur 19 établissements d'enseignement supérieur, qui délivrent une cinquantaine de formations. Les questions relatives à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante sont depuis longtemps au cœur de nos préoccupations, comme en atteste l'existence d'une délégation de notre association consacrée spécifiquement à ce sujet. Nous conduisons en outre un certain nombre

d'actions de façon permanente, dont l'importance et les enjeux ont été soulignés par le contexte covid.

D'un point de vue juridique, la compétence vie étudiante n'est une compétence obligatoire que pour les métropoles, chargées d'apporter une « aide aux établissements d'enseignement supérieur ». Pour toutes les autres agglomérations, il s'agit d'une compétence facultative ; elles s'en saisissent de façon variable, en fonction de leurs orientations.

S'agissant de l'agglomération du Grand Chalon, nous nous sommes saisis de cette compétence, pour laquelle nous avons une délégation. Les questions générales relatives à l'enseignement supérieur ne sont pas abordées de manière indépendante. Nous les considérons comme des éléments de développement du territoire, intégrés au développement économique, à l'attractivité et au lien social dans le territoire. C'est dans ce cadre que nous avons l'habitude de mettre en place des lieux de rencontre entre tous les acteurs de l'enseignement supérieur. Nous avons pour habitude de réunir périodiquement une conférence des chefs d'établissement et travaillons de façon continue avec des acteurs tels que le Crous. L'agglomération se considère comme un carrefour de l'ensemble de ces problématiques d'enseignement et un relais entre les différents acteurs, c'est-à-dire les établissements d'enseignement, les institutions accompagnant les étudiants et la population étudiante elle-même.

Cette position de carrefour est apparue, dans le contexte sanitaire, comme absolument capitale. Nous sommes ainsi l'interlocuteur naturel pour faire redescendre les informations et remonter les besoins des étudiants. Cela s'est manifesté de manière immédiate au début de la crise pour de nombreuses agglomérations. La ville de La Rochelle a mis en place des aides ponctuelles à destination des étudiants. Les agglomérations ont immédiatement identifié un besoin de distribution de masques et ont les efforts en ce sens. Un besoin important lié à la fracture numérique est également apparu, avec de plus grandes difficultés de nos étudiants en termes d'équipements. Les agglomérations ont ainsi été amenées à déployer des dispositifs pour réduire cette fracture numérique. Par exemple, la métropole de Lyon a débloqué une enveloppe de 500 000 euros pour lutter contre la précarité numérique. Au niveau du Grand Chalon, nous avons identifié cette difficulté et avons pu entrer en contact avec des associations caritatives pour qu'elles mettent à disposition des étudiants, par notre entremise, des dispositifs informatiques.

Ce rôle de carrefour entre les acteurs et de relais pour l'expression des besoins nous a également amenés à mobiliser nos propres compétences, en réponse aux demandes qui étaient manifestées. L'agglomération a ainsi pu mettre à disposition des étudiants une épicerie sociale, qui a bien fonctionné et a permis d'intégrer des étudiants en difficulté dans le dispositif. La question des mobilités a quant à elle conduit les métropoles à intervenir. Celle de Rennes a ainsi mis en place des baisses de tarification, tandis que la métropole de Bordeaux a organisé des prêts de vélos. Dans notre cas, nous avons continué à mobiliser les dispositifs d'abonnement récurrents préexistants à la crise. Nous avons en outre pu nous tourner vers des partenaires, comme les associations caritatives, afin de les mettre en lien avec les étudiants. Ainsi, dans le domaine alimentaire, nous avons travaillé avec les *Restos du cœur* pour mettre à disposition des repas. Plus récemment, nous avons également créé un dispositif visant à récupérer les invendus au profit des étudiants. Malheureusement, toutes ces mesures répondent à un besoin des étudiants. Enfin, l'ouverture des repas à 1 euro du Crous a été particulièrement bienvenue. Ceux-ci rencontrent un succès considérable. Nous distribuons autant de repas à 1 euro dans le contexte de la crise sanitaire que dans le fonctionnement normal.

En ce qui concerne la vie étudiante, nous avons une population importante d'étudiants dans les métropoles, à Lyon, Dijon et Paris, mais aussi ailleurs sur le territoire. Leur situation est donc très différenciée. Mme Vautrin évoquait les difficultés rencontrées par les étudiants dans les grandes métropoles. En tant que maire d'une petite commune, je m'aperçois que ces étudiants se trouvent très éloignés de leur centre d'enseignement, puisqu'ils sont soit très isolés dans les grandes métropoles, soit de retour chez leurs parents. Nous observons des phénomènes importants de décrochage d'étudiants de première année qui sont totalement isolés. La situation est très différente pour les étudiants sur le territoire, où une proximité géographique et une intégration dans le maillage familial et dans les dispositifs existants ont permis une moindre distanciation, donc une moindre perte de repères. À l'avenir, il doit s'agir d'un axe de réflexion dans le déploiement de nos actions. Nous nous apercevons en effet que certains de nos étudiants peuvent être perdus et en demande de visibilité. Tel est le sens de ce que nous essayons de déployer sur le Grand Chalon, en intégrant la politique de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante à l'aménagement du territoire et au développement économique, pour offrir des palettes de formations en lien avec l'emploi et le tissu économique. Nous travaillons également sur l'ouverture des infrastructures, qu'elles soient culturelles ou sportives, à nos étudiants. Ce maillage et cette proximité participent des réponses que nous pouvons apporter à nos étudiants, qui sont très perturbés par ce contexte.

**M. Mickaël Vaillant, conseiller chargé de l'enseignement supérieur, Régions de France.** – Bonjour. Merci monsieur le président et mesdames et messieurs les sénateurs de me permettre de me saisir de ce sujet, à l'évidence très important, qui doit nous mobiliser tous.

S'agissant d'abord de l'impact de la crise, le constat est largement partagé. La difficulté est celle des statistiques. Nous ne sommes pas suffisamment capables d'objectiver par des statistiques et des enquêtes précises l'impact de cette crise pour adapter au mieux nos actions et nos outils. En effet, nous ne disposons pas de suivi social des étudiants ou des doctorants, et percevons le désarroi d'étudiants dispersés aux quatre coins du pays. La précarité économique et sociale et la détresse psychologique des étudiants, qui touchent tous les milieux sociaux, sont appréhendées mais pas suffisamment mesurées. Nous disposons de quelques grands chiffres, notamment en matière d'insertion. Fin février, nous savions par exemple que nous manquons de 40 000 places d'apprentissage, dont la moitié en Ile-de-France, soit 10 % des apprentis. Nous avons absolument besoin de données sur le décrochage, la progression de la pauvreté, etc. On annonce une augmentation d'un million du nombre de personnes tombées sous le seuil de pauvreté en France, dont un certain nombre d'étudiants certainement. Pour éviter le catastrophisme et adapter au mieux notre action, nous devons être en mesure d'objectiver ces éléments. Nous aurons également besoin de chiffres sur le taux d'insertion post-crise. Les régions, à l'occasion de la remise à plat de leur schéma régional de l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, travaillent également de concert avec les Crous, afin d'objectiver ces éléments.

En ce qui concerne la mobilisation, parmi les collectivités territoriales, les régions sont les premiers soutiens aux acteurs et aux écosystèmes de la recherche et de l'innovation. En 2019, nous consacrons plus d'un milliard d'euros à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, soit plus de trois quarts du montant global consacré par les collectivités. Une approche transverse est nécessaire pour apprécier l'effort des régions sur la vie étudiante. Cette intervention en faveur de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation touche aux transferts technologiques, à l'aide immobilière et à l'aide aux chercheurs, dont les bourses doctorales, le soutien à l'innovation et la recherche, ou encore la promotion de la

culture scientifique, technique et industrielle<sup>4</sup> (CSPI). Sur la période 2008-2019, cet effort a été en progression constante, de l'ordre de 34 %. Je rappelle la revendication portée par Régions de France depuis plusieurs années, et que nous avons eu l'occasion de réitérer dans des débats récents : les dépenses et financements en faveur du monde étudiant, des universités et de la recherche sont de réelles dépenses d'investissement, et doivent être considérées comme telles si nous revenons à des règles telles que celles des pactes de Cahors. Sur la question du soutien à la vie étudiante, au titre de l'effort d'un milliard d'euros que j'évoquais, les crédits liés à l'innovation représentent 645 millions d'euros. Les régions consacrent donc environ 400 millions d'euros par an aux opérations immobilières (54 %), à l'aide aux étudiants (30 %), à l'aide au fonctionnement (12 %) et à l'équipement des locaux (5 %).

En termes de cadre stratégique, notre intervention en faveur du monde étudiant et des universités est balisée par plusieurs schémas prévus par le législateur et la loi NOTRe, qui permettent aux régions d'exercer le rôle de chef de file en matière de développement économique, qui est plutôt *de facto* que *de jure* en matière de soutien à la recherche et à l'innovation. Ces schémas sont le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SDREII), le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI) ainsi que les stratégies de spécialisation. Depuis une dizaine d'années, à l'initiative de la Commission européenne, ces dernières ont permis aux régions de réfléchir à leurs atouts et aux secteurs et filières sur lesquels elles ont un véritable potentiel de développement de la recherche, de développement économique et d'emploi. En ce qui concerne les outils financiers, il s'agit des dispositifs de droit commun, des contrats de projet État-région (qui consacrent, à parité, un peu plus de 3 milliards d'euros au soutien à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation), ou encore du plan d'investissement dans les compétences (PIC), doté de 14 milliards d'euros et lancé dans le cadre du grand plan d'investissement. Celui-ci se décline en programmes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC). 52 % des crédits du PIC sont déclinés dans les programmes et seront articulés avec les crédits des plans régionaux de développement de l'information et de l'orientation professionnelle. Ce levier essentiel est aujourd'hui mobilisé par les régions pour intervenir en soutien des étudiants dans leur insertion professionnelle.

S'agissant des mesures d'urgence mises en œuvre dans le contexte de la crise sanitaire, nous avons réalisé un dossier complet que nous pourrions vous transmettre. Ces mesures, qu'elles prennent la forme d'aides directes ou qu'elles soient mises en œuvre de concert avec les universités et les Crous, couvrent toutes les thématiques qui ont déjà été évoquées : l'aide alimentaire, le soutien aux loyers, la santé, la fracture numérique, l'insertion professionnelle, les enjeux de mobilité ou encore la prolongation des contrats doctoraux, en concertation avec le ministère de la recherche. Par exemple, la région Bourgogne-France-Comté a porté à 500 000 euros le fonds d'urgence de soutien aux étudiants avec le Crous. Hors crise, la région consacre plus de 2 millions d'euros à l'aide aux établissements pour l'acquisition de matériel numérique, l'amélioration de la qualité de vie étudiante et le soutien aux initiatives étudiantes. La Bretagne a quant à elle mobilisé une enveloppe de plus d'un million d'euros, en complément du soutien annuel au Crous, pour soutenir les étudiants précaires à travers l'aide alimentaire, la santé mentale, le soutien à l'aide psychologique, etc. La région Ile-de-France a mis en place un dispositif de soutien psychologique, avec

---

<sup>4</sup> Depuis 2008, le ministère en charge de la recherche décerne le label *Science & Culture, Innovation*, gage de qualité, à des structures locales ayant des activités de culture scientifique, technique et industrielle réparties sur le territoire national, en métropole comme dans les collectivités territoriales situées outre-mer (Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche).

40 000 consultations gratuites et la mobilisation de 150 psychologues. La région a également annoncé la garantie de 15 000 prêts étudiants d'ici le deuxième trimestre 2021. Le ministère de la recherche a en outre lancé un dispositif de soutien psychologique. Il y a en l'occurrence matière à travailler sur une meilleure coordination, lorsqu'il est pertinent de venir en appui de dispositifs antérieurs, tout en assurant la visibilité de l'action de l'ensemble des acteurs publics.

En termes de perspectives, la crise laissera des traces. Pour les étudiants, l'enjeu principal réside dans la poursuite des études et la réussite professionnelle. Il nous faudra également travailler sur l'amélioration significative de l'efficacité des offres sociales dans tous les aspects de la vie étudiante (accès au logement, santé, mobilités, formation, orientation, accès au droit, lutte contre l'isolement). Les Crous sont quant à eux des partenaires essentiels, qui ont consenti de véritables efforts pour s'adapter. Il nous semble néanmoins que les conclusions du rapport de 2015 de la Cour des Comptes sur la réorganisation des Crous pourraient inspirer un certain nombre de nos réflexions. La Cour évoquait deux pistes : la décentralisation et le transfert des Crous aux régions. Nous n'y sommes pas favorables. En revanche, la piste d'un rapprochement des Crous avec les établissements universitaires nous semble intéressante. L'intégration des œuvres sociales universitaires dans les établissements universitaires, en maintenant le portage par un établissement public national ou les Crous d'un certain nombre d'actions difficilement portables par les universitaires, améliorerait l'efficacité des dispositifs existants en garantissant davantage de proximité et de réactivité, ainsi qu'une meilleure connaissance des publics. Il s'agirait en outre de clarifier le rôle des différents acteurs. La Cour des comptes soulignait en effet un enchevêtrement des compétences qui reste préjudiciable à l'efficacité de notre action collective. Enfin, sur la question de l'insertion professionnelle, il s'agit de favoriser l'accès aux stages, de travailler avec les universités sur les offres de formation initiale et d'accélérer « l'universitarisation » des formations paramédicales.

La rentrée universitaire 2021 sera un défi et devra être bien préparée.

**M. Alexandre Grenot, vice-président du département de la Charente-Maritime, représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF).** – Je souhaite vous proposer de faire le point sur le plan d'aide du département de la Charente-Maritime à destination des étudiants. Nous étions sur le terrain avec plusieurs élus, le 24 décembre, pour offrir des repas chauds à des étudiants en détresse à La Rochelle. Nous avons transmis nos coordonnées à ces étudiants, mais n'avons reçu aucun appel, ce que l'on peut imputer à une forme de pudeur.

Nous comptons sur notre territoire 14 000 étudiants, dont 4 700 boursiers. Nous avons décidé de travailler rapidement sur un dispositif que nous avons présenté à l'assemblée départementale fin février et qui a été approuvé à l'unanimité. Ce plan de 750 000 euros prévoit des aides financières directes pour l'achat d'ordinateurs et de connexions internet, des aides de maintien dans le logement, ainsi qu'un travail de partenariat avec le Crous. Nous avons pu recruter une assistante sociale supplémentaire, qui se déplacera sur l'ensemble du département. Nous avons en outre travaillé avec l'association *Aide psychologique aux entrepreneurs en souffrance aiguë* (APESA), une structure du tribunal de commerce qui apporte une aide psychologique aux chefs d'entreprise en difficulté. Nous avons décliné cette aide pour les jeunes en difficulté : nous avons formé des sentinelles pour mieux les détecter et avons créé un numéro vert afin que des psychologues écoutent ces jeunes. Grâce à notre appui financier, cinq séances leur seront offertes. Nous avons également œuvré pour ouvrir des postes de stage dans nos collectivités, et encouragé les EPCI à faire de même. 120 étudiants

supplémentaires ont ainsi intégré nos services pour finir leur année. Enfin, nous avons lancé un appel à projets au niveau des associations d'étudiants pour recréer des liens sociaux. Dans une crise sanitaire comme celle-ci, il s'agit d'être humbles et de reconnaître que nous sommes en quelque sorte des amateurs. De ce fait des dispositifs peuvent effectivement se chevaucher, mais nous devons apprendre à travailler encore davantage ensemble.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Je vous remercie. Notre mission d'information entendra prochainement le président de l'université de La Rochelle, qui a effectivement mis en place des dispositifs très intéressants.

**M. Paul Hermelin, auteur du rapport « Rééquilibrer le développement de nos territoires » (Institut Montaigne).** – J'ai été président-directeur général de *Capgemini* pendant quatre ans. J'ai une passion pour les territoires et suis très actif dans ma ville d'Albi. Je préside le pôle *French Tech* et ai eu beaucoup de mal à me faire entendre de l'industrie et de l'État sur la capacité d'une ville moyenne à développer une stratégie dans les nouvelles technologies. Ceci m'a amené à présider un groupe de travail avec l'Institut Montaigne sur le problème du déséquilibre entre les territoires. Nous avons ainsi mis en exergue le caractère abusif de la « métropolisation » de l'activité économique en France. En effet, les 15 métropoles régionales vivent aux dépens du reste du territoire. 80 % de l'enrichissement du pays se réalise dans des métropoles regroupant moins de 30 % de la population active. Or il ne s'agit pas d'une fatalité du monde moderne : le pourcentage équivalent de l'OCDE est de 50 % ! En effet, tout a été conçu en France pour les grandes villes : les TGV et les autoroutes relient les métropoles, le classement de Shanghai n'a récompensé que les très grandes universités, la 5G est destinée aux gros bassins d'emploi, etc. En Allemagne, le produit des redevances des opérateurs de télécommunications est supérieur à la France ; mais contrairement à notre pays, l'État fédéral en a rendu 60 % pour couvrir les zones non métropolitaines.

Dans le cadre du rapport de l'Institut Montaigne, nous avons étudié deux contre-exemples d'un développement non métropolitain : l'Allemagne et l'Italie du Nord. Nous avons également analysé quelques contre-exemples français, comme l'université d'Albi, qui est en synergie avec celle de Toulouse.

Les universités font office d'aspirateurs de talents, notamment technologiques, dans les villes moyennes. Il serait nécessaire de réfléchir à une carte universitaire différente. Maintenir une université autonome est naïf et sans espoir ; il s'agirait en revanche de coordonner des centres universitaires de villes moyennes avec des grandes villes.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Je vous remercie. Nous avons lu avec un grand intérêt votre rapport. Par ailleurs, nous avons retenu l'expérience de l'Institut universitaire d'Albi. Nous partageons la problématique, telle que vous la développez, et sommes conscients du risque que peut faire peser sur les villes moyennes une « hypermétropolisation » de certains lieux. On a vu se répandre, à partir du IV<sup>e</sup> siècle de notre ère, une forme de développement économique en « peau de léopard », caractérisé par un immense écart entre les différents pôles. Je me demande si l'on n'assisterait pas à un phénomène de ce type actuellement !

**M. Christian Redon-Sarrazy.** – Pour reprendre les propos de M. Hermelin, l'accès à l'enseignement supérieur en dehors des grandes métropoles, et plus particulièrement dans les territoires ruraux, est un véritable problème. Le taux de poursuite des études en enseignement supérieur est nettement inférieur dans ces territoires. Nous devons avoir

conscience des vertus de la proximité. Il ne s'agit pas de nuire à l'excellence ; nous nous sommes cependant peut-être trop focalisés sur ce dernier objectif, sans prendre suffisamment en compte le puissant moteur que peuvent représenter des formations de second cycle sur les territoires. Je ne pense pas que les étudiants qui suivent ces formations soient pénalisés par rapport à ceux qui sont scolarisés dans de grands centres universitaires. La proximité peut cependant poser quelques difficultés, et notamment la question de la capacité des étudiants à bénéficier d'expériences internationales.

**M. Hussein Bourgi.** – J'ai pris beaucoup de plaisir à vous écouter au cours de cette audition. Vous avez prouvé la capacité de chaque type de collectivité à être dans l'innovation face à l'urgence. Les exemples que vous avez cités ont démontré, dans chacune des collectivités, l'existence d'innovation, de souplesse, de réactivité et d'efficacité. Je siége pour l'heure au Conseil d'administration du Crous, où se retrouvent uniquement les représentants de la région et de la ville-préfecture. Il se réunit trimestriellement. Les relations entre les collectivités et le Crous sont toujours assez formatées et cadrées, et permettent d'évoquer les lieux d'enseignement, l'immobilier, la recherche, voire les bourses à la mobilité internationale ou les allocations. La crise sanitaire a quant à elle permis aux collectivités d'apporter leurs savoir-faire. Dans ma région, le département de l'Hérault a été rapidement mobilisé pour la mise à disposition de masques et de gel hydroalcoolique fabriqués par les sapeurs-pompiers. Le Conseil départemental de la Lozère a fait le choix, via sa présidente, de suppléer l'absence de Crous, qui ne permettait donc pas de mettre en place de repas à 1 euro, en mobilisant les services de la jeunesse et de l'insertion pour venir en aide aux étudiants. Ces exemples sont multiples. Cette crise doit nous conduire à imaginer une autre forme de relation avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et ses représentants sur nos territoires. Nous gagnerions à unifier nos modes de communication avec les étudiants et à associer toutes les collectivités, en ne considérant plus que seules la ville-préfecture et la région ont un rôle à jouer.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Merci à tous pour vos interventions. S'agissant de l'organisation territoriale de l'enseignement supérieur, pour irriguer de manière équitable le territoire, la dimension d'aménagement du territoire doit être abordée en tenant compte de plusieurs dimensions. En ce qui concerne la question de la vie étudiante, l'objectif est d'accompagner l'étudiant dans son parcours universitaire par un certain nombre de services et prestations : logement, vie sociale, restauration, etc. La crise covid a mis en exergue l'action des collectivités locales, mais comme vous l'avez souligné, dans les textes, notamment le code général des collectivités territoriales, ces compétences ne sont pas précisées. Par ailleurs, l'organisation des cycles d'études a beaucoup d'importance. Plus nous spécialisons tôt des étudiants, plus la couverture du territoire, *via* les établissements des villes moyennes comme les grands pôles métropolitains, est difficile. Un étudiant devant intégrer un cursus de spécialité en post-bac a de fortes chances d'être contraint de s'éloigner géographiquement.

S'agissant des outils existants en matière d'aménagement du territoire, je souhaiterais avoir votre opinion sur les contrats de plan État-région (CPER), dont nous parlons moins aujourd'hui. Jouent-ils toujours leur rôle ? Les SRESRI assurent-ils quant à eux leur rôle de programmation et de planification, ou jouent-ils un rôle d'aménagement du territoire ?

**Mme Catherine Vautrin.** – Sur la question de l'emploi, nous avons pu obtenir, pendant la crise sanitaire, la prolongation de la période de stage de six mois après le diplôme, qui a permis aux étudiants qui n'avaient pas d'emploi de suivre un stage complémentaire.

S'agissant des stages, de nombreux territoires ont mis en place des dispositifs de financement, comme la région Grand-Est, mais aussi Montpellier et d'autres villes. Ceux-ci permettent aux étudiants d'avoir accès au stage. Je partage en outre le constat de M. Hermelin. Au début de l'audition, j'ai mentionné les universités de proximité qui permettent à un certain nombre de jeunes d'avoir accès à l'enseignement supérieur. La question de la qualité de la main d'œuvre d'un bassin d'emploi doit en parallèle être posée. Sur un certain nombre de territoires, les difficultés à accéder à une formation supérieure se traduisent par un manque de salariés pour un certain nombre d'entreprises, et constituent donc un frein au développement économique. Je vous remercie de nous permettre de réfléchir avec vous, car je partage le constat du représentant des régions sur le manque de coordination. S'agissant des CPER, je considère que les collectivités sont invitées à assumer une compétence qui est celle de l'État. Les schémas régionaux correspondent quant à eux à une idée très louable : ils gagneraient donc à être déclinés sur chacun des territoires. Tel n'est cependant pas encore le cas aujourd'hui.

**M. Alexandre Grenot.** – Notre territoire est long de 200 kilomètres. La faculté se situe à La Rochelle. Nous souhaitons prendre en compte les étudiants de l'ensemble du territoire. Nous parlions précédemment des restaurants universitaires : 5 000 de nos étudiants ne pouvaient en bénéficier. Nous avons donc créé une aide à destination du Crous, afin que tous les étudiants puissent se nourrir convenablement.

**Mme Solange Berlier, vice-présidente du département de la Loire, Association des départements de France.** – Nous avons une université très centralisée à Saint-Etienne et une université décentralisée à Roanne. Nous devons aborder la question du prix des transports. La Loire étant un département très étiré, se pose un problème de transport et d'accès à l'université entre le nord et le sud du département. Au niveau alimentaire, nous n'avons pas attribué de financement mais travaillons en lien avec les associations caritatives, en particulier celles qui organisent des repas à destination des étudiants, avec l'appui de la Banque alimentaire, du Secours populaire, du Secours catholique et d'autres associations.

**M. Mickaël Vaillant.** – J'ai été très sensible à ce qui a été dit sur le nécessaire équilibre entre les métropoles et les villes moyennes. En tant que maire d'une petite commune de 3 500 habitants, sur une agglomération relativement proche des métropoles et qui accueille des étudiants sur son territoire, j'observe une très forte différenciation de la situation des étudiants. En métropole, ils sont plus perdus que ceux qui sont présents sur le territoire. Nous nous apercevons que nous donnons la possibilité à des publics de suivre des études supérieures alors qu'ils ne le feraient pas nécessairement en métropole. Il est en outre possible d'offrir des palettes de formation directement connectées aux besoins du tissu économique. Ce besoin d'équilibrage et d'écoute nous semble très important.

Concernant les CPER, la signification et la dimension structurelle qui leur sont attribuées constituent une véritable question. L'effort s'est trouvé renouvelé sur la période 2021-2026, mais le CPER se trouve marginalisé, alors qu'il permet une vision pluriannuelle des engagements sur certains sujets. La tentation de recourir à des outils hors budget (appels à projets ou manifestation d'intérêts, investissements d'avenir)) concourt à cette marginalisation. Dans ce contexte, les régions s'interrogent sur le sens accordé aux CPER. La nouvelle génération des CPER a été lancée dans l'idée qu'il n'existerait plus de maquette nationale mais qu'il conviendrait de travailler sur des convergences stratégiques remontant des territoires, à partir d'un travail de diagnostic et de concertation, confié par l'État aux préfets. Or, nous avons constaté la difficulté de cette approche *bottom-up*, puisque la vision est plutôt descendante. Le CPER a la vertu de concerner toutes les collectivités.

S'agissant des SRESRI, les premiers n'ont pas été élaborés avec le même investissement selon les régions. Les nouveaux SRESRI affichent la volonté de devenir un véritable outil d'articulation renforcée entre les schémas de développement économique, les enjeux de formation et les enjeux d'aménagement du territoire. Ils devront également permettre de préciser le positionnement de la région dans ses ambitions, son rôle et son action, en coordination avec tous les niveaux de collectivités.

Le recours, depuis le premier programme des investissements d'avenir en 2010, à la débudgétisation des crédits dans une logique d'appels à projets a pour conséquence de réduire le contrôle de la représentation nationale sur ces crédits. Il s'agit pour nous d'un motif d'inquiétude.

**M. Paul Hermelin.** – La remarque de M. Redon-Sarrazy est juste. Un pôle universitaire de taille moyenne comme celui d'Avignon a besoin de quelques tâches d'excellence l'amenant à recruter des élèves hors de l'aire territoriale avignonnaise. Un équilibre doit cependant être trouvé pour inventer, sans entamer la respectabilité des centres universitaires secondaires, un système de réseaux organisés comme en Allemagne ou en Italie. Il s'agirait alors de travailler sur des complémentarités territoriales entre des universités de villes moyennes et de grandes métropoles régionales.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Je vous remercie pour votre contribution déterminante à cette réunion, sur une problématique fondamentale pour notre mission d'information.

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

*La réunion est close à 13 heures.*

**« Les enjeux du numérique pour l'enseignement supérieur » - Audition de MM. Guy Mélançon, vice-président en charge du numérique à l'université de Bordeaux, vice-président de VPNum (association des vice-présidents en charge du numérique dans l'enseignement supérieur), Jean-Christophe Burie, vice-président « Campus numérique-système d'information » à l'université de La Rochelle, M. Ollivier Haemmerlé, professeur à l'université de Toulouse, président de l'association « L'Université numérique », Mmes Emmanuelle Villiot-Leclerq, responsable du *digital learning center* de l'École de management de Grenoble, et Cora Beck, directrice des pédagogies digitales et de l'innovation du Pôle universitaire Léonard de Vinci**

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Mesdames, messieurs, chers collègues, je vous remercie de participer à cette nouvelle audition de notre mission d'information sur la vie étudiante. Cette mission d'information, qui résulte d'une demande du groupe Union centriste au Sénat, a désigné comme rapporteur le président de la commission de la culture, M. Laurent Lafon.

L'objectif de cette mission d'information est de faire le point sur la façon dont vous avez pu faire face aux conditions très particulières de la vie étudiante, d'identifier des mesures qui permettraient de mieux répondre, à l'avenir, à des crises équivalentes, et enfin de

porter une réflexion prospective plus vaste pour améliorer les conditions de la vie étudiante et offrir de meilleurs services aux étudiants.

Dès le début de nos travaux, les problématiques numériques sont apparues comme déterminantes pour un certain nombre de raisons. D'abord, l'empêchement pour les étudiants de rejoindre physiquement leur campus et les lieux de cours a obligé en très peu de temps les enseignants comme les étudiants à adopter de nouvelles pratiques par le biais du numérique. Nous aimerions savoir comment vous l'avez vécu et comment vous avez trouvé des solutions pour faire face à ce défi. Une question n'a pas souvent été évoquée : les réseaux gérés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ont-ils pu vous procurer suffisamment de débit pour faire face à une utilisation nettement accrue des outils numériques ? N'est-il pas temps de réfléchir à une structuration de l'offre de haut débit permettant de faire face à une évolution forte des moyens informatiques ?

Monsieur Jean-Christophe Burie, vous représentez l'université de La Rochelle, que nous évoquons très régulièrement. Nous rencontrerons votre président dans quelque temps. Vous êtes accompagné de M. Guy Mélançon pour l'association VPNum, association de vice-présidents d'université chargés du numérique, M. Ollivier Haemmerlé, professeur à l'université de Toulouse et président de l'association l'Université numérique, Mme Emmanuelle Villiot-Leclercq, responsable du *digital learning center* de l'École de management de Grenoble, et Mme Cora Beck, directrice des pédagogies digitales et de l'innovation du Pôle universitaire Léonard de Vinci, installé à La Défense. Je vous remercie vivement de participer à cette audition. Je donnerai d'abord la parole au rapporteur, qui vous posera une première série de questions, auxquelles il vous sera proposé de répondre. Je donnerai ensuite la parole à mes collègues sénatrices et sénateurs pour une seconde série de questions.

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Merci, monsieur le président.

Mesdames, Messieurs, vous avez reçu un questionnaire récapitulant les sujets que nous souhaiterions aborder avec vous. Vous vivez depuis plus d'un an une expérimentation à grande échelle de l'enseignement par voie numérique : nous cherchons à savoir quel bilan vous en tirez et quelles sont selon vous les perspectives d'avenir. Quels accompagnements ont été mis en place par le ministère ou les collectivités territoriales, notamment par la mise à disposition de matériel ? Quelles adaptations ont été nécessaires sur le plan pédagogique ? Cet enseignement à distance est-il plus ou moins adapté en fonction des matières et des niveaux d'étude ? Quelles leçons tirez-vous de ces expériences au regard de l'épineuse question de la fracture numérique, du point de vue de la couverture du territoire ou du dimensionnement des réseaux de télécommunication ainsi que du matériel dont disposent les étudiants ?

Enfin, en termes de perspectives à plus long terme, certaines matières sont-elles selon vous plus adaptées à l'enseignement par voie numérique ? Par ailleurs, avez-vous pu identifier des conséquences du développement du numérique sur l'organisation des lieux d'enseignement, entre métropoles, villes moyennes et établissements à l'implantation plus disséminée, ou sur la configuration des locaux d'enseignement ?

**M. Guy Mélançon, vice-président de VPNum.** – Je vous remercie de nous donner la parole. Nous apprécions de pouvoir exprimer notre point de vue et vous partager notre ressenti de cette expérience, dont le choc se fait encore ressentir aujourd'hui. La dimension sociale est très importante dans la formation de nos étudiants, et le fait de vider nos campus nous en a privés. Le numérique a ainsi été appelé à se substituer à cette dimension,

sans en avoir nécessairement les capacités. Il me semble important de reconnaître que certains événements qui se déroulent sur les campus sont indispensables à la formation de nos jeunes.

Les vice-présidents d'universités en charge du numérique, mais aussi les vice-présidents responsables de la vie étudiante, ont eu pour première préoccupation la fracture numérique dès le début de la crise. Il s'agissait de vérifier que tous nos étudiants puissent, de manière équitable, se mettre en relation avec leurs enseignants par les réseaux. Nos établissements ont été assez réactifs en la matière. Vous nous posiez la question de l'autonomie des établissements comparativement aux dispositifs déployés par le ministère. Les établissements, en l'occurrence, ont pris en main l'évaluation de la situation de leurs étudiants face à la fracture numérique par différents canaux.

Nous nous sommes d'abord posé la question de l'équipement des étudiants. Une partie d'entre eux a rencontré des difficultés, en particulier en termes de connexion. Vous avez donc raison de poser la question du débit insuffisant. Au-delà des réseaux de l'enseignement supérieur, nos étudiants et enseignants n'étaient pas tous présents sur les campus pendant la crise sanitaire, et la question porte donc sur les réseaux de manière générale.

S'agissant de l'adaptation des enseignements en interne, les établissements ont adopté la visioconférence de manière massive. Il s'agissait de permettre aux enseignants de réagir très rapidement pour assurer la continuité pédagogique. Le recours à la visioconférence a ainsi permis de continuer à assurer les cours pendant les premiers mois de la crise, non sans difficulté ! Il est difficile en effet d'assurer un contact avec les étudiants quand on est habitué à des dimensions très humaines dans ces relations. Je salue mes collègues enseignants, qui en dépit de ces difficultés tiennent encore bon. Nous devons reconnaître cette solidarité très forte des étudiants et du corps enseignant.

Au terme d'une année passée à pallier les contraintes imposées par cette crise, nous constatons que le passage au tout numérique a été très brutal. Il est aujourd'hui nécessaire de prendre le temps de la réflexion, ce qui soulève notamment la question de la transformation pédagogique. Celle-ci n'a pas été abordée en mars dernier en raison de l'urgence de la situation. Le vice-président en charge du numérique de l'université d'Avignon faisait valoir qu'il était regrettable de « gaspiller » du temps de présentiel avec les étudiants en cours magistral. Le temps de présence, en effet, est précieux, et il serait utile de repenser la façon de mettre à profit ces moments avec les étudiants d'une autre façon qu'en cours magistral. Ce mouvement a été initié dans nos établissements, *via* des cellules d'innovation pédagogique. Il est désormais nécessaire d'associer l'ensemble des enseignants à cette réflexion. L'objectif est de placer l'étudiant au centre de la réflexion et de la démarche d'apprentissage, de le rendre davantage responsable de la certification de ses compétences. En parallèle, il faut aider nos collègues enseignants à passer à un rôle d'accompagnateurs, plutôt que de transmetteurs de savoirs.

Si les enjeux numériques sont pris en compte depuis plusieurs années par les établissements d'enseignement supérieur, la crise nous conduit inévitablement à accélérer le mouvement.

**M. Jean-Christophe Burie, vice-président « Campus numérique-système d'information » à l'université de La Rochelle** – La majorité des enseignants a décidé d'enseigner à distance en reproduisant le schéma préexistant. Ils se sont donc placés devant leur écran et ont dispensé leur cours comme ils l'auraient fait au sein d'un amphithéâtre, sans

tenir compte de la spécificité que nécessite la formation à distance. Celle-ci suppose en effet de scénariser les cours et de prévoir des séquences d'apprentissage, ce qui n'a pas été fait. Chaque enseignant, au sein de l'établissement, pensant l'étudiant seul chez lui, a ainsi cherché à l'occuper et lui a fourni davantage de travail.

Les étudiants ont par conséquent ressenti pendant cette période une surcharge d'activité qui a généré des soucis de santé, du stress et des angoisses. Si la formation à distance fait donc actuellement l'objet d'un certain rejet de la part des étudiants comme des enseignants, c'est parce qu'elle doit davantage être préparée en amont. Les enseignants, qui n'ont pas cette capacité actuellement, par manque de temps ou de moyens, doivent être accompagnés dans cette démarche.

S'agissant de la fracture numérique, toutes les universités ne sont pas dans la même situation en termes de réseau. L'université de La Rochelle finance sa propre connexion au Réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche (Renater), dont la qualité se révèle cependant relativement faible, en raison de moyens limités. Ainsi, tandis qu'en mars dernier les réseaux privés ont pris le relais en raison du confinement, au cours de la deuxième partie de l'année, une partie des enseignants était présente sur place, ce qui a engendré certains soucis de connexion. Nous ressentons donc la fracture numérique dans certains établissements.

**M. Ollivier Hammerlé, président de l'association « L'Université numérique ».** – Bonjour à tous, merci de nous donner l'occasion de nous exprimer dans le cadre de cette mission d'information.

Je suis président de l'association « L'Université numérique », qui existe depuis quatre ans et regroupe les Universités numériques thématiques (UNT) qui ont été créées il y a 15 ans environ. Chaque université numérique thématique s'adresse à un large champ disciplinaire. Je suis personnellement directeur de l'UNT « Université ouverte des humanités », qui concerne les disciplines des sciences humaines sociales, lettres, langues et arts et cultures. Chaque UNT constitue un réseau d'universités ; à titre d'exemple, l'UNT que je représente regroupe une trentaine d'universités françaises ; l'université numérique en santé et sport (ou UNESS) compte outre la composante sport la quasi-totalité des universités de médecine.

Ces UNT coproduisent avec les universités partenaires des ressources pédagogiques numériques. Nous avons aujourd'hui 28 000 ressources, qui ont été soit coproduites, soit labellisées *a posteriori*. Lorsque la crise est survenue, nous disposons donc de ce capital de ressources. L'un de nos crédos demeure la mutualisation. Ainsi, les financements ne sont attribués aux établissements qui créent des ressources que si ces dernières sont coproduites par plusieurs universités. Nous travaillons en outre de plus en plus à l'accompagnement des établissements en vue de l'utilisation de ces ressources et de l'hybridation des contenus. En revanche, les réseaux sont du ressort des établissements et de structures telles que Renater.

Lors de la survenue de la crise et du premier confinement, nous disposions donc déjà d'un capital de ressources pédagogiques ainsi que de guides d'utilisation de ces ressources. Le premier confinement a été annoncé un vendredi ; dès le lundi, nous avons mis en place une lettre d'information quotidienne adressée aux établissements, dont l'objectif était de faciliter la continuité pédagogique et de faire en sorte que les collègues ne se sentent pas seuls face à la crise. Nous avons également mis en ligne sur notre site une page reprenant les

informations essentielles de la lettre, indiquant aux collègues les ressources qu'ils pouvaient mobiliser pour hybrider leurs cours. Nous avons également proposé des webinaires, qui ont permis aux professeurs d'assister à des cours, par exemple sur l'enseignement à distance ou la thématique du bien-être des étudiants et des équipes. 400 personnes se sont connectées à ce dernier webinaire, qui a ensuite été mis à disposition de tous les collègues. La lettre quotidienne est progressivement devenue hebdomadaire : nous avons donc rempli notre rôle d'accompagnement au moment de la crise.

Considérant que les enseignants ne savaient pas nécessairement comment s'emparer de toutes les ressources à leur disposition, nous nous sommes tournés vers le Comité numérique de la Conférence des présidents d'université (CPU) et vers les vice-présidents en charge du numérique, dans le but de proposer un outil répondant aux attentes du corps enseignant. Nous avons ainsi travaillé, dès le printemps, à la mise en place de parcours types pour une quarantaine de diplômes, essentiellement de licence et de spécialités de DUT. Ces parcours types étaient décomposés en unités d'enseignement pour lesquelles nous avons précisé les ressources existantes en les catégorisant. Nous les avons développés en coopération avec le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, puis nous les avons mis en ligne en collaboration avec Canal-U et *FUN<sup>5</sup>-Mooc*. Au milieu de l'été, ces parcours types ainsi que des ressources transversales, pour l'apprentissage des langues étrangères, le perfectionnement en expression écrite du français ou des formations aux compétences numériques ont ainsi été mis à disposition des enseignants. Une dizaine de milliers de visiteurs uniques se sont rendus sur notre site, FUN-Ressources. Nous avons en outre créé cet été un *Learning management system* (LMS) qui reprend peu à peu les ressources pédagogiques intégrées dans ces parcours types, afin que les collègues puissent se les approprier et les intégrer à leur propre environnement numérique dans les établissements.

Nous avons donc essayé d'accompagner les enseignants, mais tous n'ont pas le même niveau d'acculturation vis-à-vis du numérique. Celui-ci dépend fortement des disciplines. De plus, les moyens alloués aux étudiants ne sont pas les mêmes. De plus, les publics diffèrent. Par exemple, les publics des facultés de lettres sont en plus grande difficulté sociale et n'ont pas le même niveau d'équipement personnel. Les enseignants de sciences humaines et sociales ont en outre parfois plus de difficultés à s'adapter aux outils numériques que les enseignants d'informatique ou de disciplines scientifiques. Pour accompagner les enseignants, des moyens humains doivent donc être déployés, par exemple au travers d'ingénieurs pédagogiques.

**Mme Emmanuelle Villiot-Leclerq, responsable du *digital learning center* de l'École de management de Grenoble.** – Bonjour. Merci de nous recevoir et de nous proposer ce temps d'échange. Je suis enseignant-chercheur en pédagogie universitaire, spécialisée dans les environnements numériques, et j'ai la responsabilité de la cellule de soutien à la transformation pédagogique et digitale de l'École de management de Grenoble. À ce titre, je travaille avec la direction pour déployer les environnements en ligne et comodatux.

Nos étudiants ont repris partiellement leurs cours en présentiel, dans des salles équipées de type comodal. Nous avons porté une attention particulière au confort sonore et visuel de ces salles, pour permettre une sensation d'immersion et de présence à distance, qui fait souvent défaut. Nous avons en outre travaillé sur la simplicité de branchement. Les étudiants ont ainsi le choix entre suivre un module en présentiel ou en distanciel. Ils bénéficient d'un emploi du temps adapté pour limiter les temps dits synchrones. Nous avons

---

<sup>5</sup> FUN : France Université Numérique.

plus tôt évoqué la surcharge mentale et le temps passé par les étudiants devant les visioconférences lors du premier confinement. Dès le mois de juin, ils nous ont effectivement fait part de cette surcharge très forte, qui a engendré des problèmes de concentration et de fatigue. Nous avons donc réfléchi à la structuration des emplois du temps afin de limiter le synchrone et de répartir sur la semaine les temps de visioconférence. Nous avons également travaillé avec les enseignants pour que la scénarisation de leurs cours intègre beaucoup plus de contenus asynchrones.

Les étudiants passent, en outre, tous leurs examens en ligne ; depuis le printemps, aucun examen ne s'est tenu en présentiel. Pour cela, nous avons dû renforcer nos infrastructures et le lien avec nos environnements numériques. Par exemple, la plateforme soutenant tous nos examens devait être connectée avec nos systèmes d'administration.

En termes de soutien et d'encadrement, les étudiants bénéficient d'un encadrement humain renforcé. Nous avons en effet été confrontés à des étudiants isolés ou qui rencontraient des difficultés de connexion ou des problèmes liés à leur matériel. Un *e-center* est à leur disposition pour proposer des dépannages, prêter des clés 4G, etc. Nous avons en outre renforcé nos outils et ressources pour aider les étudiants à apprendre en ligne et développer de bonnes pratiques. Très récemment, nous avons mis en place une cellule d'appui pédagogique et académique, composée d'enseignants qui prennent en charge des questionnements liés à l'enseignement en ligne. Nous renforçons par ailleurs dans nos dispositifs en ligne la question de l'accessibilité. Il est en effet apparu que les étudiants en situation de handicap devaient suivre des enseignements sur des interfaces qui n'étaient pas adaptées.

Nos étudiants sont restés intégralement en distanciel jusqu'au 8 février. Certains disent apprécier l'enseignement en ligne, parce qu'il leur permet d'étudier à leur rythme et leur offre plus de liberté et de flexibilité ; il s'agit notamment des étudiants des programmes internationaux, des étudiants en alternance, en troisième année et des personnes en formation continue. En revanche, les publics de première année ont été en difficulté, bien que nous arrivions aujourd'hui à une situation plus stabilisée. Ils ont fait part de leur soulagement de pouvoir revenir partiellement en présentiel.

L'expérience étudiante manque toujours de lien social, d'échanges et de la présence de l'autre, étudiant comme enseignant. Il est donc nécessaire de réintégrer cette dimension humaine, les cours ayant toujours lieu essentiellement à distance, bien que nos campus aient rouvert au printemps.

S'agissant des activités *online*, nous avons conduit une enquête au printemps. Nos étudiants ont plébiscité les travaux individuels, les lectures de préparation ainsi que les séances à distance, avec la salle divisée en groupes. Une diversification des activités est donc nécessaire.

Du point de vue de l'expérience des enseignants, ceux-ci sont soit *online*, soit en comodal, c'est-à-dire à la fois en présence d'étudiants et à distance. Ils passent parfois de l'un à l'autre au cours de la journée. Depuis mars 2020, nous avons mis en place des sessions de formation en présentiel, des parcours d'autoformation, des communautés au sein du corps professoral pour échanger sur des pratiques liées au digital et le déploiement de ressources en ligne dédiées. Nous avons également utilisé les ressources de *FUN-Mooc*. Des webinaires étaient en outre proposés par d'autres universités. L'accompagnement a donc été renforcé.

Nous n'avons pas rencontré de problématique importante liée au matériel. La cellule d'encadrement était présente, et les cellules d'innovation et de transformation pédagogique étaient bien dotées, passant de neuf à quatorze personnes. S'agissant de l'enseignement en ligne, dès mars 2020, 123 sessions de formation ont été dispensées. L'accélération et la mobilisation des enseignants ont donc été extrêmement fortes. Nous avons en outre dû recalibrer nos serveurs et choisir certains outils. Nous avons choisi de nous centrer sur *Moodle* et *Teams*, et avons amélioré leur interopérabilité pour rendre leur usage plus fluide, pour les enseignants comme pour les étudiants

Après avoir traversé une phase d'urgence au printemps 2020, puis une phase d'ajustement et de montée en qualité à la rentrée 2020, nous en sommes aujourd'hui à une phase d'appropriation, voire d'innovation, en termes de pratiques enseignantes.

**Mme Cora Beck, directrice des pédagogies digitales et de l'innovation du Pôle universitaire Léonard de Vinci.** –Le pôle universitaire Léonard de Vinci n'a pas connu de rupture dans la continuité pédagogique du fait de la crise, puisqu'il était déjà équipé en visioconférence, LMS et suite collaborative *Office*. Dès le confinement, nous avons pu poursuivre les enseignements à distance. Nous avons en effet initié le processus à l'occasion des grandes grèves parisiennes de décembre 2019 en digitalisant une partie de nos cours magistraux. Le niveau d'acculturation de notre communauté enseignante était donc déjà important avant le confinement, ce qui nous a permis d'être très réactifs au mois de mars 2020. De notre point de vue, ces contenus n'ont pas vocation à être maintenus en présentiel, du fait de leur format.

En revanche, nous avons rencontré une problématique concernant le passage des contenus des cours prévus pour le présentiel vers le distanciel. Nous avons donc, dès les mois de mai et juin, mis en place des formations à la scénarisation et à l'animation des cours en ligne. Ces sessions de formation ont été dispensées selon plusieurs modalités, afin de s'adapter au profil des enseignants ou à leurs contraintes géographiques et temporelles. Nous avons progressivement constitué sur notre plateforme LMS un catalogue de formations en ligne auxquelles les enseignants avaient accès quand ils le souhaitaient. Nous avons également proposé des formations synchrones aux professeurs : socles de maîtrise technique des outils (LMS, visioconférence, outil de suivi du niveau de compréhension des étudiants), pédagogie digitale. Un effort important a donc été consenti à la fois par les enseignants et par le département Innovation et pédagogie digitale, puisque 800 actions de formation ont été conduites, soit 1 600 heures de formation de la communauté enseignante.

Le pôle Léonard de Vinci connaît par ailleurs une problématique spécifique liée au nombre important d'enseignants vacataires. Ceux-ci doivent en effet gérer un écosystème différent en fonction de chaque institution pour laquelle ils travaillent. Nous avons donc fait un effort particulier pour accompagner la montée en compétence de ces professeurs, ce qui a nécessité une forte collaboration avec les responsables de services informatiques, avec les ressources humaines pour la mise en place de formations, et avec le service juridique en ce qui concerne les contrats des enseignants. Ces nouvelles modalités supposent en effet la diffusion et la rediffusion d'images enregistrées.

Tous les établissements avaient probablement amorcé une transformation digitale. Notre pôle universitaire est connu pour son innovation et, s'il a souffert du passage au 100 % distanciel, les retours des délégués et des étudiants sont globalement très positifs quant au maintien de la continuité pédagogique et à la qualité des enseignements.

S'agissant de l'augmentation des connexions, nos serveurs n'ont pas connu de dysfonctionnements. Un certain nombre de licences avaient déjà été acquises ; il nous a donc seulement fallu nous en procurer davantage. Les serveurs de ces outils sont gérés par le prestataire lui-même. En revanche, l'automatisation de certains services sur le portail étudiant a été très appréciée, par exemple l'accès aux cours sur *Zoom* et la mise à disposition de l'ensemble des *replay* des cours sur le portail. Cette nouveauté a été extrêmement bien accueillie par les étudiants et les enseignants.

En dépit de notre préparation technologique et de notre niveau d'acculturation, la problématique du passage au 100 % distanciel de contenus prévus pour le présentiel a été réelle. Toutes les matières scientifiques ou nécessitant une manipulation, ce qui est le cas par exemple pour les travaux pratiques de physique, de mécanique ou de thermodynamique, n'ont plus eu accès à des salles de cours. Par ailleurs, certains cours utilisent des logiciels puissants, notamment en web, en *design*, en création ou en jeux vidéo. Nous avons dû créer des *Cloud* dans lesquels les étudiants ont pu utiliser ces logiciels. S'agissant des manipulations, nous réfléchissons actuellement à des simulations virtuelles, *via* des partenariats avec d'autres écoles ingénieurs, ainsi qu'à la mise en place de jumeaux numériques, c'est-à-dire la création virtuelle d'un outil qui puisse être manipulé à distance. Ces mesures représentent cependant des budgets importants.

En ce qui concerne l'enseignement en mathématiques, qui suppose notamment l'écriture de formules, les enseignants qui n'avaient pas l'habitude d'utiliser les tablettes graphiques ou les tableaux blancs numériques ont été confrontés à des difficultés. Nous avons donc dû les équiper et les former à l'utilisation de ces nouveaux outils. De la même manière, s'agissant des langues étrangères, les éléments paraverbaux, les intonations et la pédagogie active sont plus complexes à mettre en place en distanciel quand les enseignants n'y sont pas formés. Un certain nombre de filières sont donc complexes à retranscrire à distance. Si nous trouvons progressivement des solutions, le processus demeure long et onéreux. Nous constatons, en outre, un manque de méthodologie pour l'apprentissage en autonomie chez les étudiants.

Pour accompagner les enseignants, nous avons lancé une campagne d'observation des *replay* des cours, dans le cadre d'une démarche qualité, afin de proposer aux enseignants des formations individualisées et des axes d'amélioration, notamment en scénarisation et en animation des cours. S'agissant des étudiants, un certain nombre de formations ont été mises en place : outils digitaux, bases de données, méthodologie de travail en autonomie. Nous réfléchissons également au déploiement de campagnes d'évaluation sur certaines compétences numériques nécessaires à l'entrée à l'université, *via* un partenariat avec la start-up *Pix*.

**Mme Céline Boulay-Espéronnier.** – Merci pour ces échanges extrêmement intéressants. Avec le recul dont nous disposons, nous pouvons considérer que la crise que nous traversons a provoqué une accélération des transformations en cours., notamment en matière d'enseignement supérieur L'enseignement à distance nous a permis de redécouvrir l'importance et la valeur ajoutée de l'échange humain. Par ailleurs, la connexion internet ou la disponibilité du matériel sont autant d'éléments qui entreront désormais davantage en compte dans la réussite étudiante. Dans quelle mesure, selon vous, le changement réside-t-il dans l'acceptation de nouveaux modes de transmission des savoirs ? D'autres questions se posent, par exemple du point de vue de l'éthique, s'agissant de la gestion des données relatives aux étudiants.

Ces évolutions sont en outre similaires à celles qui se sont manifestées dans le monde du travail. Ne pourrions-nous pas réfléchir davantage à la manière dont les évolutions numériques seront mobilisées dans la vie professionnelle, avec peut-être une hybridation pérenne entre le distanciel et le présentiel ?

Concernant la contribution vie étudiante et de campus (CVEC), nous savons qu'elle a été largement mobilisée, notamment pour l'achat de matériel informatique. Pouvez-vous indiquer dans quelle mesure ? La CVEC s'est par ailleurs révélée très utile pour répondre à des problématiques de santé. À l'avenir, l'enjeu sera peut-être de mobiliser ces aides afin d'accompagner la transformation de locaux. La Présidente de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE) soulignait l'intérêt de travailler sur des *living places* ou *workplaces* dans ce cadre.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Les événements de cette dernière année ont-ils vocation à faire évoluer l'enseignement supérieur, en fonction des matières ? Souhaitez-vous institutionnaliser les modes hybrides dont vous avez parlé ? Les compétences acquises par les enseignants, mais aussi les étudiants, sont en effet utiles pour l'avenir.

S'agissant des étudiants eux-mêmes, avez-vous fait face à des situations de grande difficulté ou d'échec ? Des étudiants ont-ils été dans l'incapacité de s'habituer à ce mode d'enseignement ? Je pense surtout aux primo-étudiants, qui se retrouvent dans une situation inédite et particulièrement difficile, parce que les compétences qu'ils acquièrent en ce moment seront indispensables pour l'avenir. Des modules spécifiques sont-ils prévus pour accompagner des étudiants auxquels l'usage des outils numériques pose des difficultés ?

**M. Laurent Lafon, rapporteur.** – Merci à tous pour les réponses que vous avez déjà apportées. Je souhaiterais aborder la question des examens. Le fait de les passer en distanciel a-t-il eu des conséquences, notamment sur le degré de bienveillance dont ont pu faire preuve les enseignants ? Comment lutter contre les phénomènes de triche en distanciel ? D'après vous, la valeur des diplômes s'en trouve-t-elle impactée ?

S'agissant de la cybersécurité, vous avez utilisé différents outils, dont nous savons pour certains qu'ils ne sont pas suffisamment sécurisés. Ces considérations ont-elles été prises en compte ? Avez-vous reçu des directives de la part des universités ou eu des contacts avec des organismes comme l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) avant de décider d'utiliser un outil ? Enfin, s'agissant de la suite, quelles modalités d'enseignement entendez-vous mettre en place en septembre, si les cours peuvent reprendre en présentiel ?

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Merci, monsieur le rapporteur. Je souhaite insister sur les problématiques de souveraineté numérique, auxquelles le Sénat se montre particulièrement attentif. Nous avons le sentiment que face à l'urgence, nous avons eu largement recours à des logiciels dont nous savions pourtant qu'il serait préférable de les abandonner pour des solutions libres ou nationales.

**M. Guy Mélançon.** – Les questions que vous posez font écho à des propos qui ont été tenus. J'insistais moi-même sur le fait que cette crise a engendré une transformation de nos méthodes. Celle-ci était déjà engagée ; néanmoins, la crise a mis en exergue la nécessité d'en accélérer le rythme et le déploiement à plus large échelle. Certains enseignants se sont posés en pionniers, se sont tournés vers les outils numériques de façon spontanée et ont su s'en emparer. D'autres demeurent plus éloignés de ce monde, et doivent être accompagnés.

Nous parlons souvent de la transformation numérique des universités ; il me semble plus utile de réinventer les universités et l'enseignement dans un monde devenu digital. Il ne s'agit pas de déployer des outils et des solutions de toute part, mais de réfléchir à nos méthodes à présent que le numérique fait partie du monde : opter pour le présentiel ou le distanciel en fonction des besoins, consacrer le temps en présentiel à un accompagnement des étudiants plutôt que de se placer en transmetteur de connaissances dans une salle, etc. Les schémas de pensée doivent donc évoluer. Ce travail est déjà engagé, comme je peux le constater sur le terrain. Une transformation telle que l'a décrite Mme Cora Beck demande cependant du temps.

La continuité entre le monde académique et professionnel a en outre été soulignée. Cette dimension me semble très intéressante. Le numérique peut ainsi permettre que l'étudiant, dès son arrivée dans le monde universitaire ou les études supérieures, soit en lien avec le monde professionnel. Au-delà des méthodes d'apprentissage, la transformation doit porter sur les cursus et la personnalisation des parcours. Les étudiants doivent être en mesure d'interroger très tôt les professionnels sur les métiers, les compétences exigées et les cours nécessaires pour s'orienter ultérieurement.

Concernant la CVEC, je trouve intéressant que vous évoquiez la possibilité d'une mobilisation en faveur de la transformation des locaux. Si nous considérons que les temps de présence avec les étudiants sont précieux, les espaces le sont tout autant. Les étudiants doivent pouvoir s'emparer de ces lieux pour travailler en groupe, avec des dispositifs numériques. La mobilisation de la CVEC dans le cadre de cette transformation serait tout à fait souhaitable.

En ce qui concerne la cybersécurité, nous pouvons féliciter le travail de nos directions des systèmes d'information (DSI), que le manque de moyens rend parfois difficile. Il me semble nécessaire de se préoccuper de ce risque, qui est devenu réel dans nos établissements. Des investissements conséquents sont indispensables pour avancer sur ces sujets. Les DSI en sont conscientes. Le choix des solutions a tenu compte de ces risques, mais aussi des besoins en termes de nombre de connexions. En effet, certaines des solutions déjà adoptées par les universités ne permettaient pas le passage à une échelle supérieure. C'est pourquoi nous souhaiterions que des acteurs européens ou français puissent se positionner sur le *Cloud*. Nous pouvons effectivement nous demander pourquoi, en dépit des laboratoires de recherche dont nous disposons, notamment en informatique, nous ne pouvons pas développer de solutions alternatives à celles de nos concurrents américains, notamment pour ce qui est des outils de visioconférence.

**M. Jean-Christophe Burie.** – Sur la cybersécurité, je souhaite souligner le rôle des responsables de la sécurité des systèmes d'information et des délégués à la protection des données. Des recommandations ont été émises lors du passage à l'enseignement à distance. Néanmoins, certains enseignants, confrontés à la difficulté à passer à une échelle supérieure en la matière, ont eu recours à des solutions gratuites qu'ils ont eux-mêmes choisies et qui ne permettent pas de maîtriser la sécurité des données.

Concernant les examens, si nous souhaitons évaluer le degré de connaissance, il va de soi qu'un contrôle assez strict est nécessaire, puisque les étudiants à distance peuvent communiquer entre eux. Des outils permettent par exemple, pour un questionnaire à choix multiples, d'envoyer des questions différentes aux étudiants. Une autre méthode consiste cependant à évaluer non pas les connaissances mais les compétences, en confrontant les étudiants à un problème concret et en sollicitant leur esprit d'analyse. La triche s'en trouve considérablement complexifiée. Les diplômés ont quant à eux conservé la même valeur.

S'agissant des situations de difficulté ou d'échec, nous avons constaté des abandons de la part d'étudiants relativement isolés, notamment parce qu'ils se situaient en zone blanche. Tous les étudiants, par ailleurs, n'ont pas eu la faculté d'utiliser le numérique dans leur apprentissage et de gérer leur temps. Il serait dès lors nécessaire de former les étudiants aux méthodes d'apprentissage mobilisant les outils numériques.

Au sujet du présentiel, je pense que la formation d'un citoyen se fait aussi par les interactions, les activités culturelles, le sport, et toute forme d'échange. En nous concentrant exclusivement sur la scénarisation des cours, nous risquons de manquer ces aspects. Au sein de l'université de La Rochelle, nous assurons des activités culturelles à distance. L'événement « Les étudiants à l'affiche », par exemple, propose différents spectacles. L'objectif était de maintenir ce contact et ce lien. Le présentiel est donc important, au-delà de l'enseignement.

**M. Ollivier Hammerlé.** – La crise est effectivement un facteur d'accélération de la transformation pédagogique. À l'occasion d'un blocage étudiant particulièrement soutenu, l'université Toulouse Jean-Jaurès avait, bien avant la pandémie, créé sa plateforme pédagogique pour mettre en ligne les supports pédagogiques.

En ce qui concerne l'institutionnalisation de l'évolution de l'enseignement, les cours magistraux pourraient tendre à disparaître ou du moins à s'amenuiser par rapport aux autres enseignements. Certains collègues les qualifient d'« activités pédagogiques de faible niveau cognitif ». Ils pourraient être remplacés en partie par des supports numériques, parallèlement à un renforcement des volumes horaires de tutorat et de travaux dirigés, pendant lesquels les enseignants s'assureraient que les cours magistraux qu'ils n'ont pas dispensés ont bien été suivis et compris par les étudiants. Ce tutorat devrait être assuré par des enseignants de bon niveau. Le coût de cette transformation pédagogique serait en l'occurrence supérieur au coût de l'enseignement traditionnel. Les économies d'échelle espérées par la généralisation de la pédagogie numérique sont donc un leurre !

S'agissant de la CVEC, un rapport de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche relatif aux universités numériques thématiques, suggérait que chaque étudiant acquitte une somme modique - l'équivalent de deux cafés - sur ses frais d'inscription, afin de pérenniser la production de ressources pédagogiques ainsi que leur diffusion libre. Nous pourrions imaginer qu'une partie de la CVEC soit consacrée à la production de ressources pédagogiques.

Pour ce qui est des étudiants en difficulté, nous avons effectivement constaté des abandons et décrochages. Lorsque nous dispensons les cours en visioconférence, certains étudiants gardent leur caméra éteinte, ce qui est tout à fait légitime mais engendre des difficultés. Avant la crise sanitaire, nous avons mis en place, en collaboration avec la fédération interuniversitaire de l'enseignement à distance, un dispositif de préparation à l'entrée dans les études à distance ou « Passeport EAD ». Celui-ci est utilisé dans quelques universités françaises et consiste en une formation à l'enseignement à distance, à destination des étudiants.

Concernant la problématique des examens, je me suis aperçu que les étudiants s'étaient très bien adaptés au travail collaboratif à distance : lors des examens, nous retrouvons ainsi des copies similaires ! La valeur des diplômes peut s'en trouver abaissée, dans le cadre d'une évaluation standard. Ce constat doit néanmoins entraîner une évolution de nos modes d'évaluation.

**Mme Emmanuelle Villiot-Leclerq.** – En ce qui concerne la transformation en cours et le développement de l’enseignement à distance, nous constatons tous qu’un cap a été franchi dans nos méthodes de travail quotidiennes, tant au sein de nos institutions que dans nos méthodes d’enseignement et d’apprentissage. Ces transformations ont un impact sur notre rapport aux autres, au temps et aux locaux. Notre mission est aussi de préparer nos étudiants à vivre dans le monde professionnel en les accompagnant dans ces nouvelles façons de travailler, marquées par la flexibilité et le décloisonnement entre les différents espaces de travail. Nous devons les aider à être à l’aise à distance pour développer des compétences, travailler en équipe, gérer les conflits, etc. Cela influe sur la façon dont nous organisons nos enseignements et programmes, mais aussi dont nous les accompagnons.

Nous nous sommes en outre aperçus de l’importance du lien social et de la vie de campus. Dans nos écoles, les associations sont très actives. Or les étudiants ne bénéficient plus de ces interactions à l’heure actuelle. Dans ce contexte, nous nous interrogeons sur la nature des liens qui pourront se développer entre les étudiants dans les mois à venir. En effet, cette vie de campus construit, elle aussi, nos étudiants et les citoyens de demain.

S’agissant de l’hybridation, en tant qu’institution et corps professoral, nous avons la responsabilité de vivre de façon presque synchrone des situations distancielles ou alliant distance et présence. Une part de l’enseignement à distance demeurera certainement. Dans notre cas, les programmes internationaux pourraient conserver quelques modules à distance. Nous pourrions également organiser différemment le cursus pour les alternants, par exemple en les accueillant à différents moments de l’année et en utilisant les dispositifs comodaux pour les accompagner lorsqu’ils sont en entreprise. Nous allons donc conserver la flexibilité que nous avons expérimentée. L’objectif est malgré tout de permettre aux étudiants de vivre cette vie de campus et ce rapport à l’autre. Le présentiel occupera donc une part plus importante qu’actuellement.

S’agissant des étudiants en grande difficulté, je rejoins les propos tenus sur la difficulté à les identifier. Nous nous référons à des indicateurs tels que l’absence de participation, de nombreux étudiants conservant leur caméra éteinte pendant les cours. Nous observons également des phénomènes de décrochage lors du rendu des travaux. Nous avons toutefois de grandes difficultés à identifier ces étudiants. Dans ce contexte, les enseignants ont été mis à contribution ; en parallèle, nous avons mis en place davantage de temps d’interactions, avec un encadrement humain, car nous avons considéré que ces étudiants souffrent souvent de l’isolement ou d’un grand inconfort face au numérique.

Concernant les examens, nos collègues enseignants ont quelque peu transformé la façon d’évaluer les étudiants, en favorisant des examens à haut niveau cognitif, autour de cas et projets. Nous avons en outre renforcé le contrôle continu. Nous avons donc adapté notre mode d’évaluation des étudiants, mais le niveau d’exigence reste le même.

Au sujet de la transformation de nos institutions et de nos locaux, il est possible que la salle de classe évolue dans les prochains mois et années. Nous travaillons en effet davantage par projet et le collaboratif se développe considérablement, même dans un contexte distanciel. Nous souhaitons donc adapter nos locaux à ce type de pédagogie, pour en faire des tiers lieux plus ouverts sur le territoire et le monde professionnel. Cela n’empêchera pas le développement de campus virtuels jumeaux. Nous pourrions donc proposer tout un panel de situations d’enseignement, en fonction du profil des étudiants.

**Mme Cora Beck.** – S’agissant de l’évolution des modes d’enseignement, je pense qu’aucun retour en arrière n’est possible. Nous avons franchi un cap, avec une montée en compétence considérable des enseignants et des étudiants. Si le retour en présentiel s’avère nécessaire pour tout ce qui a trait à la socialisation, au fonctionnement des associations et à la vie étudiante, certains contenus perdureront à distance, comme les cours magistraux ou les enseignements théoriques et dépourvus d’interactions. Ces derniers pourraient être transformés en module *e-learning*, en vue de libérer du temps de classe au profit d’activités plus qualitatives, d’échanges, de gestion de projet ou de cas pratiques. Nous nous orienterons donc certainement vers un enseignement multimodal et un maintien du cours hybride en comodal.

Nous avons interrogé nos étudiants sur leur souhait de revenir sur le campus. Une partie d’entre eux serait favorable à la persistance d’une partie de l’enseignement à distance, notamment les alternants, qui ont pris l’habitude de télétravailler pour leur entreprise et ont développé des compétences de gestion de projet et de collaboration en ligne. Ils ne perçoivent pas nécessairement l’intérêt de revenir en présentiel sur les campus.

Cette multimodalité prendra nécessairement le pas dans les années à venir, du fait de sa flexibilité, de sa capacité à s’adapter aux profils d’apprentissage et des réponses qu’elle apporte aux nouveaux besoins de l’apprenant d’aujourd’hui. Elle suppose néanmoins de repenser les syllabus, de granulariser les enseignements, de réduire la charge cognitive des séances en synchrone, de déporter les enseignements théoriques en modules *e-learning* et d’organiser en présentiel les enseignements pratiques. L’objectif est de proposer des apprentissages adaptés et individualisés, fondés sur une approche par compétence et orientés sur le savoir-faire plutôt que sur le savoir, en cohérence avec les exigences du monde du travail. Nous avons néanmoins besoin, pour cela, d’une reconnaissance par l’ensemble des acteurs de la formation en ligne. Il serait ainsi nécessaire de repenser les normes d’accréditation et de reconnaissance des diplômes pour les cours en ligne ou multimodaux. Aujourd’hui, les accréditations sont fondées sur des heures de face à face, et 50 % des enseignements doivent être réalisés par des enseignants permanents. Or il est possible de digitaliser des contenus, soit en les concevant en interne, soit en louant des contenus sur des plateformes d’enseignement à distance.

S’agissant des étudiants en grande difficulté, il est indispensable d’adapter les modes d’enseignement et de leur permettre de choisir d’assister en présence ou à distance aux cours hybrides. Cet apprentissage à la carte, plus flexible, pourra s’adapter aux besoins de chacun, en libérant du temps pour continuer de se former ou travailler par ailleurs.

L’accompagnement pédagogique doit également être repensé. Nous avons mis en place, au niveau de la CVEC, des projets d’accompagnement pédagogique. Nous avons ainsi proposé des parcours *gamifiés*, individualisés et en ligne, avant les amphithéâtres de rentrée. Cette démarche a été très bien accueillie par les étudiants. Nous avons également mis en place de nouvelles modalités d’accompagnement pédagogique en ligne, en démultipliant les réunions individuelles synchrones avec les étudiants et en assurant l’accompagnement pédagogique et asynchrone sur des forums. Ces projets ont tous été pris en charge par la CVEC.

Le numérique peut en outre s’accompagner de fractures dans l’apprentissage et l’acquisition de savoirs, en raison de la localisation géographique ou du niveau d’équipement matériel. Nous pourrions imaginer l’instauration d’une gratuité de l’accès internet à haut débit pour tous les étudiants, ainsi que la mise à disposition de bons d’achat pour leur permettre de s’équiper de façon correcte.

L'enseignement à distance soulève également des enjeux de santé publique. Des mesures pourraient donc être imaginées en termes d'éducation aux écrans ou de sobriété numérique.

S'agissant des modalités d'évaluation, nous avons fait le choix de proposer les examens finaux de l'école de management en présentiel, sur des outils en ligne. En parallèle, les contrôles continus sont maintenus sur la plateforme. L'école d'ingénieur, pour sa part, organise des examens en présentiel sur papier. Une problématique se pose dès lors en termes de cybersécurité. Les DSI nous accompagnent dans le choix des outils que nous mettons en place.

En ce qui concerne les campus, nous considérons qu'ils ne seront pas supprimés. Ceux-ci constituent en effet un lieu de socialisation des différentes parties prenantes, qu'il s'agisse des enseignants, des étudiants, des entreprises ou des administratifs. Ces lieux structurent les interactions sociales et facilitent les échanges qui se poursuivent ensuite en virtuel. Nous verrons donc cohabiter des mondes virtuels et des campus physiques, avec des bâtiments de plus en plus connectés, ce qui pose la question du réseau et de l'accessibilité des connexions. L'enjeu est celui d'une réorganisation des locaux des campus, avec la disparition des grands hémicycles dédiés aux cours magistraux, au profit de petites salles modulables qui pourront se transformer en fonction de la modalité pédagogique mise en place, mais aussi de salles de créativité, de *fab-lab* ou encore de *learning centers* pour permettre aux étudiants en situation de fracture numérique d'étudier dans un environnement calme et bien équipé. Le campus pourrait également s'ouvrir davantage vers l'extérieur ; à titre d'exemple, l'École 42, à Paris, propose des expositions au sein de son campus.

**Mme Marie Mercier.** – Merci pour ces échanges extrêmement riches. Je souhaiterais revenir sur les effets secondaires des visioconférences. Au-delà des troubles oculaires, les troubles psychologiques à venir doivent être selon moi appréhendés dès aujourd'hui. Nos étudiants s'habitueront probablement à une forme de solitude, alors que le lien social est l'essence même de la vie étudiante.

**M. Christian Redon-Sarrazy.** – Vous avez évoqué la différence d'appétence pour le numérique chez les enseignants de sciences humaines et sociales et les enseignants de sciences de l'ingénieur, du numérique ou de l'informatique. N'existe-t-il pas également une inégalité en fonction des contenus ? Tous les étudiants des matières scientifiques et techniques n'ont-ils pas perdu une partie de leurs travaux pratiques ? Par ailleurs, sommes-nous en capacité d'atteindre la massification pour les premiers cycles ?

**M. Guy Mélançon.** – Je ne peux vous répondre sur les aspects de santé, mais je souhaiterais réagir à l'observation selon laquelle les étudiants ne seraient pas demandeurs d'un retour sur les campus. En réalité, s'ils ne souhaitent pas revenir en cours sur les campus, ils sont favorables à un retour de la vie de campus. Les étudiants apprentis trouvent pour leur part sur leur lieu de travail les relations sociales qui manquent en revanche aux autres étudiants.

S'agissant des différences entre disciplines, il me semble difficile de distinguer les sciences humaines et sociales (SHS) des sciences de l'ingénieur. Dans les faits, certains de nos collègues ont été très créatifs pour simuler les travaux pratiques, par exemple.

La massification est quant à elle une de nos préoccupations. Les établissements ont donné la priorité aux les primo-entrants. L'arrivée à l'université peut en effet être un choc. Nous travaillons fortement sur l'autonomie de nos étudiants et cherchons les rendre responsables de leur formation plutôt que de les amener à subir les injonctions des enseignants ou à suivre un

parcours préconçu. Nous souhaitons donc qu'ils réalisent des choix, y compris dans leur façon d'apprendre.

**M. Ollivier Hammerlé.** – Concernant la dichotomie entre SHS et sciences de l'ingénieur, j'évoquais essentiellement une habitude des outils, mais je connais des exemples de ressources pédagogiques produites par des collègues de SHS. Nous trouvons donc des pionniers dans chacune des disciplines. Les étudiants de SHS, d'art, de lettres et de langues sont quant à eux souvent issus de milieux moins favorisés et disposent moins facilement d'outils adaptés. Ils sont donc moins habitués à les utiliser. La certification *Pix* a été évoquée ; de nombreuses universités de SHS mettent en œuvre une formation à la culture numérique et une préparation à la certification *Pix*, afin de permettre une acculturation rapide des étudiants, dès leur première ou deuxième année de licence. Cette fracture se réduit donc progressivement.

**M. Pierre Ouzoulias, président.** – Je vous remercie vivement pour la qualité de cette audition et nous vous remercions d'avoir permis une réflexion prospective, qui nous inspirera dans nos travaux futurs.

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

*La réunion est close à 18 heures.*

**Jeudi 6 mai 2021**

**- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -**

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

### **Échange de vues sur les travaux de la mission d'information et bilan des auditions (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 12 h 20.*

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

### **Crise sanitaire et aide alimentaire pour les étudiants - Audition de représentants d'associations (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 16 h 20.*



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

**Mercredi 7 avril 2021**

- Présidence de M. Jean-Marc Boyer, président -

*La réunion est ouverte à 13 h 30.*

**Audition de Mme Isabelle Plassais, présidente de l'association des directeurs d'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (Eplefpa), et M. Jérôme Stalin, secrétaire adjoint**

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux en accueillant aujourd'hui deux représentants de l'association des directeurs et directeurs-adjoints d'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (Eplefpa).

Je salue la présidente de l'association, Madame Isabelle Plassais, qui dirige l'Eplefpa de Marmilhat – Clermont-Ferrand, après avoir notamment dirigé les établissements de Chambéry-La Motte-Servolex et Saintes-Chadignac. Elle préside également le conseil d'administration de l'École nationale supérieure de formation de l'enseignement agricole (Ensfea). Cette école assure la formation initiale et continue des enseignants et des conseillers principaux d'éducation de l'enseignement technique agricole. Elle conduit également des actions de recherche, d'innovation et d'ingénierie pour l'enseignement agricole.

Je salue également le secrétaire-adjoint de l'association, Monsieur Jérôme Stalin, aujourd'hui directeur-adjoint du centre d'enseignement zootechnique de la Bergerie nationale de Rambouillet. Il a notamment été auparavant directeur-adjoint de l'établissement de l'Eure à Chambray et directeur de l'établissement de la Baie de Somme à Abbeville. Il a également siégé en tant que président ou président-adjoint au sein de plusieurs jurys de Bac pro ou de brevet d'études professionnelles agricoles (BEPA).

Madame, Monsieur, nous vous remercions pour votre présence et vous rappelons qu'en raison du contexte sanitaire, vous devrez conserver votre masque, y compris durant vos interventions. Je vous rappelle également que cette réunion est captée et diffusée en direct sur le site Internet du Sénat, sur lequel elle pourra ensuite être consultée en vidéo à la demande.

Avec mes 22 collègues membres de la mission d'information, nous sommes convaincus que l'enseignement agricole est une chance pour de nombreux jeunes et un outil indispensable pour l'avenir de nos filières agricoles et alimentaires.

Nous l'avons encore mesuré vendredi dernier, avec notre rapporteure Nathalie Delattre, en allant sur le terrain, en Gironde, à la rencontre des directeurs des structures, des professeurs et des élèves, apprentis et étudiants de l'enseignement agricole.

Nous avons notamment échangé avec les équipes de l'Eplefpa de Blanquefort, plus grand Eplefpa de France, mais aussi avec celles d'une Maison familiale rurale (MFR) et de Bordeaux Sciences Agro, ce qui nous a permis d'aborder les liens entre l'enseignement

technique et l'enseignement supérieur long. Nous avons enfin porté une attention particulière au cours de ce déplacement à la coopération européenne et internationale, l'une des cinq missions de l'enseignement agricole, en nous rendant au siège de l'Agence Erasmus+ France.

Les premières auditions de la mission ont mis en évidence plusieurs thèmes. J'en citerai brièvement cinq.

Le premier, c'est l'enjeu de l'orientation et la connaissance ou la reconnaissance de l'enseignement agricole : cet enjeu a encore été largement évoqué vendredi dernier en Gironde, sur fond d'agri-bashing.

Le deuxième thème, c'est celui de la concurrence ou de la « complémentarité à parfaire », d'une part, au sein de l'enseignement agricole et, d'autre part, entre les structures de l'enseignement agricole et l'Éducation nationale. Cela nous conduit nécessairement à évoquer la question du maillage territorial de l'enseignement agricole, mais aussi de sa stratégie de croissance. D'un côté, le ministère mène des campagnes de communication en faveur de l'enseignement agricole, mais de l'autre, il nous revient que, pour pouvoir ouvrir une formation, vous devez en fermer une autre. Quelle est alors la logique, si ce n'est la logique budgétaire ? Peut-être pourrez-vous nous en dire plus sur ce point.

Le troisième thème, justement, ce sont les enjeux budgétaires, encore accrus par l'impact de la pandémie de covid-19.

Le quatrième thème, qui est central dans la démarche de la mission d'information, c'est la capacité de l'enseignement agricole à répondre aux besoins des filières agricoles et alimentaires, mais aussi, au-delà, aux enjeux des territoires ruraux. Nos auditions nous ont notamment conduits à évoquer les compétences en matière numérique, de comptabilité ou encore de ressources humaines.

Le dernier thème que je souhaite évoquer en préambule, sous le contrôle d'Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes du Sénat, c'est la place des filles ou des jeunes femmes au sein de l'enseignement agricole. Nous sommes en effet attentifs aux éventuels stéréotypes dans les choix des filières, à la difficulté qu'elles peuvent rencontrer pour trouver des stages, ainsi qu'à l'égalité des chances dans les débouchés. C'est, là aussi, un point dont nous avons parlé vendredi.

Je propose que vous puissiez nous présenter votre vision des enjeux, à partir du questionnaire qui vous a été adressé par notre rapporteure, pendant une dizaine de minutes.

Je passerai ensuite la parole à notre rapporteure Nathalie Delattre afin qu'elle puisse vous poser un certain nombre de questions, puis à mes collègues qui le souhaitent.

Madame la Présidente, je vous cède la parole.

**Mme Isabelle Plassais, présidente de l'association des directeurs d'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (Eplefpa).** – Que d'enjeux, que de questions ! Je vois que votre champ est très pointu en ce qui nous concerne. Je voudrais insister sur le fait que l'Eplefpa est une structure multiple réalisée pour répondre aux besoins des territoires, ce qui nous différencie des MFR ou de l'enseignement privé temps plein. Depuis toujours, nous avons associé formation initiale scolaire, formation par apprentissage et formation continue avec des supports techniques, exploitations et ateliers technologiques, voire des centres équestres. C'était la seule solution pour être au plus près des préoccupations, par

des entrées multiples sur les enjeux des territoires au profit des formations agricoles et alimentaires, et de manière plus large des territoires ruraux. Certains établissements ruraux sont devenus périurbains, d'autres sont restés très ruraux. La structuration des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) est d'une grande richesse et nous motive pour mobiliser pleinement cet outil, qui est plus un facteur de développement qu'un frein.

S'agissant des enjeux, en tant que directeurs et directeurs adjoints d'Eplefpa, nous sommes organisés en association depuis plus de 30 ans pour garder notre liberté de pensée. Nous échangeons entre nous avant de porter nos idées auprès de notre administration. Nous avons l'esprit ouvert. Lors du séminaire annuel, nous faisons venir des personnes extérieures à notre ministère pour avoir une vision élargie de ce que nous pourrions apporter à notre système. Nous discutons ainsi de nos projets avec la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) car nous sommes représentés, comme association, au sein d'un certain nombre d'instances de réflexion, notamment sur la gouvernance institutionnelle qui se décline au niveau national, régional et dans les établissements, mais aussi plus informelle. Il en est de même pour les représentants des associations d'exploitations et d'ateliers technologiques, et des associations de directeurs de centres de formation d'apprentis (CFA) et de centres de formation professionnelle et de promotion agricole (CFPPA). Nous essayons de rapprocher ces différentes associations de manière à avoir un portage plus complet et collectif de nos positions par rapport aux enjeux.

Ces enjeux sont de différentes natures. Les évolutions des politiques publiques et des lois télescopent notre modèle d'organisation. La loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel change beaucoup de choses. Si nous avons une régulation de la carte des formations jusque-là pleinement entre les mains de l'autorité académique et des conseils régionaux, nous basculons vers un système où la libéralisation de l'offre de formation échappe à toute régulation ordonnée, telle qu'elle se faisait auparavant. D'où la nécessité de réfléchir à d'autres modes de régulation. Il est temps que les acteurs sur le terrain grandissent, deviennent autonomes et en capacité d'interagir ensemble pour que tout le monde ait sa place, de manière à assurer le meilleur service auprès des publics auxquels nous nous adressons et auprès des territoires. Cette question de la diversité des voies de formation a toujours été identitaire pour les EPLEFPA. Le privé se pose aussi la question, à juste titre. Sommes-nous concurrents ou partenaires ? En fonction des formations et des bassins, nous sommes parfois concurrents et d'autres fois partenaires. Nous ne sommes pas concurrents si nous réfléchissons ensemble en mettant en avant les spécificités de chaque établissement.

Cette grande diversité des EPLE se traduit en fonction des territoires par des différences majeures. L'Eplefpa de Gironde, que vous avez visité, issu d'une fusion de plusieurs établissements et exploitations, est le plus important de France. D'autres sont constitués d'un seul lycée de 120 élèves et 50 personnels, en territoire rural ou périurbain. Les objectifs à atteindre ne sont alors pas du tout les mêmes. Il faut juste être clair concernant les objectifs et les modalités pour les atteindre.

Il est important pour notre association d'accompagner l'intégralité des EPLE, dans leur grande diversité. Cette souplesse et cette agilité permettent de répondre aux besoins des territoires et de mieux s'adapter pour défendre l'enseignement agricole, qui est différent de l'Éducation nationale. C'est en ce sens que nous ne sommes pas concurrents mais différents, sur des formations qui peuvent être similaires mais qui permettent à des jeunes de faire un choix entre l'enseignement agricole et l'Éducation nationale. C'est important à cultiver, même si ce n'est pas simple.

Un autre enjeu important est la connaissance de l'enseignement agricole. Les jeunes doivent pouvoir faire un choix. Comment porter l'information auprès des jeunes et des prescripteurs – les encadrants, les familles ? Comment les jeunes peuvent-ils obtenir l'information pour conduire leur projet, là où ils sont ? Dans la réforme globale des lycées et des collèges, on a insisté sur l'orientation et l'accompagnement du choix du jeune. Nous avons notre place à tous les niveaux car nous sommes, non pas une alternative, mais un choix possible pour mener à bien des projets.

Comment faire connaître les métiers ? Un emploi d'agriculteur génère six à huit emplois autour de l'agriculture sur des champs connexes. Des possibilités importantes existent pour des jeunes qui ne souhaitent pas travailler ni étudier en milieu urbain. Ils ont envie d'autre chose, d'un territoire plus aéré. Tous ne trouvent pas dans l'Éducation nationale un écho à leur ressenti. L'objectif est de travailler sur ce sujet. Nous ne sommes pas les seuls à communiquer sur les métiers et il y a un rapprochement à faire avec les branches professionnelles. Nous devons mener des opérations de communication pour faire découvrir ces métiers et les parcours d'études correspondants. Nous y travaillons dans nos établissements car les jeunes sont assez pauvres en termes de représentation professionnelle.

Comment trouver notre place pour expliquer et communiquer sur les métiers ? C'est l'idée générale de « L'aventure du vivant », qui vise à toucher un plus grand public, à montrer toute la palette de l'enseignement proposé par le ministère de l'agriculture à tous les niveaux d'études : CAP (Certificat d'aptitude professionnelle), Bac, BTS (Brevet de technicien supérieur), licence pro, enseignement supérieur long...

Depuis plusieurs années, les EPLE ont connu et connaissent encore des aléas économiques et financiers. Lors de la réorganisation territoriale qui a vu les missions des régions évoluer, les moyens dont ils disposaient ont également été révisés. Certains EPLE ont pu enregistrer une réduction des moyens qui leur étaient alloués par les régions, ce qui a pu mettre certains lycées en difficulté, notamment en touchant à l'équilibre du service restauration/hébergement, même s'il y a toujours eu des aides en faveur des établissements rencontrant des soucis financiers.

On a connu la même chose avec l'apprentissage, qui n'a pas été financé par toutes les régions à la même hauteur. La collecte de taxe d'apprentissage devait équilibrer les finances de cette activité, les conseils régionaux apportant le complément pour atteindre l'équilibre. Des régions n'ont pas pu le faire, ce qui a entraîné des déficits importants pour certains CFA. Certains conseils régionaux ont dit que l'apprentissage agricole était probablement ce qu'il y avait de moins bien rémunéré, de moins bien subventionné dans toute la France, toutes filières confondues. L'enseignement agricole n'est pas toujours financé à hauteur de ses besoins, la taxe d'apprentissage étant faible dans ce secteur.

Les exploitations agricoles ont une mission pédagogique et de soutien technique, mais elles doivent aussi être en équilibre financier. Elles ont un outil de production et doivent veiller à maîtriser les charges et à optimiser les produits. Les salariés sont financés sur budget et de droit privé. On sait hélas que, dans une exploitation ordinaire, un agriculteur prend le salaire qu'il peut à la fin du mois. Ce surcoût fait que certaines exploitations sont en grande difficulté. Les ateliers technologiques sont également très onéreux. Les conditions sanitaires, pour ces deux types d'établissements, nécessitent des investissements à un rythme soutenu pour faire face aux obligations réglementaires, d'autant qu'en tant qu'établissement public, nous nous devons d'être exemplaires. Pour toutes ces raisons, certains établissements peuvent rencontrer des difficultés financières.

La crise de la covid-19 n'a pas arrangé les choses, pas tant pour les lycées, où un certain équilibre a parfois pu être trouvé – les élèves étant absents, des économies ont pu être réalisées sur le chauffage –, que pour la formation professionnelle continue. Certaines formations n'ont en effet matériellement pas pu avoir lieu mais les formateurs, qui sont des agents de droit public, n'ont pas pu être mis en chômage partiel. Cela a eu des répercussions financières importantes. Certains ateliers ou exploitations n'ont pas pu non plus fonctionner normalement, comme les exploitations horticoles qui n'ont pas pu commercialiser leur production au printemps. Cet outil complexe est fragile car il est réglementairement à cheval sur plusieurs dispositifs : établissements publics, contraintes économiques, accès aux aides et accompagnement restreints... En période de crise, ces fragilités sont accrues et d'autant plus apparentes.

La part des femmes dans l'enseignement agricole et dans les formations agricoles et alimentaires a tendance à baisser dans les établissements agricoles, après avoir été proche de la parité. La situation est toutefois différente selon les filières. Nous touchons là à la représentation et à l'acceptation des genres dans les différents métiers. La formation « Aménagement paysager » regroupe 10 % de filles et, à l'opposé, le nombre de filles est beaucoup plus élevé dans la polyculture et l'élevage, la dimension animale les attirant. Les formations « Services » sont extrêmement féminines et manquent de genre masculin. En outre, l'enseignement agricole fait face à la concurrence de l'Éducation nationale sur ces filières.

Le genre n'est pas rédhibitoire pour les professionnels. Une fois l'*a priori* passé, la diversité des genres est en général approuvée. L'idée est plutôt que les jeunes n'aient pas à s'inquiéter du regard des autres. Nous devons travailler avec les professionnels pour changer certaines représentations. Certains métiers auxquels nous formons sont difficiles physiquement, en termes d'horaires ou de conditions de travail, mais rien n'est impossible quand on regarde l'hôpital. Les métiers que nous proposons sont parfois moins attirants pour ces raisons. C'est une problématique qui dépasse largement l'enseignement agricole mais nous nous y associons puisque nous devons mettre en œuvre l'intégralité des politiques publiques de nos ministères de l'agriculture, de l'éducation nationale et du travail. Dans l'établissement que je dirige, des enseignants d'éducation socio-culturelle ont travaillé sur les représentations et les *a priori* dans une classe de 2<sup>nde</sup>. Les élèves ont reconnu ne pas avoir la même vision des choses. Il faut admettre la discussion, pourvu que l'on se respecte. J'ai aussi été frappée par la grossophobie, qui est aussi un phénomène marqué chez les jeunes. C'est un sujet très sensible qui revient souvent, presque plus que le genre.

**M. Jérôme Stalin, secrétaire adjoint de l'association des directeurs d'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (Eplefpa).** – Je voudrais illustrer les propos de ma présidente. Ancien élève de l'enseignement agricole, puis professeur pendant 25 ans, j'ai bien vu l'évolution de l'orientation. À l'époque, au lycée agricole d'Yvetot, il y avait 90 places pour 150 dossiers ; aujourd'hui, pour 90 places, il y a 85 dossiers ! J'ai vécu cette évolution. Nous avons déçu des élèves dans un premier temps et, maintenant, nous n'en avons pas assez pour remplir nos classes. Il faut connaître les réformes de l'Éducation nationale pour s'adapter au système.

**Mme Isabelle Plassais.** – C'est l'Éducation nationale qui mène le jeu en termes d'orientation et d'affectation. La question est de savoir comment on arrive à articuler notre fonctionnement avec le sien.

**M. Jérôme Stalin.** – Nous devons effectivement trouver une bonne articulation. Lors des réformes de l'orientation, nous avons souhaité que celle-ci soit traitée dès la classe de 4<sup>ème</sup>. Lorsque j'étais en fonction à Abbeville, j'avais constaté que les principaux de collèges ne faisaient rien pour ces classes, par manque de temps... Je leur ai proposé d'organiser un forum pour découvrir les métiers de l'agriculture. Environ 400 élèves de 4<sup>ème</sup> d'Abbeville sont venus et, deux ans après, les classes du lycée agricole étaient pleines, tandis que le nombre d'apprentis du CFA était passé de 240 à 340. Nous avons pu créer des classes supplémentaires dans le CFA mais pas au lycée : si l'on crée une nouvelle formation, il faut en fermer une autre.

Ce que chacun fait au niveau de son EPLE, on a du mal à le faire au niveau du département. L'Éducation nationale a un DASEN, l'enseignement agricole n'a rien de comparable. Il manque cette coordination au niveau départemental. Mettre en place des actions est une chose, avoir la pérennité de celles-ci en est une autre. Nous avons eu des discussions avec la DGER, j'ai proposé de créer le « dasea » (détaché académique section enseignement agricole). Ce sont des moyens en plus ! Les directeurs d'EPLE sont déjà saturés, ce n'est pas leur rôle. Le recrutement commence par l'orientation dans les collèges. Il faut bien connaître les réformes de l'Éducation nationale pour utiliser le même vocabulaire et rentrer dans la même démarche. Un principal de collège a des difficultés à rencontrer un « développeur » de CFA, terme à connotation économique, et préfère recevoir un « directeur » d'EPLE.

**Mme Isabelle Plassais.** – C'est un problème de connexion culturelle. À tout niveau, il faut être au fait et à l'écoute de l'évolution mise en place par l'Éducation nationale, et alerter en amont sur d'éventuelles difficultés afin de les éviter. C'est un sujet très sensible. Un autre problème majeur se situe dans l'interopérabilité des outils. Les outils de traitement informatisé ne sont pas forcément compatibles aujourd'hui. La DGER et la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesc) du ministère de l'éducation nationale travaillent sur le sujet.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – Je vous remercie de cette présentation très pratique. Nous avons eu la chance de pouvoir faire un déplacement vendredi dernier. Vous avez su exprimer ce que nous avons vu sur le terrain.

L'articulation entre l'Éducation nationale et le ministère de l'agriculture nous semble un frein et je note votre proposition de créer un « dasea ». En tant que rapporteure pour avis du budget de l'enseignement agricole, j'ai ressenti la même chose. Le ministre de l'éducation nationale ne parlait pas de l'enseignement agricole dans sa présentation, alors que nos amendements ont pour l'essentiel porté sur l'enseignement agricole. Il n'a levé aucun gage lors de leur examen en raison de cette dichotomie.

L'enseignement agricole représente une très faible part du budget de l'Éducation nationale et un petit nombre d'élèves. En revanche, 40 % du budget du ministère de l'agriculture et de l'alimentation sont affectés à l'enseignement agricole. Jusqu'à présent, nos intervenants essayaient plutôt de nous convaincre que l'enseignement agricole et l'Éducation nationale étaient complémentaires. Or, sur le terrain, c'est plutôt la concurrence qui ressort. En fait, cela dépend complètement des éco-systèmes, des bassins, de la mise en place de l'intelligence collective... Nous devons creuser des propositions sur ce sujet.

Concernant l'orientation, nous en arrivons à la conclusion qu'il faudrait rendre obligatoire des présentations sur l'enseignement agricole. Tous les jeunes que nous avons

rencontrés ont regretté qu'on ne leur en ait pas parlé. En fait, on n'a pas su leur en parler. Comment leur en parler ainsi qu'à leur famille ?

Le camion « L'aventure du vivant » représente un gros investissement -10 millions d'euros- mais il est à l'arrêt à cause de la crise sanitaire. On voit bien ici les enjeux du numérique. Les professeurs ont du mal à se mettre au numérique, à communiquer *via* le numérique et réaliser des capsules vidéo. Or c'est comme ça que cela marche auprès des jeunes aujourd'hui. L'enseignement agricole n'est pas présent sur les réseaux sociaux. Il faut en parler dans vos établissements. Comment travaillez-vous avec ces nouveaux outils ?

Par ailleurs, comment la profession agricole intervient-elle sur les orientations pédagogiques pour répondre aux enjeux de demain : la transition écologique, le réchauffement climatique ?... Pouvez-vous nous en donner des exemples ? Enfin, nous avons rencontré des jeunes déçus ou « déçus » des études vétérinaires et qui sont très heureux d'avoir découvert la filière d'ingénieur agronome, mais qui regrettaient de ne pas avoir eu d'informations sur ces formations auparavant.

**Mme Annick Billon.** – Votre propos a été très précis mais j'ai quelques questions complémentaires. Concernant l'attractivité de l'enseignement agricole, nous avons des classes surchargées dans l'enseignement général. Ne faut-il pas travailler avec l'Éducation nationale pour orienter des élèves vers l'enseignement agricole où l'on enregistre un déficit d'élèves ? Suite à la réforme du Bac, vous bénéficiez de peu de nouvelles spécialités : trois sur treize. Quelles options vous paraît-il urgent et pertinent d'ajouter dans vos établissements pour améliorer leur attractivité ?

Le « camion du vivant » est à l'arrêt. La communication est pilotée de manière nationale. Or, le recrutement ne se fait pas à cette échelle mais au niveau régional ou départemental. Est-ce alors le bon outil pour recruter les futurs élèves ? Par ailleurs, certains établissements ont mis en avant un nom qui n'a rien à voir avec le lycée agricole, comme « campus agro » ou « lycée nature ». Le terme « agricole » est-il pertinent pour communiquer et rendre cette formation attractive, car il peut apparaître réducteur au regard des formations que vous proposez ?

Pouvez-vous nous éclairer sur les enjeux concernant les personnels pendant la crise de la covid ? Le personnel des établissements possède différents statuts et le directeur d'établissement ne gère pas tous les temps de travail. Avez-vous rencontré des difficultés, certains ont-ils reçu des primes et d'autres pas, en fonction de leur statut ?

La région des Pays de la Loire a beaucoup agi pour développer l'apprentissage et la formation professionnelle. Vos dotations en informatique sont souvent dépendantes des conseils régionaux. Les établissements sont satisfaits de leur dotation dans notre région. Est-ce le cas partout, et si tel n'est pas le cas, que faudrait-il faire pour améliorer la situation ?

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Je vous transmets une question de notre collègue Olivier Jacquin, qui souhaite connaître vos propositions pour mieux réguler l'offre de formation.

**M. Gilbert Favreau.** – Le Sénat est très attentif à l'enseignement agricole, et lors des dernières discussions budgétaires, il a fait de gros efforts pour augmenter son budget. J'ai bien perçu vos difficultés, et plus généralement celles de l'enseignement technique.

J'ai en mémoire les discussions anciennes avec l'Éducation nationale où, quand on parlait de l'enseignement agricole et en particulier des MFR, les jeunes semblaient condamnés au chômage à brève échéance ! Nous sommes dans cet état d'esprit et, sans dramatiser la situation, vous avez des handicaps, en particulier en matière d'orientation. Celui qui oriente est celui qui passe avant vous. L'orientation est désormais une compétence du conseil régional : c'est un avantage pour vous et un travail doit être mené de ce côté-là. Si les régions sont à l'écoute, vous aurez toujours une culture de l'Éducation nationale qui ne vous sera pas favorable.

Concernant les handicaps au niveau de la formation, considérez-vous que l'enseignement technique public met en place des diplômés qui viennent concurrencer des formations assurées par des établissements d'enseignement agricole supérieur, la réforme de la formation ayant amené les lycées techniques à innover en matière de diplômés ? Enfin, disposez-vous du soutien de la profession agricole pour l'acquisition de terres dont vous pourriez avoir besoin ?

**Mme Isabelle Plassais.** – La profession agricole soutient bien entendu l'enseignement agricole et nous sommes là pour accompagner la nouvelle génération d'agriculteurs. Malgré tout, les agriculteurs ont également besoin de surface. Pour qu'un établissement acquière des terres, il faudrait que ce soit un projet commun et partagé car la priorité reste l'installation de jeunes agriculteurs. Les établissements agricoles ont pour mission d'installer des jeunes et pas seulement de leur permettre de reprendre des exploitations existantes. Les agriculteurs locaux lorgnent sur les 260 hectares dont dispose mon établissement. Il y a parfois des bagarres mais il faut être cohérent. Nous formons pour la profession agricole. Il serait illégitime pour un établissement de récupérer de nouvelles surfaces, sauf si un projet précis permet de le faire, en accord avec la profession. On a tendance aujourd'hui à artificialiser des sols, à perdre des surfaces utiles pour l'agriculture. Il serait dès lors contreproductif et pas souhaitable de jouer à ce jeu-là ! Ces projets en commun doivent se travailler.

Comment un président de conseil d'administration intervient-il sur les décisions relatives à la carte des formations ou d'autres sujets concernant l'EPLE ? La présidence du conseil d'administration de l'établissement est différente de sa direction : le président ne dirige pas l'établissement. On est vraiment dans un binôme. À certains endroits, on préfère avoir un élu régional à la présidence du conseil d'administration, plutôt qu'un professionnel. La présence d'un vice-président permet de multiplier les représentations des filières. Il est aussi important d'avoir une bonne représentation dans les conseils de centre. Au-delà de l'apprentissage, il y a aussi toutes les formations courtes. Le conseil d'administration, comme le conseil de centre, ne doit pas être seulement une chambre d'enregistrement, mais bien un lieu de discussion stratégique.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Dans les conseils d'administration des établissements, le président est souvent un élu régional, compte tenu des compétences des régions, mais pas toujours. En revanche, tous les organismes agricoles sont présents dans les conseils d'administration et ont donc voix au chapitre.

**Mme Isabelle Plassais.** – Tout à fait. Cette représentation est importante et même indispensable car c'est là que nous travaillons en amont sur les projets stratégiques de l'établissement. Cette relation doit être forte et construite.

**M. Gilbert Favreau.** – Les représentants de la profession au sein des conseils d'administration sont-ils uniquement issus du syndicat majoritaire du département ?

**Mme Isabelle Plassais.** – Absolument pas. C'est contraire à l'éthique que nous portons dans nos établissements. Après, tout dépend comment les organisations professionnelles sont implantées sur le territoire. Notre établissement est ouvert à toutes les approches.

Je reviens sur la communication et l'outil numérique. Aujourd'hui, un EPLE ne peut pas se passer de compétence dédiée : un chargé de communication est incontournable mais cela représente un coût et nous ne sommes pas tous en mesure d'en avoir un. Si on veut se faire connaître, il faut créer et valoriser des événements qui génèrent de l'activité et alimentent l'actualité, favoriser des interactions avec le territoire, par exemple en accueillant la collecte de sang ou en participant au Sidaction, à la semaine du développement durable, aux journées du patrimoine... Nous n'avons pas tous les moyens ni les compétences pour faire cela. C'est un métier à part entière mais le personnel et les jeunes doivent être engagés dans l'action de communication : il faut un élan général et être dans le concret pour rendre les choses attractives et avoir un contenu pertinent et réaliste. Nous devons être lisibles et pour cela, nous avons besoin de compétences dans le domaine de la communication mais aussi dans celui du numérique.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – Nous avons un public de jeunes et d'adultes en reconversion professionnelle. Avec la crise du covid, les choses évoluent. Quelles sont vos relations avec Pôle Emploi ? Les personnels des centres d'information et d'orientation (CIO) ne connaissent pas les métiers et rencontrent des difficultés pour en parler, même avec des supports très bien faits par l'Onisep. Qu'en est-il de Pôle Emploi ? Quels sont vos contacts avec eux ?

**Mme Isabelle Plassais.** – Parmi les personnes à activer pour se faire connaître, il n'y a pas que les organismes d'orientation du lycée : les missions locales et Pôle Emploi sont également incontournables, de même que les services de formation de la Chambre d'agriculture. Tous doivent être mobilisés car il y a de l'agriculture partout, même à Paris avec le développement de l'agriculture urbaine. Ce sont tous des acteurs majeurs et on a besoin de chacun. Je trouve que ça bouge. Nous pouvons aider le public de jeunes décrocheurs en quête de sens, de projets.

Les migrants peuvent aussi permettre de répondre aux besoins de la profession. On sait que certaines formations peinent à recruter, comme l'agroalimentaire ou l'horticulture. Nous avons des personnes qui arrivent sur notre territoire, qui parlent souvent mal le français, qui ont parfois un certain niveau dans leur pays d'origine. Comment les valoriser et les intégrer dans le système, en leur donnant des compétences nouvelles ? Nous sommes prêts à investir dans ce domaine, dans des champs nouveaux pour intégrer de nouveaux acteurs et ouvrir plus largement notre champ d'enseignement. Cela me paraît indispensable.

La crise de la covid-19 nous a fait faire un bond en avant en termes de maîtrise du numérique. La solidarité au sein des équipes s'est développée afin de conserver le lien avec les jeunes. Tous les personnels ont accompli un gros effort. Nous repartons vers un enseignement à distance mais nous ne sommes pas du tout dans la même situation que l'année dernière. Nous avons eu un rapprochement et un apprentissage réciproque entre les élèves et les enseignants, au travers de l'usage de nouveaux outils et d'une complète refonte de

l'approche pédagogique de la part des enseignants. Cette situation nous a obligés à prendre un virage très important. Il faut maintenant accompagner les équipes pour consolider tout cela.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – J'aimerais vous entendre sur le budget. Nous nous sommes battus pour donner des moyens supplémentaires à l'enseignement agricole. Nous avons découvert à cette occasion des classements des établissements en fonction de l'urgence de l'aide à leur accorder pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire. On s'aperçoit que le privé a perçu très peu d'aides, les fonds ayant été majoritairement aiguillés vers le public. Est-ce pour compenser le chômage partiel que vous n'aviez pas pu mettre en œuvre ? Disposez-vous d'une cartographie des établissements qui ont reçu une aide ?

**Mme Isabelle Plassais.** – Nous avons perçu des aides mais je pense que tous les établissements n'en ont pas reçues. Les lycées agricoles ont eu moins de produits et moins de dépenses. On a fait des économies sur les dépenses pédagogiques qui n'ont pas eu lieu.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – L'établissement de Blanquefort, qui est le plus gros établissement de France, n'a pas reçu d'aides. J'aimerais savoir quels établissements en ont perçues.

**Mme Isabelle Plassais.** – Certains établissements ont perçu des aides, notamment du fait de l'absence de chômage partiel. Ce ne sont pas tant les lycées qui ont généré des déficits que les activités économiques qui ont été perturbées en formation continue et dans les exploitations et les ateliers. Comment faire pour compenser ces pertes sèches ? C'est ce qui a prédominé dans l'affectation des fonds. La manière dont cela a été traité, au regard de l'évolution de la situation, a conduit à une distribution au regard de critères que nous ne sommes pas en mesure de détailler.

**M. Jérôme Stalin.** – Je travaille à la Bergerie nationale. Notre ferme pédagogique accueille habituellement 100 000 visiteurs : nous avons eu 60 000 visiteurs en moins et enregistré une perte de recettes de 400 000 euros. Nous avons perçu une aide dont je ne connais pas le montant. On ne peut pas vous répondre sur les aides accordées à l'échelon national. Certains ateliers ont jeté leur production. C'est catastrophique ! Le personnel est resté présent. Les établissements qui étaient déjà dans une situation délicate ont plongé, ceux qui disposaient d'une trésorerie, les moins nombreux, ont également souffert.

Vous évoquiez les classes surchargées dans les lycées. Le lycée agricole de Douai accueille actuellement une filière bac techno de l'Éducation nationale car le lycée d'enseignement général est plein. C'est une décision du conseil régional des Hauts-de-France qui a sollicité le lycée agricole voisin au lieu de construire de nouvelles classes. Cela reste un exemple rare.

**Mme Isabelle Plassais.** – C'est une question que nous nous posons entre nous. Quand on voit que la population à scolariser explose, pourquoi les autorités académiques ne se rapprochent-elles pas plus souvent pour résoudre ce problème ? Cela dépend aussi de la politique menée par les recteurs.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure.** – Le lycée agricole de Blanquefort est en capacité d'ouvrir une nouvelle classe de 2<sup>de</sup>, compte tenu de la demande et de la pression démographique de la Gironde, dont la population croît de 20 000 habitants tous les ans. Or la direction a peur qu'on la lui refuse pour une question de moyens. J'observe aussi la

diminution de postes d'enseignants au moment même où l'on essaye de redonner de l'intérêt à cette filière. Il y a aujourd'hui une ambiguïté : d'un côté, on essaye de relancer la machine avec le camion du vivant et, de l'autre, la réalité budgétaire vous rattrape.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Dans mon département, j'ai l'exemple d'un projet de pôle éducatif dans un collège d'enseignement général et un lycée d'enseignement professionnel agricole. Il est très difficile d'éviter la verticalité de l'Éducation nationale et celle de l'enseignement agricole, très difficile de créer des passerelles.

**Mme Isabelle Plassais.** – Ce ne sont pas les chefs d'établissement qui gèrent les moyens. Nous avons une enveloppe fermée et chacun fait ce qu'il faut pour ne pas dépasser cette enveloppe au niveau national. L'enjeu est de ne pas porter préjudice aux autres.

**Mme Nadia Sollogoub.** – Nous avons parlé de reconversion professionnelle pour les nouveaux publics ou des personnes inscrites à Pôle Emploi mais qu'en est-il des personnes en emploi qui ont un projet de reconversion pour aller vers une profession agricole ? Comment peuvent-elles faire financer leur formation ? Peuvent-elles recevoir une aide financière ? Il ne faut pas oublier ce public.

**Mme Isabelle Plassais.** – Ce public existe déjà. Nous l'accueillons et les personnes financent leurs études sur leurs fonds propres. C'est un vrai sujet. Le CFPPA travaille aussi pour aider chaque personne à trouver une solution financière. Le système est complexe et nous ne trouvons pas toujours de solutions. Nous mixons parfois plusieurs solutions pour accompagner les candidats qui souhaitent s'engager dans une reconversion. Nous essayons de traiter toutes les demandes ! Ce sont les méandres du financement de la formation professionnelle continue.

**M. Jean-Marc Boyer, président.** – Je vous remercie pour votre présence et ces échanges.

*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 14 h 50.*



## **PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 10 MAI ET À VENIR**

### **Commission des affaires économiques**

**Mardi 11 mai 2021**

*À 14 h 30*

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

Audition<sup>1</sup> de Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique, dans la perspective de l'examen du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

**Mercredi 12 mai 2021**

Salle 263 et en téléconférence

*À 9 h 30*

- Examen du rapport de Mme Marie-Christine Chauvin et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 530 (2020-2021), présentée par Mme Esther Benbassa et plusieurs de ses collègues, pour un élevage éthique, juste socialement et soucieux du bien-être animal

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 10 mai 2021 à 12 heures

- Présentation du rapport d'information de M. Jean-Baptiste Blanc, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Christian Redon-Sarrazy sur l'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires

- Vote sur la proposition de création d'une section d'études « Pêche et produits de la mer »

*À 16 h 30*

- Audition de Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du Logement, dans la perspective de l'examen du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

### **Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mardi 11 mai 2021**

*À 9 heures*

Salle Monory et en téléconférence

- Examen du rapport pour avis de M. François Bonneau sur le projet de loi n° 535 (2020-2021) 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.

Le délai limite pour le dépôt des amendements de commission (AMELI COMMISSION) est fixé au vendredi 7 mai 2021 à 12 heures

- Examen des amendements de séance sur le texte n° 533 (2020-2021), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 404 (2020-2021) de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales

**Mercredi 12 mai 2021**

Salle Monory et en téléconférence

*Éventuellement à 11 heures*

- Suite de l'examen des amendements de séance sur le texte n° 533 (2020-2021), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 404 (2020-2021) de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales

### **Commission des affaires sociales**

**Mercredi 12 mai 2021**

Captation vidéo

Salle 213 et en téléconférence

*À 9 h 30*

Audition de Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie, sur le financement de la branche autonomie

*À 10 h 30*

- Audition de Mme Marie-Anne Montchamp, présidente de la CNSA, sur le financement de la branche autonomie

*À 11 h 30*

- Audition commune sur la proposition de loi de M. Olivier Jacquin et plusieurs de ses collègues visant à lutter contre l'indépendance fictive en permettant des requalifications en salarié par action de groupe et en contrôlant la place de l'algorithme dans les relations contractuelles, sur les plateformes collaboratives (n° 426, 2020-2021) :

. M. Bruno Mettling, président du cabinet de conseil Topics, coordinateur de la mission sur la régularisation des plateformes de mise en relation avec une responsabilité sociale

. M. Gilbert Cette, professeur d'économie à l'Université d'Aix-Marseille

### **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 12 mai 2021**

*À 9 h 30*

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

- Table ronde sur le thème : « Réussir la transition écologique dans nos territoires : centralités, ruralités »

- Examen du rapport et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 535 (2020-2021) 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

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au 7 mai 2021 à 12 heures

*À 16 h 30*

(Salle ½ Clemenceau côté écran et en téléconférence)

Captation

- Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État auprès de la ministre de la Transition écologique, chargé des Transports, sur le projet de loi n° 551 (2020-2021) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

### **Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mardi 11 mai 2021**

*À 17 h 30*

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et de Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée des sports, sur les modalités de mise en œuvre du déconfinement

**Mercredi 12 mai 2021**

*À 9 heures*

Salle Médicis et par téléconférence

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (article 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

- Examen du rapport de M. Pierre-Antoine Levi et du texte proposé par la commission<sup>3</sup>, dans le cadre de la procédure de législation en commission, sur la proposition de loi n° 486 (2018-2019), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, en faveur de l'engagement associatif. Le délai limite pour le dépôt des amendements en commission est fixé au : lundi 10 mai à 12 heures. Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au : lundi 17 mai à 12 heures. Le délai limite de demande de retour à la procédure normale est fixé au : vendredi 14 mai à 17 heures.

**Commission des finances**

**Mardi 11 mai 2021**

*À 19 heures*

Salle Clemenceau et par téléconférence

Captation

Audition de M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, sur le projet de décret d'avance, sous réserve de sa transmission

**Mercredi 12 mai 2021**

*À 9 heures*

Salle de la commission et par téléconférence

- Examen du rapport de M. Hervé Maurey, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 535 (2020-2021) 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

- Examen du rapport de M. Charles Guéné, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n°531 (2020-2021) d'urgence visant à apporter une réponse solidaire et juste face à la crise, présentée par Mmes Raymonde Poncet Monge, Sophie Taillé-Polian et plusieurs de leurs collègues

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 10 mai 2021 à 12 heures

- Communication de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, sous réserve de sa transmission pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et adoption<sup>4</sup> de l'avis de la commission

- Communication de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur le thème : « Comment sortir des prêts garantis par l'État (PGE) ? »

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale**

**Lundi 10 mai 2021**

*À 16 heures*

Salle 216 – 2<sup>e</sup> étage aile Est et en téléconférence

- Examen des amendements éventuels au projet de loi constitutionnelle n° 449 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale, complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement (rapporteur : M. François-Noël Buffet)

**Mardi 11 mai 2021**

*À 10 heures*

Salle 263 – 2<sup>e</sup> étage aile Ouest et en téléconférence

Captation

- Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire

**Mercredi 12 mai 2021**

Salle 216 et en téléconférence

*À 9 heures*

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 545 (2020-2021) visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat ;

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 189 (2020-2021) visant à nommer les enfants nés sans vie, présentée par Mme Anne-Catherine Loisier ;

- Examen du rapport de Mme Muriel Jourda et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 469 (2020-2021) renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention, présentée par M. François-Noël Buffet et plusieurs de ses collègues ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 10 mai 2021, à 12 heures.

*À 10 h 45*

*Salle Médicis et en téléconférence*

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de Mme Jacqueline Eustache-Brinio et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 160 (2019-2020), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à améliorer la trésorerie des associations ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Vendredi 7 mai 2021, à 12 heures.

**Commission des affaires européennes**

**Mercredi 12 mai 2021**

*À 13 h 30*

Salle ½ Clemenceau – côté vestiaire et en téléconférence

Réunion conjointe avec la commission des affaires européennes du Sénat roumain

**Mission d'information sur l'enseignement agricole, outil indispensable au cœur des enjeux de nos filières agricoles et alimentaires**

**Mercredi 12 mai 2021**

*À 13 h 30*

Salle René Monory et en téléconférence

Captation

- Audition de MM. Victor Grammatyka, président de l'Union nationale rurale d'éducation et de promotion (UNREP), Thierry Defaix, vice-président, et Laurent Carles, directeur ;

*À 17 h 45*

Salle A245 et en téléconférence

Captation

- Audition de MM. François Beaupère, deuxième vice-président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et président de la Chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire, et Gilbert Guignand, secrétaire-adjoint de l'APCA et président de la Chambre régionale AuvergneRhône-Alpes

**Mission d'information sur la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse**

**Mardi 11 mai 2021**

*À 16 h 45*

Salle A263 - 2ème étage Ouest et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Bénédicte Legrand-Jung, adjointe au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle

**Mission d'information « La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts »**

**Mercredi 12 mai 2021**

*À 16 h 30*

1/2 Clemenceau, côté « vestiaire » et en téléconférence

Captation

Audition conjointe de Mme Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique, et de M. Julien Denormandie, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation