

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 8045

- *Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Examen d'un projet de proposition de résolution européenne 8045*
- *Mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale – Volet « attractivité commerciale en zones rurales » – Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs 8071*
- *Impact de la guerre en Ukraine sur les marchés agricoles et la souveraineté alimentaire – Audition de MM. Sébastien Windsor, président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), Thierry Pouch, chef du service Études, références et prospective de l'APCA, et Vincent Chatellier, ingénieur de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) 8083*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 8105

- *Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Examen d'un projet de proposition de résolution européenne 8105*
- *Mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale – Volet « attractivité commerciale en zones rurales » – Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs 8131*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 8145

- *Mission d'information sur la reconnaissance faciale et ses risques au regard de la protection des libertés individuelles - Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques 8145*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES 8153

- *Examen du rapport 8153*

MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE 8169

- *Audition de Mme Béatrice Angrand, présidente de l'Agence du Service civique, et de M. David Knecht, directeur général 8169*
- *Audition des acteurs de la démocratie participative (sera publié ultérieurement) 8180*

- *Échanges avec des membres ou anciens membres de conseils de jeunes : Mme Aya Himer, conseillère municipale déléguée au suivi des Conseils enfants, adolescents et jeunes et à la Vie étudiante à Mulhouse, MM. Lylien Hubin, membre du conseil départemental des jeunes de l'Allier, Maxime Keshmiri, membre du conseil villeurbannais de la jeunesse, Mmes Adjara Ouedraogo, membre du Conseil parisien de la Jeunesse et Marie-Pierre Pernette, déléguée générale de l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ) (sera publié ultérieurement)..... 8180*

MISSION D'INFORMATION SUR « L'EXPLORATION, LA PROTECTION ET L'EXPLOITATION DES FONDS MARINS : QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ? » 8181

- *Audition de M. Mehdi Mahammedi-Bouzina, conseiller parlementaire, M. Vincent Hulin, conseiller eau et biodiversité, Mme Sophie-Dorothee Duron, adjointe au directeur de l'eau et de la biodiversité et M. Jean François Gaillaud, chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques au ministère de la transition écologique 8181*

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « EXCELLENCE DE LA RECHERCHE/INNOVATION, PÉNURIE DE CHAMPIONS INDUSTRIELS : CHERCHEZ L'ERREUR FRANÇAISE » 8191

- *Audition de MM. Manuel Tunon De Lara, président de France Universités et Alain Fuchs, président de l'Université PSL (Paris Sciences & Lettres) 8191*
- *Audition de MM. Xavier Benoit, vice-président, et Jérôme Billé, délégué général de France Innovation (sera publié ultérieurement)..... 8203*
- *Audition de M. Franck Mouthon, président de France Biotech (sera publié ultérieurement)..... 8203*
- *Audition de MM. Roger Genet, directeur général et Nicolas Canivet, directeur de la stratégie et des programmes de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) (sera publié ultérieurement) 8203*
- *Audition de M. Régis Saleur, directeur général et de Mme Celia Hart, General Partner de Supernova Invest (sera publié ultérieurement) 8204*
- *Audition de Mme Clara Chappaz, directrice de la French Tech (sera publié ultérieurement) ... 8204*
- *Audition de médaillés de l'innovation du CNRS (sera publié ultérieurement) 8204*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 28 MARS ET À VENIR. 8205

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Jeudi 24 février 2022

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

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Examen d'un projet de proposition de résolution européenne

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Ce format de réunion est un peu particulier. Cette réunion conjointe de la commission des affaires européennes, de la commission des affaires économiques et de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable constitue le point d'aboutissement du processus de rédaction conjointe d'une proposition de résolution européenne (PPRE) sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », qui décline les objectifs climatiques de l'Union européenne en une douzaine de propositions de directives et de règlements européens.

Marta de Cidrac et Jean-Yves Leconte avaient présenté fin janvier une analyse d'ensemble devant chacune des trois commissions concernées. Depuis lors, de nombreux rapporteurs des trois commissions ont travaillé pour nous proposer aujourd'hui un texte d'ensemble consensuel, sur ce paquet particulièrement complexe. Ce projet de texte résulte de compromis entre différentes approches – c'est aussi cela, la méthode européenne - ; des compromis qui nous proposent, me semble-t-il, une démarche ambitieuse, mais réaliste, qui fait clairement ressortir l'enjeu de l'acceptabilité sociale de la transition climatique et du besoin d'accompagnement de celle-ci. Ces compromis ne sont pas des renoncements et ne mènent pas à une position incohérente ou « à l'eau tiède ».

Le travail de nos rapporteurs peut être salué. Il m'apparaît maintenant essentiel de conserver cet état d'esprit pour faire aboutir cette démarche concertée entre nos commissions et finaliser, ensemble, une position claire du Sénat sur ce paquet législatif. Ce paquet est en haut de l'agenda législatif de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE). Il aura des répercussions très concrètes sur nos concitoyens et nos entreprises.

Je vous propose, en accord avec la présidente Sophie Primas et le président Jean-François Longeot, auxquels je vais successivement céder la parole, que les rapporteurs puissent s'exprimer pendant deux minutes chacun. Nous aurons ensuite, si vous le souhaitez, une phase de débat sur l'ensemble du texte, avant d'évoquer de manière précise le contenu du projet de proposition de résolution.

Certains d'entre vous ont d'ores et déjà exprimé des demandes hier, devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ou devant la commission des affaires économiques pour modifier ce projet. J'ai moi-même reçu une

demande d'ajout de visa de la part de Louis-Jean de Nicolaj. Je ne doute pas non plus que les groupes politiques auront des propositions de rédaction à soumettre.

Je précise la méthode d'examen de ces propositions, qu'elles soient d'ores et déjà formalisées ou qu'elles soient formulées à l'oral de manière plus spontanée : tous les commissaires, quelle que soit leur commission d'appartenance, peuvent naturellement prendre part au débat et formuler des propositions. S'agissant du vote en revanche, la procédure la réserve aux membres de la commission des affaires européennes. L'objectif est donc d'échanger autant que possible entre nous, en amont de ce vote, pour le préparer au mieux.

Après les propos de mes collègues présidents, je passerai la parole à Didier Marie, vice-président de la commission des affaires européennes, qui a suivi avec moi le processus collectif inédit qui a permis l'élaboration du projet de proposition de résolution européenne qui vous est soumis.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Je suis très heureuse que nos trois commissions se retrouvent aujourd'hui, pour examiner une proposition de résolution sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». C'est un beau travail commun, concret et ambitieux, qui doit permettre au Sénat de faire entendre sa voix sur ce dossier majeur pour notre transition et notre souveraineté énergétiques. Je tiens ici à remercier chaleureusement le président Jean-François Rapin, le président Jean-François Longeot et l'ensemble des rapporteurs pour l'avoir rendu possible.

Notre commission s'est plus spécifiquement penchée sur le volet « Énergie » du paquet, qui a trait aux énergies renouvelables, à la performance et à l'efficacité énergétiques, aux biocarburants et à l'hydrogène, sans oublier la fiscalité énergétique. Dans l'examen préparatoire de ce volet, très dense et très technique, notre commission a souhaité rappeler plusieurs exigences, qui conditionnent à notre sens l'applicabilité du paquet et donc son atteinte.

Tout d'abord, le contexte de grave crise des prix des énergies impose de tenir compte de l'incidence du paquet sur le pouvoir d'achat des ménages, la compétitivité des entreprises ou la soutenabilité financière des collectivités territoriales. Plus encore, sans une complète neutralité technologique, accordant toute sa place à l'énergie nucléaire, la décarbonation de notre économie ne pourra pas être réalisée. En sus, davantage de stabilité et de lisibilité sont attendues de la législation européenne, car l'incertitude nuit toujours aux investissements des acteurs économiques. Enfin, les compétences souveraines des États membres doivent être respectées, notamment dans la définition de leur mix énergétique, ainsi que dans le soutien à l'efficacité énergétique et la lutte contre la précarité énergétique.

La compensation financière, la neutralité technologique, la stabilité normative et une subsidiarité effective sont des prérequis indispensables pour réaliser concrètement la transition énergétique à l'échelle européenne. Les recommandations proposées par nos rapporteurs vont dans ce sens ; elles confortent l'ambition du texte, tout en facilitant son application. C'est une ardente obligation, pour diviser par deux nos émissions d'ici à 2030 et atteindre la « neutralité carbone » à l'horizon 2050, car les secteurs de l'énergie et du logement représentent 40 % des émissions européennes.

Pour que l'application du paquet soit une réussite, je forme le vœu que l'Europe relève trois défis. Le premier défi est celui de l'indépendance énergétique, car les turbulences actuelles, économiques, mais aussi géopolitiques, sur le marché européen du gaz, démontrent

la nécessité de réduire notre dépendance au gaz, émissif et importé. Cela suppose de relancer l'énergie nucléaire, mais aussi de développer les énergies renouvelables et leur stockage.

Le deuxième défi est celui de l'autonomie minière, car la transition énergétique repose sur une très forte consommation de métaux rares, dont l'approvisionnement doit être sécurisé et les émissions maîtrisées. La fabrication de nos panneaux solaires, nos pales d'éoliennes, nos batteries électriques ou nos électrolyseurs d'hydrogène en dépend.

Le dernier défi est celui de la relocalisation industrielle, car la décarbonation de notre économie repose sur des industries énergétique, automobile, agroalimentaire ou du bâtiment actives, sources d'emploi, de recherche et d'innovation. Nous devons d'urgence relocaliser nos chaînes de valeur et consolider notre autonomie stratégique.

À ces conditions, la transition énergétique pourra être considérée non comme une contrainte juridique, mais comme une opportunité économique, à même de placer l'Europe aux avant-postes de la décarbonation.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Nous voici donc réunis ce matin pour débattre de l'aboutissement d'un travail considérable sur ce paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». Je remercie les présidents de commission, particulièrement le président Jean-François Rabin, pour l'organisation souple qui nous a permis de nous appuyer sur l'expertise de chaque commission et de nous assurer de la cohérence du message sénatorial avec les travaux précédemment menés. Je remercie également l'ensemble des rapporteurs.

La proposition de résolution, dans la version qui vous est présentée ce matin, est le fruit d'un travail d'auditions et de consultations menées depuis le début du mois de janvier. Cette réflexion a été prolongée par un déplacement enrichissant à Bruxelles, où notre commission a pu échanger avec Frans Timmermans, vice-président de la Commission européenne, et la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. Ce texte est le résultat d'un compromis : cette tâche n'était pas simple, mais vous êtes parvenus, mesdames, messieurs les rapporteurs, à nous proposer un projet équilibré.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a souhaité que cette résolution soit à la hauteur de nos engagements climatiques. Nos rapporteurs ont donc été particulièrement vigilants au maintien de la cohérence climatique de la résolution : l'ambition de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990 devait être maintenue en pratique – et non seulement en théorie – sur l'ensemble du texte, en dépit d'oppositions parfois légitimes à certaines propositions de la Commission. Cet équilibre me semble globalement préservé dans le projet proposé, même si notre commission a fait un certain nombre de concessions. J'en suis évidemment satisfait et j'y vois le signe d'un consensus croissant sur la finalité du paquet : la lutte contre le réchauffement climatique.

M. Didier Marie, rapporteur de la commission des affaires européennes. – Je veux saluer le travail de nos rapporteurs, qui nous permettent d'aboutir ce matin à une proposition de résolution européenne qui est, dans l'ensemble, équilibrée. La lutte contre le changement climatique et ses effets est un sujet majeur à l'échelle mondiale. Elle s'inscrit dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat que le Sénat a soutenu à plusieurs reprises.

Au travers du Pacte vert pour l'Europe, dont ce paquet est l'une des déclinaisons opérationnelles, l'Union européenne entend jouer un rôle moteur dans cette lutte, en développant un nouveau modèle de croissance durable et vertueuse. Ce paquet législatif aura des effets très concrets sur la vie de nos concitoyens et sur nos entreprises, sur l'évolution des énergies, des transports ou encore du bâtiment. Il était donc nécessaire que le Sénat prenne position à une étape pertinente des négociations.

L'enjeu politique essentiel, bien mis en relief par le texte qui nous est soumis, est celui de l'accompagnement de la transition climatique. Cette transition doit être socialement inclusive. L'acceptabilité sociale de ce paquet est un sujet clé, de même que son volet d'accompagnement budgétaire et financier. À cet égard, nous proposons une approche critique de la démarche de la Commission européenne, qui doit présenter une stratégie de financement de la transition adaptée aux enjeux. Il y a assurément sur ce point des marges de progrès et je pense que nous pourrions l'interpeller encore davantage sur la mise en œuvre de nouvelles ressources propres. Le financement du Fonds social pour le climat est un sujet important, notamment pour la solidarité intra-européenne et la capacité des États membres de l'Europe de l'Est à accepter la démarche. Je citerai également l'inclusion des secteurs du bâtiment et des transports routiers au mécanisme de marché carbone. Nos débats interviennent à un moment d'envolée des prix de l'énergie, mais, plus fondamentalement, le fonctionnement actuel du marché européen de l'électricité doit être réformé. La proposition de résolution souligne les risques liés à la réforme du marché carbone et propose des garde-fous qui sont des points d'équilibre.

Nous retrouvons cette démarche d'équilibre concernant les puits de carbone et la mise en œuvre du règlement sur la répartition de l'effort entre les États membres – la solidarité est au cœur de la démarche européenne –, tout comme en matière de commercialisation des véhicules neufs en Europe, puisque la résolution confirme la fin de la commercialisation des véhicules à moteur thermique en 2035, tout en demandant la mise en place d'une dérogation jusqu'en 2040 pour les véhicules hybrides.

La lutte contre le dérèglement climatique est un enjeu mondial. L'Union européenne ne produit que 8 % des gaz à effet de serre ; elle se doit d'être moteur. Ce pacte doit constituer le pilier de sa diplomatie climatique et elle doit utiliser sa politique commerciale pour faire progresser ses normes, ses valeurs et ses règles de durabilité, dans un monde malheureusement perturbé.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure de la commission des affaires européennes. – Je me félicite de la démarche initiée par nos trois commissions pour permettre au Sénat de prendre position sur ce sujet majeur de la mise en œuvre de la loi européenne sur le climat. L'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990 n'est pas qu'un chiffre en l'air : cela va devenir une réalité tangible pour nos concitoyens. Nous en avons déjà conscience lors de l'examen du projet de loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, mais je crois que notre démarche permet à chacun d'entre nous de bien le mesurer et de préciser les enjeux à l'échelle de l'Europe.

Nous avons tous cherché une voie d'équilibre par rapport aux propositions de la Commission européenne : une voie d'équilibre éminemment sénatoriale, ce qui nous conduit à mettre l'accent sur l'acceptabilité sociale, économique et territoriale de ce paquet. C'est un point essentiel. La transition sera lourde. Prenons garde aux contestations possibles si les mesures sont mal calibrées ou mal accompagnées. Nous avons connu les « gilets jaunes » en France et, clairement, cette préoccupation sociale, économique et territoriale est au cœur du

texte que nous présentons aujourd'hui. Je veux ainsi, une nouvelle fois, souligner devant vous la nécessité d'un portage politique au plus haut niveau de cette politique de lutte contre le changement climatique. Il faudra faire œuvre de pédagogie et dialoguer avec nos concitoyens pour mettre en œuvre les mesures de manière efficace et harmonieuse.

Nous avons également exprimé des points de vigilance sur la compétitivité de nos entreprises : nous soutenons l'objectif global, mais demandons à veiller à l'accompagnement de la transition et à pallier certaines failles, comme celles qui ont été identifiées sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, qui pénaliserait en l'état les entreprises exportatrices, ce qui n'est pas acceptable.

Nous mettons l'accent sur les moyens d'accompagnement et sur le Fonds pour l'innovation, que nous souhaitons renforcer. Cela me paraît constituer un point d'équilibre par rapport à des mesures qui insistent plus sur la solidarité intra-européenne, évoquée par Didier Marie. Les alinéas 94, 95 et 119 de la proposition de résolution me paraissent ainsi essentiels. Ce paquet de mesures est d'une grande complexité et la Commission européenne en joue assurément. J'ai pu le constater lors de deux déplacements à Bruxelles. La France préside aujourd'hui le Conseil de l'Union ; c'est une chance que nous devons saisir, même si cette présidence va être hachée par la période électorale qui s'ouvre. Je forme le vœu que le Gouvernement intègre nos préoccupations, celles du Sénat.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur de la commission des affaires européennes. – Il est heureux qu'au sein de nos trois commissions ainsi qu'au Conseil européen, les objectifs ne soient pas remis en cause et qu'il s'agisse maintenant de savoir comment nous parviendrons aux objectifs que nous nous sommes collectivement fixés. Cette volonté européenne est essentielle. L'analyse des propositions de la Commission européenne indique combien notre vie quotidienne, nos activités économiques, nos politiques publiques seront impactées par la loi européenne sur le climat, en matière d'énergie, de transport, d'industrie ou de logement. Je ne suis pas sûr que nous mesurons l'ampleur des changements essentiels à venir et qui bousculeront nos comportements ainsi que nos référentiels de valeurs.

Nos référentiels, comme celui de la « richesse argent » comme seule mesure de la croissance, sans tenir compte de l'impact de l'activité économique sur notre capital environnemental, sont à remettre en cause. Or aujourd'hui, alors que nous sommes en pleine campagne présidentielle, ces changements ne sont pas au cœur de nos débats. Ceci est inquiétant.

Les enjeux financiers et techniques du défi que nous nous fixons sont considérables ; il va falloir investir dans l'innovation et la recherche pour trouver des solutions. Il ne faut négliger aucune direction de recherche, tant que nous n'avons pas la certitude d'avoir une solution globale. Se posent aussi des questions en matière de normes RSE, de délégation aux États membres d'un certain nombre de politiques de compensation des coûts engendrés par les dispositifs retenus, à l'instar de l'usage du Fonds social pour le climat.

Enfin, je me réjouis que la résolution insiste sur le fait qu'il s'agit d'un projet européen majeur et ambitieux, Il faudra en assurer le financement dans le temps, après le plan de relance, mais aussi « dans l'espace », pour entraîner nos voisins, principalement ceux qui sont liés par des accords d'association, une union douanière ou un processus d'élargissement dans cette démarche et que ceci soit pris en compte dans la mise en place du Mécanisme de compensation carbone aux frontières. Les efforts et la transformation de notre continent, qui

représente moins de 10% des émissions carbone du monde, ne seront utiles que si nous arrivons, avec succès, en utilisant tous les outils dont nous disposons, à entraîner nos partenaires dans la même direction.

M. Daniel Gremillet, rapporteur de la commission des affaires européennes. – Au terme de ses travaux préalables sur le volet « Énergie » du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », notre commission propose d'infléchir les différents textes dans plusieurs directions.

Tout d'abord, nous souhaitons garantir une neutralité technologique, entre l'hydrogène nucléaire et l'hydrogène renouvelable, partout où les textes du paquet y font référence. C'est une position cohérente avec la résolution européenne sur l'inclusion de l'énergie nucléaire dans la taxonomie verte, que nous avons adoptée en décembre dernier. Elle est indispensable à l'essor de la filière française de l'hydrogène.

Ensuite, nous entendons favoriser davantage les bioénergies : les biocarburants, le biogaz et le bois-énergie. Naturellement, ces bioénergies doivent respecter des critères de durabilité et ne pas entraîner de conflits d'usages. Pour autant, elles ne doivent pas être omises, car elles sont très utiles pour faire aboutir la décarbonation jusque dans les territoires ruraux.

Dans le contexte très dégradé de crise des prix des énergies, il est crucial de soutenir les ménages en situation de précarité énergétique, ainsi que les entreprises énérgo-intensives, en veillant notamment à ce qu'ils bénéficient de soutiens fiscaux ou d'aides budgétaires idoines.

Plus encore, nous voulons consolider la place des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE), c'est-à-dire des collectivités territoriales exerçant une compétence en matière d'énergie, en tenant mieux compte de ces acteurs dans la réforme de la taxation de l'électricité, l'application des projets d'énergies renouvelables ou encore l'électrification des quais.

Enfin, un dernier point d'attention est de garantir la compétence des États membres, tant dans la définition de leur mix énergétique que dans la lutte contre la précarité énergétique. Cela est fondamental pour permettre à la France de conserver son parc nucléaire, atout majeur de sa décarbonation, et utile pour garantir aux Français des politiques publiques au plus près des territoires.

Je forme le vœu que ces recommandations, concrètes, techniques, ponctuelles, qui facilitent l'application du texte sans toucher à sa portée, recevront l'assentiment de chacun.

Au-delà du paquet « Ajustement pour l'objectif 55 », deux difficultés doivent encore être levées : d'une part, il faut inclure pleinement l'énergie nucléaire à la « taxonomie verte », qui l'assimile à une activité transitoire et non durable ; d'autre part, il faut réformer réellement le marché européen de l'électricité, car la tarification de l'électricité selon le principe du « coût marginal » lie malheureusement la valeur de l'électricité décarbonée aux fluctuations du gaz fossile.

Je souhaite que la PFUE permette de progresser réellement et rapidement sur ces enjeux.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur de la commission des affaires économiques. - Dans le cadre du volet « Énergie » du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », notre commission émet aussi des recommandations sur les enjeux de performance et d'efficacité énergétiques des bâtiments.

En premier lieu, nous proposons d'appliquer un principe de neutralité technologique entre les différentes sources d'approvisionnement en énergie des bâtiments, en revalorisant la place de l'électricité par rapport à celle du gaz et des énergies renouvelables de réseaux par rapport à la production sur site dans la définition des bâtiments faiblement émissifs. C'est, en somme, le modèle énergétique français que nous souhaitons conserver.

Nous suggérons également que l'application des nouvelles normes de performance énergétique s'accompagne d'une aide financière pour les propriétaires, les bailleurs ou les locataires. C'est une nécessité pour leur permettre de faire face aux surcoûts induits, dans le contexte de crise des prix des énergies.

De plus, nous souhaitons que les contraintes spécifiques auxquelles sont confrontés les bailleurs sociaux soient prises en compte. En effet, ces acteurs majeurs de la solidarité nationale doivent être accompagnés, et non déstabilisés, pour adapter le parc d'habitations à loyer modéré (HLM) aux nécessaires standards de la décarbonation.

Par ailleurs, nous proposons de permettre l'expérimentation du biogaz pour l'alimentation en énergie des bâtiments, comme s'y est d'ailleurs engagé le Gouvernement auprès de la filière biogaz, lors de la révision récente des normes nationales de performance énergétique.

Enfin, nous recommandons de garantir la compétence des États membres pour définir les principes et les modalités de la politique d'efficacité énergétique nationale. C'est une nécessité pour bien prendre en compte les spécificités nationales existantes, et répondre ainsi aux besoins identifiés localement.

Pour conclure, je partage les points d'attention indiqués par la présidente Sophie Primas et mon collègue Daniel Gremillet sur la stabilité normative, la compensation financière et la neutralité technologique : ce sont des prérequis indispensables pour faire en sorte que la transition énergétique soit effective, car acceptée. Or, dans le domaine du logement, je regrette les changements incessants de législation, nationale comme européenne ; sur ce point, je rappelle que nous venons tout juste de réformer la réglementation environnementale 2020 (RE2020), applicable aux bâtiments neufs, et le diagnostic de performance énergétique (DPE), prévu pour les bâtiments existants.

Il est déplorable que, trois ans après la loi « Énergie-Climat » de 2019, et six mois après la loi « Climat-résilience » de 2021, nous devions encore légiférer sur ces sujets.

Mme Denise Saint-Pé, rapporteure de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – J'aimerais rappeler quelques positions structurantes de notre commission dans cette résolution. Je ne serai évidemment pas exhaustive.

Concernant la réforme du marché carbone européen – le SEQUE ou ETS –, notre appréciation est globalement positive, notamment puisque la réforme envisagée accélérera la transition bas carbone des industries européennes. Nous avons aussi jugé pertinente la

proposition de consolidation de la réserve de stabilité du marché (MSR) pour renforcer la stabilité du prix de la tonne de CO₂ sur le marché carbone. Nous aurions toutefois apprécié que cet outil soit complété par l'instauration d'un prix plancher et d'un prix plafond, croissant dans le temps, afin de renforcer la visibilité pour les acteurs économiques et de crédibiliser à long terme l'augmentation du prix de la tonne de CO₂. Cette proposition n'a pas été retenue dans la proposition de résolution européenne.

Concernant la création d'un nouveau marché carbone pour le transport routier et le bâtiment, nous avons relayé les nombreuses inquiétudes sociales, mais également environnementales, autour du dispositif proposé par la Commission européenne, tout en insistant sur la nécessité de préserver la cohérence générale du paquet « Climat ». C'est pourquoi nous avons proposé un certain nombre de garde-fous – prix plafond sur ce nouveau marché, limitation du dispositif aux professionnels et moyens accrus pour l'accompagnement des plus précaires – au lieu de nous opposer frontalement à la proposition de la Commission européenne. Notre commission est très attachée à cet équilibre, fidèlement retranscrit dans la résolution.

Nous nous félicitons également de l'instauration d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, même si nous pensons que son périmètre pourrait être élargi en 2026 à certains produits de base, voire à certains produits finis, pour limiter les risques de perte de compétitivité des industries européennes. Nous nous interrogeons également sur la pertinence du calendrier pour l'extinction totale des quotas gratuits, actuellement prévue en 2036, au regard de l'ambition climatique du paquet et de la nécessité de faire naître des champions industriels bas carbone au niveau de l'Union européenne. Ces points apparaissent très nettement dans la résolution.

Sur le volet transport de ce paquet, nous avons jugé que l'interdiction de vente des véhicules thermiques neufs en 2035 était ambitieuse et réaliste, compte tenu de l'accélération de la transition vers les motorisations électriques par les constructeurs français et européens et du bilan carbone favorable des véhicules électriques par rapport aux véhicules thermiques, même dans une analyse de cycle de vie, *a fortiori* en France, où l'électricité est peu carbonée. Nous prenons acte de la dérogation demandée dans la résolution pour les hybrides rechargeables, tout en estimant qu'il faudra encourager largement l'usage de carburants durables par ces véhicules.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Je me joins aux remerciements du président Longeot à l'attention de nos collègues de l'ensemble des autres commissions, avec lesquels nous avons travaillé en bonne intelligence.

Notre commission a souhaité voir figurer certains points dans cette proposition de résolution européenne.

Nous avons tout d'abord fait de l'objectif de réduction des émissions de 55 % l'élément structurant de la résolution : il nous a semblé indispensable de préserver la cohérence d'ensemble du texte afin de coller en pratique – et non seulement en théorie – à cet objectif.

La dimension sociale est le deuxième fil rouge de cette résolution. Toutefois, nous avons rappelé que cette préoccupation ne devait pas être un alibi, qui nous conduirait à renoncer à agir fermement. Nous avons donc plutôt insisté sur la nécessité d'un

accompagnement social dimensionné au défi inéluctable que représente la transition climatique du continent.

Troisième considération générale : nous avons souligné que la transition offrait des opportunités économiques considérables et devait, à cette aune, être accélérée pour développer des industries bas-carbone européennes.

Quatrième fil rouge, dans la droite ligne de nos travaux précédents et des enseignements que nous avons tirés de la COP26 : le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » devrait constituer le pilier de la diplomatie climatique de l'Union européenne, en agissant comme un levier pour le relèvement de l'ambition des États tiers.

Enfin, le dernier élément cardinal est que le niveau d'investissement particulièrement élevé requis pour atteindre les objectifs à l'horizon 2030, puis la neutralité carbone à l'horizon 2050, conduise à une réflexion approfondie sur le soutien financier, grand absent de ce paquet « Climat ». La proposition de résolution invite donc tout particulièrement la Commission européenne à adapter les règles du pacte de stabilité et de croissance – elles limitent les niveaux annuels de déficit et de dette au niveau national – pour inciter et faciliter les investissements publics verts.

M. Claude Kern, rapporteur de la commission des affaires européennes. – En tant que rapporteur de la commission des affaires européennes sur le volet « Énergie » de ce paquet, je m'associe aux propos de mon collègue Daniel Gremillet, dont je partage les conclusions et les propositions.

Le secteur de l'énergie constitue indéniablement la clé de voûte pour atteindre les objectifs très ambitieux fixés à l'ensemble des États membres par la Commission européenne. Je rappelle que 75 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne proviennent de la consommation et de la production d'énergie. La décarbonation du secteur de l'énergie est donc une étape essentielle pour parvenir à la réduction de ces émissions et à la neutralité climatique de l'Union prévue d'ici à 2050.

Les ambitions climatiques de l'Union européenne s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte inédit de très haut niveau des prix des énergies, que nous devons prendre en considération. Cette situation, qui est appelée à durer, renforce les questionnements que nous avons sur le financement de la transition climatique, ses conséquences sur le coût énergétique pour les acteurs économiques, notamment pour les PME, et les inquiétudes sur le pouvoir d'achat des ménages européens.

Si nous partageons l'ambition de ce paquet, la politique énergétique européenne doit s'inscrire dans le respect de certains principes : la souveraineté des États membres sur le choix de leur bouquet énergétique, la neutralité technologique et la prise en compte de la situation des États membres dont la production d'électricité est déjà largement décarbonée.

Ainsi, nous considérons que l'ensemble des solutions décarbonées en matière énergétique doivent pouvoir contribuer à la transition énergétique, qu'elles soient issues de sources renouvelables ou non. Sur de nombreuses dispositions de ce texte, nous avons exprimé le souhait d'élargir le périmètre actuel aux carburants bas carbone ou de pouvoir valoriser une électricité autre que renouvelable, dans les règles de calcul des émissions de gaz à effet de serre. Le principe de neutralité technologique doit aussi bénéficier à l'hydrogène, qui constitue un enjeu géopolitique et de souveraineté majeur. Le directeur général de

l'énergie et du climat au ministère de la transition écologique a d'ailleurs souligné, lors de son audition, le risque de passer d'une dépendance au gaz russe à une dépendance à l'hydrogène du Sahara.

Nous devrions disposer d'orientations générales sur ces textes « Énergie » à la fin du premier semestre 2022 ; une réunion du Conseil « Énergie » doit ainsi se tenir à la fin du mois de juin.

M. Pierre Laurent, rapporteur de la commission des affaires européennes. –

Un important travail a été réalisé ces dernières semaines, en un temps express et beaucoup trop contraint, sans donner aux commissions le temps de réaliser une évaluation contradictoire approfondie. Des éléments d'appréciation essentiels nous font défaut, tels que le niveau d'investissement nécessaire, l'impact des changements productifs et sociaux amenés par le pacte vert ou les conditions pérennes des financements massifs attendus.

La PPRE estime nécessaire de mettre en place des modalités d'implication des parlements dans le suivi des négociations et demande à la Commission européenne de présenter des études d'impact plus pertinentes. Je m'en félicite, même si nous n'avons aucune garantie en la matière. Comment serons-nous associés aux négociations, alors que le Parlement va cesser de siéger, au moment même de la PFUE ?

La PPRE nous engage de manière positive sur le paquet, non seulement sur l'objectif de 55 %, mais aussi sur les voies pour y parvenir. À ce stade, ce soutien me paraît hasardeux, prématuré et aveugle à maints égards.

Nous sommes en pleine campagne présidentielle et en pleine PFUE. Avons-nous conscience que la grande majorité de nos concitoyens ignore l'impact du paquet que nous sommes en train de soutenir ? Voyez la suppression des véhicules thermiques et hybrides en 2035 : c'est demain ! Il en est de même pour l'élargissement du marché carbone aux ménages par l'introduction du chauffage et des carburants, ou l'augmentation à 40 % de la part des renouvelables dans les mix énergétiques.

Je souligne un point clé : le caractère juste de la transition devrait se trouver en amont et au centre des décisions, pour conduire à un cadre légal de transition juste, comme le propose la Confédération européenne des syndicats (CES). Or la proposition du Sénat continue de s'inscrire dans une logique qui ne traite la dimension sociale qu'en termes d'atténuation et de compensation, alors que 50 millions de ménages européens sont déjà en précarité énergétique.

Sur la création d'un marché carbone pour le transport routier et le bâtiment, nous rendons les armes avant d'avoir mené le combat, en intégrant dans la PPRE toutes les possibilités, même les plus mauvaises, plutôt que de nous en tenir, au début des négociations, au refus de ce marché en l'état. La création du Fonds social pour le climat est conditionnée au maintien de l'élargissement du marché carbone, rendant aléatoire tout le système de compensation sociale.

La PPRE demande une révision des modalités de fonctionnement du marché de l'électricité – je m'en félicite –, mais elle ne donne aucune indication sur le sens de cette révision. S'agissant de la libéralisation du marché de l'énergie, le Sénat ne propose rien. La concurrence aberrante entre les opérateurs nationaux et les opérateurs alternatifs va donc continuer, entravant notre capacité à agir de manière planifiée et durable.

Malgré notre soutien au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, l'étroitesse du champ couvert va poser de nombreux problèmes, sans parler de son lien avec le marché carbone, qui risque d'engendrer des inégalités très importantes.

Sur la nécessité de sortir des règles obsolètes du pacte de stabilité, la vague mention dans la PPRE à ce sujet est bien trop légère par rapport au niveau des investissements à mobiliser. J'avais fait des propositions de rédaction, elles n'ont pas été retenues à ce stade. En l'état, je ne pourrai pas soutenir une telle PPRE.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes – Effectivement, le temps est contraint. Cette PPRE doit porter ses fruits au cours de la PFUE, qui subit la situation électorale et la situation de crise. Nous aurions eu de grandes difficultés à réunir les trois commissions après la suspension des travaux en séance plénière et donc à porter la parole du Sénat. Il est vrai que les parlements nationaux n'ont absolument pas été consultés. Nous n'avons pas pu travailler en amont. Au nom du Sénat français, nous nous positionnons dès lors que les textes nous sont transmis. Il ne s'agit en rien de faire passer un texte à marche forcée. Le calendrier est contraint, et nous avons dénoncé cette situation.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Je ne critique pas les trois présidents de commission, je ne fais que dire tout haut ce que beaucoup pensent tout bas !

M. Dominique de Legge, rapporteur de la commission des affaires européennes. – Les transports sont aujourd'hui responsables de 30 % des émissions totales de CO₂ de l'Union européenne. Malgré les efforts de décarbonation des filières du secteur, les émissions de gaz à effet de serre se sont accrues de près de 20 % en Europe depuis 1990, en raison du développement des secteurs routier et aérien. Ce secteur a donc un rôle essentiel à jouer dans la transition écologique. Le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » fixe une trajectoire de réduction de 90 % des émissions de gaz à effet de serre provenant du secteur des transports d'ici à 2050, et d'au moins 55 % en 2030. Je laisserai mes collègues, Pascale Gruny et Jean-Michel Houllégatte, évoquer plus précisément les trois textes qui recouvrent les secteurs routier, aérien et maritime et les carburants alternatifs.

Pour ma part, je souhaiterais vous faire part de quatre considérations d'ordre général.

Ces textes auront des traductions concrètes, plus spécifiquement pour les entreprises des secteurs aérien et maritime. Je voudrais rappeler qu'elles sont, pour la plupart, déjà très engagées dans la diminution de l'impact environnemental de leurs activités et qu'elles investissent dans des technologies ou procédés qui permettent une réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Je déplore l'absence d'évaluation de l'impact des mesures proposées par la Commission européenne. Cela est d'autant plus regrettable qu'elles sont particulièrement complexes et que leur cumul rend difficile l'appréhension des interactions entre elles. Nous demandons à la Commission européenne, dans notre proposition de résolution, de présenter en cours de négociation des études actualisées et sectorielles. Il s'agit de s'assurer de l'impact des différentes dispositions sur les ménages, les entreprises et les territoires ainsi que de la crédibilité du calendrier.

J'en viens à l'acceptabilité sociale et économique. Le maintien de la compétitivité des entreprises françaises et l'adaptation de la transition à nos territoires sont aussi des enjeux transversaux à l'ensemble des textes du paquet ; nous devons leur porter une attention particulière. Le niveau d'investissement de la transition écologique est très élevé. Les interlocuteurs bruxellois que nous avons auditionnés nous ont d'ailleurs alertés sur la capacité de l'Union européenne à financer ces mesures.

Nous avons pris bonne note de la création d'un Fonds social pour le climat. Mais nous disposons de peu d'éléments sur la hauteur de son financement. Quels sont les critères pour sa mobilisation et sa redistribution ? Comment les disparités géographiques seront-elles prises en compte ? Quel sera son mode de gestion ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur de la commission des affaires européennes—
Permettez-moi de citer quelques chiffres pour mesurer les efforts que doit accomplir le transport routier pour contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et parvenir à la neutralité climatique à l'horizon 2050. Aujourd'hui, le transport routier représente 80 % du transport des passagers de l'Union européenne et 75 % du transport des marchandises. Les voitures et les camionnettes génèrent plus de 70 % des émissions de gaz à effet de serre des transports en Europe, ce qui représente 12 % des émissions européennes totales. La mobilité est bien au cœur de la transition climatique.

Je voudrais attirer votre attention sur quelques points qui me semblent importants pour engager le continent européen dans une transformation profonde de son économie, des usages des transports et des modes de comportement des citoyens. Plusieurs sujets de vigilance ont déjà été évoqués, tels que l'acceptabilité de la transition par les ménages, le maintien de la compétitivité des entreprises européennes, en particulier dans le domaine des transports, ou le financement des mesures nécessaires à cette transition. Le niveau d'ambition pour s'adapter au changement climatique nécessite, en effet, des investissements considérables dans la recherche et l'innovation. J'ai la conviction que le développement de transports décarbonés est un des enjeux forts de la transition écologique et que l'accompagnement des ménages au report modal, qui concerne en priorité les grandes métropoles, doit aussi être favorisé.

Par ailleurs, pour lever les barrières à l'achat de véhicules électriques, le déploiement d'infrastructures de recharge doit s'accélérer. C'est pourquoi nous souhaitons un renforcement des objectifs fixés par la Commission européenne, qui concerne d'ailleurs tous les modes de transport. Je ne reviendrai pas sur la proposition relative à la fin de la commercialisation des véhicules à moteur thermique qui a précédemment été exposée.

Cependant, nous devons être particulièrement attentifs à l'incidence que pourrait avoir cette mesure sur le marché des véhicules d'occasion. Il ne faudrait pas qu'elle favorise une augmentation des exportations de nos voitures anciennes et très polluantes vers des pays moins développés. J'ai donc proposé le développement d'une économie circulaire, notamment pour l'automobile, qui peut se matérialiser par le reconditionnement de véhicules – certaines entreprises se sont déjà positionnées sur ce créneau – ou la réutilisation de pièces détachées. J'invite aussi à mieux prendre en compte l'ensemble du cycle de vie au regard des enjeux de neutralité carbone.

Enfin, il me semble important d'être attentif à la superposition de mesures européennes dont l'effet cumulatif peut avoir des conséquences sur les acteurs économiques.

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur de la commission des affaires européennes. – J’aborderai le volet du paquet relatif aux secteurs aérien et maritime.

L’objectif de la Présidence française est de conclure des orientations générales à la fin du premier semestre 2022 sur la quasi-totalité des textes. Force est de noter que deux des textes les plus avancés dans la négociation entre États membres concernent les projets de règlement qui visent, d’une part, à obliger les fournisseurs de carburants à accroître la part des carburants d’aviation durables, et, d’autre part, à réduire l’intensité des émissions de gaz à effet de serre de l’énergie utilisée à bord des navires. L’utilisation de carburants d’aviation durables, qui permet de réduire les émissions globales de CO₂ jusqu’à 80 % par rapport au kérosène fossile, constitue, en effet, l’un des principaux leviers de la réduction des émissions de l’aviation.

Plusieurs études montrent d’ailleurs que le transport aérien peut parvenir à la neutralité carbone à l’horizon 2050. Trois leviers de décarbonation sont actuellement identifiés : les carburants d’aviation durables (SAF), les avancées technologiques dans un avenir plus ou moins lointain – Airbus vient ainsi d’annoncer un premier test de moteur d’avion propulsé avec de l’hydrogène, qui sera réalisé en 2026, et qui pourrait être une étape importante vers la mise au point d’un avion zéro émission –, ainsi que la mise en œuvre du ciel unique européen qui implique un effort de la part des États membres pour moderniser et rationaliser le contrôle aérien, permettant des trajectoires plus directes au-dessus du territoire européen. Ces trois points sont exposés dans la proposition de résolution telle que présentée aujourd’hui.

Je voudrais aussi vous faire part de plusieurs points de vigilance.

Premièrement, le risque de contournement par les *hubs* et de distorsion de concurrence pour les compagnies aériennes européennes est un premier sujet d’attention. L’aéroport d’Istanbul, par exemple, pourrait à terme devenir un concurrent pour les aéroports européens.

Deuxièmement, la recherche et l’innovation dans le domaine des carburants alternatifs pour l’aviation doivent contribuer à la réduction de l’écart des coûts entre les SAF et le kérosène.

Troisièmement, le développement de la production de carburants d’aviation alternatifs à grande échelle conditionne la décarbonation du secteur.

Quatrièmement, enfin, il faut être attentif au coût de la transition énergétique pour le secteur de l’aviation.

L’objectif de réduction des gaz à effet de serre est également largement soutenu par les acteurs du transport maritime, mais plusieurs points de vigilance ont toutefois été identifiés, notamment la prise en compte de la disponibilité des carburants et de leur coût, alors que ce secteur repose, à l’heure actuelle, presque entièrement sur les combustibles fossiles.

M. Jacques Fernique. – Cette proposition de résolution constituera l’approche du Sénat sur le paquet « Climat » par lequel l’Europe donne corps à son nouvel objectif de réduction de 55 % des gaz à effet de serre d’ici 2030 par rapport à 1990. Il s’agit non pas d’en rester aux belles formules, mais de mettre en place des actions concrètes. Au travers de cette

proposition de résolution, le Sénat prend la mesure de cet objectif en envisageant les nécessaires réformes structurelles et sectorielles pour transformer nos industries, nos transports, notre agriculture et nos conditions énergétiques. Il affirme également l'urgence de parvenir à un cadre clair et soutenable pour les ménages, les entreprises et nos territoires. On ne peut pas gagner le combat climatique dans un seul pays ou dans la seule Union européenne, qui représente 8 % du problème. Cette proposition de résolution insiste à juste titre sur la capacité d'entraînement dont l'Europe peut jouer, par l'ajustement carbone à ses frontières et par ses capacités de régulation des échanges économiques mondiaux. Les termes précis de cette proposition constituent donc un pas explicite vers la remise en cause des politiques ultralibérales de libre-échange ; les alinéas 200 et 201 sont éloquents à cet égard.

Cette PPRE pointe la nécessité d'accompagnement pour l'acceptabilité sociale, d'adaptation des politiques de formation professionnelle, de reconversion des métiers, de soutien aux territoires et aux appareils productifs affectés. Notre groupe propose de muscler la proposition de résolution en ajoutant, après l'alinéa 95, un alinéa sur le rôle clé des territoires dans la mise en œuvre concrète de politiques déterminantes en matière climatique. Il serait bon de pointer la nécessité, pour l'Union européenne, de présenter une stratégie globale pour abonder le financement de l'action climatique des territoires. La mobilisation et la mise en cohérence des différents fonds structurels, des fonds d'investissement et des divers programmes de soutien financier, doivent s'opérer au profit des collectivités territoriales – un accord sur cette proposition de rédaction devrait se dégager au sein de la Chambre des territoires.

Voilà les avancées positives qui caractérisent la proposition de résolution européenne. Restent deux écueils majeurs qui en compromettent la bonne trajectoire. L'énergie nucléaire et les biocarburants sont deux fausses solutions. La première ne doit pas être traitée comme les énergies renouvelables. Elle est dangereuse, coûteuse et porte en elle des conséquences néfastes au-delà de nos frontières nationales. Or il ne faut pas nier les divergences d'approche entre États membres en la matière et l'importance des objectifs de sobriété énergétique et de développement des énergies renouvelables. Quant aux biocarburants, notre groupe a la conviction qu'ils ne remplaceront jamais les carburants conventionnels fossiles dans les secteurs aérien et maritime. C'est pourquoi l'alinéa 148 ne peut rester en l'état. Il convient certes de promouvoir les biocarburants, mais pas « quelle que soit leur génération ». Les agrocarburants de première génération représentent une concurrence inacceptable.

Cette proposition de résolution prend effectivement le sujet à bras-le-corps, mais deux illusions la rendent inopérante : la foi nucléaire et la croyance dans les biocarburants.

M. Daniel Salmon. – Je reviendrai sur les deux points de divergence que vient de soulever Jacques Fernique. L'énergie nucléaire, tout d'abord, est très présente tout au long de cette PPRE. Elle est très différente des autres en ce qu'elle ignore les frontières – le nuage de Tchernobyl ne s'y est pas arrêté ! En réalité, la liberté de chaque pays de se doter du mix énergétique de son choix vient affecter celle des autres. Si un accident majeur devait intervenir en France, les autres pays européens seraient impactés. De plus, cette énergie est génératrice de déchets qu'il nous faut gérer pendant des durées dépassant notre échelle humaine. Par ailleurs, à nos frontières, les bombes tombent en ce moment. Or la vulnérabilité de la France en temps de paix est indéfendable en temps de guerre ! Cette donnée doit absolument être prise en compte, car demain, nous pourrions connaître de graves difficultés liées à l'énergie nucléaire. Les biocarburants sont une partie de la solution. Compte tenu de la situation en Ukraine, la surface agricole utile en France sera à l'avenir très sollicitée : pour

l'alimentation, les fibres et l'énergie. Elle ne pourra pas alimenter le transport aérien et le transport maritime, très voraces en énergie. Ces problèmes s'ajouteront à ceux du commerce international. Nous devons faire preuve d'une très grande vigilance – car ce sont, en définitive, deux fausses solutions – et placer la sobriété en tête de nos priorités.

Mme Angèle Prévile. – Je salue le travail très important qui a été réalisé face aux enjeux colossaux qui sont devant nous. Je ferai une proposition de rédaction concernant les alinéas 172, 177 et 180 qui mentionnent les carburants synthétiques susceptibles d'être élaborés à partir de fossiles, de charbon, de lignite, de pétrole. Il faudrait d'emblée les exclure et ne mentionner que les carburants synthétiques provenant d'énergies renouvelables, à l'exclusion de ceux provenant d'énergies fossiles. Se trouve actuellement dans l'atmosphère un stock inédit de dioxyde de carbone, inégalé au cours des 800 000 dernières années. Afficher simplement une neutralité carbone dans notre feuille de route ne suffira pas ; il nous faudra réduire ce stock à l'origine du dérèglement climatique.

Sur les alinéas 130 et 131 relatifs au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, nous aurions pu aller beaucoup plus loin eu égard aux interpellations régulières du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) à propos de l'impact carbone des produits finis. Au lieu de dire que l'intensité carbone des produits importés « peut être évaluée », je proposerais d'écrire : « devant être évaluée ».

M. Stéphane Demilly. – Je prendrai le contrepied des propos tenus sur les biocarburants. J'ai présidé des groupes de travail sur le sujet à l'Assemblée nationale durant vingt ans, publié de nombreux rapports et participé à de multiples tables rondes et colloques. Ce sujet a toujours déclenché des débats passionnés, souvent manichéens et caricaturaux comme tout à l'heure.

Parmi toutes les études sérieuses, pas celles financées par les *lobbies* pro ou anti-biocarburants, celle qu'a menée l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) démontre clairement l'intérêt environnemental des bio ou agrocarburants. Ceux-ci ne sont pas exempts de défaut, mais ils sont bons pour l'environnement – moins 50 % de gaz à effet de serre pour l'éthanol, et moins 66 % s'ils sont réalisés à partir de betteraves - et pour l'agriculture, car ils sont une source de diversification, notamment pour les betteraviers qui ont perdu 100 000 hectares en trente ans. Plus d'une exploitation disparaît chaque heure dans notre pays. Les biocarburants sont également une ressource favorable au pouvoir d'achat et à notre indépendance énergétique, car nous dépendons à 99 % des importations pour le fossile. Ils sont aussi utiles à notre indépendance diplomatique et économique, qui ne peut être assurée sans indépendance énergétique. Or celle-ci est mise à mal par le contexte international actuel et notre dépendance au gaz russe...

Ces carburants n'ont jamais eu pour objet de remplacer totalement les carburants fossiles, et nos terres arables ont vocation à être nourricières, pour reprendre les propos du ministre de l'agriculture. C'est pourquoi seulement 2,3 % de notre surface agricole utile est destinée aux biocarburants, contre 3 % en moyenne en Europe. La solution miracle n'existe pas, et la méthanisation a ses défauts, de même que l'éolien et le solaire. Quant au nucléaire, je vous laisse juges. Il ne faut pas tenir des propos excessifs, et le biocarburant est une des nombreuses pistes à explorer. C'est pourquoi je suis très heureux que cette proposition de résolution européenne lui consacre un beau chapitre.

M. Ludovic Haye. – Merci pour ces interventions qui représentent les différentes sensibilités. Ce sujet me tient particulièrement à cœur : les douze propositions législatives du

paquet « Ajustement à l'objectif 55 » vont assurément dans le bon sens et s'inscrivent dans le droit fil des priorités françaises. Pour la présidence française, le présent semestre est crucial pour concilier investissements économiques et ambitions climatiques, avec en ligne de mire la justice sociale.

Cette approche globale correspond à celle que la France a adoptée dans le plan de relance, la loi « Énergie-Climat », puis le projet de loi « Climat et résilience ». Selon cette optique, la PPRE est compatible avec cette stratégie. Sur ce point, l'alinéa 90, qui sous-entend que nous devons nous appuyer sur le potentiel nucléaire pour valoriser nos engagements dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre, nous satisfait.

Il en est de même pour la référence à la nouvelle taxonomie verte européenne énoncée à l'alinéa 60. Nous ne pouvons que souscrire à l'alinéa 93, en vertu duquel la transition vers une économie décarbonée ne doit pas être synonyme de décroissance. Nous sommes tous d'accord pour une écologie capable d'innovation, pourvoyeuse d'emplois, qui ne gaspille pas ni ne détruit, mais crée de la richesse.

De même, l'acceptation sociale figurant à l'alinéa 94 doit animer chaque responsable politique. Nous proposons sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières la même vision que la France a portée. C'est un paradigme indispensable si nous voulons nous tourner vers une géopolitique responsable. Cela représenterait un changement culturel majeur en Europe et une avancée diplomatique réelle.

Pour toutes ces raisons, je soutiendrai cette PPRE au nom de mon groupe.

M. Franck Montaugé. – À l'alinéa 93, il m'apparaîtrait plus adéquat d'écrire que la transition vers une économie décarbonée « doit s'inscrire dans le cadre d'une croissance mesurée par des objectifs de développement durable adaptés aux enjeux et à la planification qui en résulte. »

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Une proposition de rédaction a été proposée en ce sens. Peut-être votre proposition sera-t-elle satisfaite.

EXAMEN DES PROPOSITIONS DE RÉDACTION

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Louis-Jean de Nicolaÿ a formulé une proposition de rédaction afin de faire référence, dans les visas de la résolution, à la lettre de mission qui lui avait été adressée par le Président du Sénat en vue de la COP26. Il s'agit de préciser à nouveau l'implication du Sénat sur ces sujets, en particulier la délégation d'une mission dans ce cadre. Cette spécificité ne soulève pas de problème et ne déstructure pas la PPRE.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Lors de la réunion interparlementaire en marge de la COP26 à Glasgow, le président Larcher avait en effet souhaité qu'une motion - adoptée à l'unanimité - rappelle le rôle vital des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci, et la nécessité de leur apporter un financement suffisant. Cela doit permettre d'atteindre l'objectif de 55 %.

La proposition de rédaction est retenue.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. - À l'alinéa 79, une proposition de rédaction vise à remplacer les mots : « réévaluer les modalités de fonctionnement du » par les mots : « réformer le ». La rédaction serait donc la suivante : « Considérant que les effets potentiels du paquet "Ajustement à l'objectif 55 " et la forte hausse des prix des énergies invitent à réformer le marché européen de l'électricité. » Cette formulation est un peu plus offensive ; j'y suis plutôt favorable.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Notre commission est d'accord avec cette écriture un peu plus offensive, qui devrait répondre en partie aux remarques de M. Laurent. Il y a urgence à réformer très rapidement le système de tarification de l'électricité.

M. Franck Montaugé. – Cet alinéa 79 appelle d'une certaine façon à la révision du marché de l'électricité. L'évocation d'un sujet aussi important ne devrait-elle pas figurer à la fin du texte, où l'on appelle à des actions concrètes ?

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Nous avons voulu mettre l'accent sur l'acceptation sociale et sociétale du dispositif. Ceci oriente notre conclusion qui propose une ouverture. Je suis favorable au maintien de cette architecture du texte.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Lundi soir, lors de l'élaboration de la rédaction du texte que nous examinons ce matin, j'ai envoyé un texte avec une série de propositions, qui ont visiblement été classées sans suite. Qu'en est-il ?

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Vous pouvez les présenter de nouveau.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Je le ferai donc au moment de l'examen des alinéas concernés.

La proposition de rédaction est retenue.

M. Didier Marie, rapporteur. – À l'alinéa 93, nous proposons de remplacer les termes : « ne doit pas être synonyme de décroissance », par le terme : « nécessite ». La rédaction serait donc la suivante : « Affirme que la transition vers une économie décarbonée nécessite de concilier lutte contre les dérèglements climatiques, développement durable, développement économique et inclusion sociale... ». La référence à la décroissance nous apparaissait un peu trop défensive ; nous proposons là aussi une version plus offensive.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – La rédaction initiale avait du sens pour ne pas accréditer une perspective décroissante par ce texte. Je ne suis donc *a priori* pas très favorable à cette proposition, mais je souhaiterais entendre l'avis de la présidente de la commission des affaires économiques et du président de la commission de l'aménagement du territoire.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – N'ayant pu évoquer cette question avec les commissaires, mon avis sera personnel. Dans cette PPRE, nous devons donner un cap stratégique pour l'Europe. À l'instar du président Rapin, je ne pense pas que la décroissance soit une option pour l'Europe. Je comprends le sens de la proposition de rédaction, mais j'émettrai un avis très réservé.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. - La possibilité d'émettre des avis divergents fait partie de l'intérêt de ce format de réflexion.

M. Patrice Joly. – La croissance et la décroissance, déjà évoquées dans de multiples réunions, doivent à l'évidence être questionnées de nouveau. Nous nous orientons nécessairement sur une croissance différente. Si la production de biens matériels est toujours nécessaire, sa finitude se heurte à l'infini culturel et relationnel.

M. Franck Montaugé. – Je partage la position de la présidente de la commission des affaires économiques, mais la décroissance renvoie à la dimension purement économique du développement. La notion d'objectif de développement durable trouverait sa place, qui ne se limite pas à la seule dimension productive de notre société. Il s'agit d'un positionnement stratégique.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. - Cette notion figure déjà dans l'alinéa.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – La rédaction initiale me paraissait équilibrée. Autrement, nous risquons de ne pas être au rendez-vous de l'enjeu de la transition décarbonée. La France et l'Europe doivent être présentes, tout en conciliant le développement durable, le développement économique et l'inclusion sociale. C'est un pari sur l'avenir !

M. Pierre Louault. – La croissance sera verte ou ne sera pas ; les deux notions sont liées !

M. Laurent Duplomb. – J'ai l'impression de rêver : notre continent est depuis cinq heures du matin en guerre, pour la première fois depuis 1945 – hormis la guerre de Yougoslavie. Ce n'est tout de même pas anodin ! Les conséquences seront considérables sur les prix des énergies, notamment du gaz russe, le blé ukrainien, les bourses mondiales et en particulier européennes. C'est comme si nous nous trouvions dans une voiture sans moteur, sans feux, sans frein qui va droit dans le mur, et que nous continuions à parler de tout et de rien. Sommes-nous aujourd'hui à la hauteur du débat ? En quelques minutes, Vladimir Poutine va émettre la quantité de dioxyde que nous produirions en plusieurs mois ou plusieurs années. Si demain l'Europe est en guerre, croyez-vous vraiment que l'on se posera la question de la décroissance ?

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Je suis défavorable à la proposition de rédaction. L'écriture de l'alinéa 93 est tout à fait équilibrée. Il faut au contraire maintenir le terme « décroissance » pour le distinguer des autres notions du texte.

M. Dominique de Legge, rapporteur. – Je souhaite également le maintien de cette rédaction, pour une autre raison simple : pour financer nos objectifs, nous avons besoin de croissance. Il faut l'affirmer très clairement.

M. Daniel Salmon. – Nous sommes évidemment favorables à cette proposition visant à supprimer le terme « décroissance ». On parle souvent de sobriété. Or notre trajectoire d'une croissance infinie sur une planète finie n'est pas viable. Ce terme de « décroissance » irrite beaucoup, notamment quand nous le portons. S'il disparaissait de ce texte, ce serait mieux pour tout le monde !

M. Didier Marie, rapporteur. – Nous ne voulions pas engager un débat sur la décroissance. Nous souhaitions juste proposer une formulation plus positive que celle qui était inscrite. À l’instar de nombre de nos collègues, nous sommes pour une croissance, mais différente de celle que nous connaissons aujourd’hui. Elle serait respectueuse du développement durable, du développement économique et de l’inclusion sociale. Cela étant, eu égard à l’imbroglio que cette suggestion semble susciter, nous la retirons.

La proposition de rédaction est retirée.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – À l’alinéa 94, une proposition de rédaction vise à insérer après le mot : « d’accompagnement » les mots : « et d’inclusion sociale ». La rédaction serait la suivante : « ...et à prévoir les dispositifs pertinents d’accompagnement et d’inclusion sociale de cette transition en amont... ». J’y suis favorable.

La proposition de rédaction est retenue.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Je proposais d’insérer, entre les alinéas 93 et 94 un alinéa sur la question de la transition juste. Ce terme ne figure pas une seule fois dans le texte. Concernant le cadre « clair et soutenable », j’avais proposé qu’il soit « juste, clair et soutenable ». Mais cela n’a pas été retenu. Quant au terme « d’inclusion sociale », il est trop minimal et devrait s’attacher au développement économique. Il faudrait passer d’une logique de compensation à une logique de promotion sociale.

Je vous soumets donc la proposition suivante : « Demande que la transition juste s’appuie sur un cadre légal qui doit conduire les États membres à garantir les droits sociaux fondamentaux dans la période de transition, à renforcer les systèmes de protection sociale, à garantir la négociation collective des plans de transition des entreprises et des administrations, notamment pour favoriser les droits à la formation, à la requalification et au perfectionnement des travailleurs dans les domaines des nouvelles technologies propres, et à l’adaptation aux changements climatiques ». Cette idée s’inspire fortement des demandes des syndicats et d’une proposition plus détaillée de la Confédération européenne des syndicats (CES).

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – On touche aux compétences des États membres.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – L’action européenne en matière de participation et de formation doit respecter le principe de subsidiarité.

La proposition de rédaction n’est pas retenue.

M. Didier Marie, rapporteur. - À l’alinéa 95, une proposition de rédaction vise à insérer après le mot : « besoins » les mots : « notamment au regard du niveau des ressources propres actuelles et futures, largement en deçà des dépenses prévues. » La rédaction qui en découle serait la suivante : « S’inquiète de l’adéquation des ressources prévues aux besoins, notamment au regard du niveau des ressources propres actuelles et futures, largement en deçà des dépenses prévues, et appelle la Commission à présenter une stratégie globale de financement adaptée aux enjeux et, le cas échéant, à envisager le regroupement des différents fonds qui y contribuent ; ».

Aujourd'hui, le niveau de ressources propres de l'Union européenne est insuffisant. Des négociations sont en cours, dont le troisième volet n'a pas été engagé. Par ailleurs, le montant des investissements à réaliser est sous-estimé comme l'indique Mme Lagarde, selon laquelle ce montant est au moins égal au double de ceux qui sont déjà prévus.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Les ressources propres doivent en principe être allouées essentiellement au remboursement de l'emprunt commun. Il ne faut à mon sens pas y déroger. La proposition viserait à augmenter le volume des ressources propres pour prévoir une affectation plus importante. Compte tenu de la logique du dispositif tel que je l'ai présenté avec le rapporteur général du budget, je resterai sur cette position, à moins de prévoir en priorité le remboursement de l'emprunt commun à l'échelle européenne. Il est hors de question de puiser dans ces ressources propres pour financer ne serait-ce que le Fonds social pour le climat !

M. Didier Marie, rapporteur. – L'Europe est confrontée à deux enjeux : rembourser la dette mutualisée ayant permis de mettre en œuvre le Fonds de relance, et investir massivement dans la transition écologique. Quelle que soit l'affectation des fonds, tant pour le remboursement de la dette que pour les investissements, ils sont insuffisants ; à moyen terme, les États devront contribuer. Il faut donc absolument poursuivre les négociations pour augmenter le niveau des ressources propres et prendre en considération la réalité du montant des investissements à réaliser. Notre proposition ne consiste pas à imaginer un vase communicant entre les deux ; c'est un paquet global que l'Europe devra mettre en œuvre pour financer la totalité de ses engagements, aussi bien sur la dette que sur la transition écologique.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Je suis d'accord sur le principe, sous réserve de bien définir l'objectif de l'utilisation des ressources propres. Sinon, cette solution va à l'encontre de ma philosophie, partagée par nombre des commissaires, selon laquelle nous allons tout droit vers un fédéralisme financier non contrôlé. Ce désaccord est légitime, mais je n'adhère pas à l'utilisation complète des ressources propres ou à leur augmentation pour financer un budget européen. Il m'apparaît essentiel que les États gardent une maîtrise budgétaire en Europe. Je suggère donc d'ajouter à la proposition les termes : « rappelle que les nouvelles ressources propres doivent être prioritairement affectées au remboursement de l'emprunt mutualisé levé pour financer l'instrument de relance *Next Generation EU*. » Cela vous convient-il ?

M. Didier Marie, rapporteur. – Oui, sachant qu'il s'agit d'une masse globale qui devra être affectée en fonction des besoins. Le remboursement de la dette proviendra soit de l'affectation des ressources propres, soit d'une contribution des États. Il en sera de même des investissements réalisés en matière de transition écologique.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Je ne voterai pas cette proposition de rédaction. Le débat est irréal : la sous-estimation globale des niveaux de financement est considérable, bien qu'elle ne puisse être appréciée faute d'éléments probants.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – C'est pourquoi ce garde-fou permettra en priorité de rembourser l'emprunt avec les ressources propres.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Dans ce cas, il ne faut pas dire que la priorité des priorités est de parvenir à 55 % en 2030.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – C'est peut-être le fond du problème.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Notre proposition a le mérite d'être claire et d'évoquer justement les besoins. De quoi parle-t-on ? Nous ne le savons pas précisément. Il serait inopportun d'introduire de nouvelles subtilités susceptibles de nous échapper.

La proposition de rédaction, modifiée, est retenue.

M. Jacques Fernique. – Après l'alinéa 95, ma proposition de rédaction, qui a été travaillée avec Ronan Dantec, insiste sur le rôle clé des territoires. Elle consisterait à ajouter : « Rappelle l'importance de l'approche territoriale et enjoint la Commission européenne à présenter une stratégie globale de financement adaptée aux capacités et opportunités d'action des territoires, estime que la mobilisation et la mise en cohérence des différents fonds structurels, des fonds d'investissement européens et des divers programmes de soutien financier intéressant les collectivités territoriales est une condition nécessaire à l'atteinte des objectifs à l'horizon 2030 et à la neutralité carbone en 2050. »

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Cette proposition de rédaction me semble globalement acceptable pour les deux commissions. Il est pertinent de rappeler l'importance de l'approche territoriale sur le sujet. Toutefois, nous suggérons de remplacer « enjoint » par « demande ».

M. Jacques Fernique. – C'est d'accord.

La proposition de rédaction est retenue.

Mme Denise Saint-Pé, rapporteure. – Après l'alinéa 106, la proposition de rédaction de notre collègue Jean Bacci vise à rappeler que l'Europe ne parviendra pas à tenir le niveau d'adoption de carbone qu'elle s'est fixé dans le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » si elle ne lutte pas efficacement contre les feux de forêt. Il faut, pour cela, que des politiques publiques adaptées en matière de prévention des risques soient mises en place, tant au niveau national qu'au niveau européen.

La rédaction qui en découlerait serait la suivante : « Afin d'atteindre le niveau d'absorption de carbone visé par le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », insiste également sur la nécessité de mobiliser une politique de prévention des risques aux échelles européenne et nationale à la hauteur de la menace que représente l'augmentation de l'intensité et du nombre d'incendies en Europe du fait du dérèglement climatique. » Notre commission a donné un avis favorable à cette proposition de rédaction.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Je ne m'oppose pas à cette proposition, qui « ne mange pas de pain », si je puis dire, mais je trouve qu'elle est un peu décalée par rapport à l'objet de la PPRE. Le problème des mégafeux et de la pollution qu'ils apportent est très important : il faut le combattre au niveau européen. Toutefois, si l'on adoptait cette proposition, il faudrait également parler de la lutte contre la pollution marine, contre la pollution des eaux, contre la pollution de l'air... À nouveau, je ne m'y oppose pas pour autant.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable soutient cette proposition de rédaction, et il serait regrettable que la commission des affaires européennes ne l'adopte pas. Il vaut mieux que nous la retirions - je m'en entretiendrai avec M. Bacci. Je souligne néanmoins que, d'un point de vue environnemental, ce sujet est fondamental.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Dans les arbitrages, nous n'avons pas retenu cette proposition de rédaction, car, comme l'a dit la présidente Sophie Primas, rien n'empêcherait alors d'intégrer toutes les questions environnementales, tous les types de pollutions... Plus on ajoute à la PPRE, moins on lui donne de corps.

M. Didier Marie, rapporteur. – Je me satisfais de la demande de retrait du président de la commission des affaires européennes, parce que notre texte s'intéresse aux douze mesures législatives du paquet « Climat ». Or il n'y a pas de mesure législative concernant les feux de forêt. C'est une préoccupation importante, mais qui mériterait, effectivement, une démarche séparée.

Mme Denise Saint-Pé, rapporteure. – Je retire donc la proposition de rédaction, présentée au nom de M. Bacci. Je lui ferai part de nos débats.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Rien ne l'empêche de déposer une proposition de loi sur le sujet !

La proposition de rédaction est retirée.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Aux alinéas 107 et 108, qui portent une appréciation très positive sur le système d'échange de quotas d'émissions SEQE-1, la proposition que j'avais préparée tendait à une rédaction beaucoup plus nuancée.

Je m'en tiendrai à vous proposer de réécrire les premières lignes de l'alinéa 108 de la manière suivante : « Prend acte des évaluations de la Commission européenne sur le bilan du SEQE-1, souligne toutefois que ce bilan appelle une évaluation approfondie et contradictoire. » Cette absence d'évaluation critique du SEQE-1 est, à mon avis, très discutable, d'autant que l'appréciation très positive que l'on porte sur le SEQE-1 a des conséquences sur la manière dont est promu le SEQE-2, qui suscite encore plus de problèmes. Ce point me paraît extrêmement important.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Votre proposition ne soulève de difficultés pour aucun des présidents.

La proposition de rédaction est retenue.

M. Didier Marie, rapporteur. – À l'alinéa 117, nous proposons, après le mot « rurales », d'insérer une nouvelle phrase : « souhaite dès lors qu'au moins 50 % des recettes issues du nouveau système d'échange de quotas d'émissions pour les secteurs du bâtiment et du transport routier (SEQE-*bis*) soient allouées au fonds social pour le climat ; et ».

L'idée est simple : dès lors que l'on instaure un nouveau système, et quelles que soient les critiques dont celui-ci peut faire l'objet, nous considérons qu'il devrait alimenter le Fonds climat pour le climat, dont on sait qu'il est insuffisamment financé, pour accompagner

les publics les plus en difficulté, ainsi que, éventuellement, les petites et moyennes entreprises.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Je sollicite le retrait de cette proposition de rédaction : dans la mesure où l'on a peu de visibilité sur le financement du fonds social pour le climat, il paraît compliqué de s'engager sur des montants...

M. Dominique de Legge, rapporteur. – On ne peut à la fois déplorer l'absence d'impact et de visibilité du fonds et expliquer qu'on veut augmenter son budget ! Ce n'est pas très logique.

M. Didier Marie, rapporteur. – Tout au long de la PPRE, on indique que l'une des principales difficultés sera l'accompagnement social des publics susceptibles de pâtir d'une modification de la transition énergétique.

À ce jour, la Commission européenne prévoit une affectation de 25 % des nouveaux quotas au fonds climat, ce qui représente, au total, 72,2 milliards d'euros. Tout le monde considère que ce montant est insuffisant pour permettre l'accompagnement et l'acceptabilité sociale des changements à venir.

C'est pourquoi nous proposons de prélever plutôt 50 % des nouveaux quotas qui seront installés, de manière à avoir les moyens d'accompagner réellement toutes celles et tous ceux qui seront pénalisés par le changement de paradigme.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Je comprends évidemment l'objectif de cette proposition de rédaction : tout au long de la PPRE, on insiste fortement sur l'acceptation sociale de la transition énergétique.

Il me semble néanmoins que cette proposition est un peu prématurée, parce que l'on ne sait pas à quoi servent les 75 % restants. Il y a peut-être, derrière, de très bonnes intentions et de très bonnes idées. Je suis donc un peu sceptique.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Je partage ce point de vue : on peut comprendre cette proposition de rédaction, mais je crois qu'il faut que nous trouvions un consensus et que le dispositif soit affiné. Nous n'y sommes donc pas favorables.

La proposition de rédaction n'est pas retenue.

M. Didier Marie, rapporteur. – Aux alinéas 125, 142, 172, 177 et 180, mes cinq propositions de rédaction visent à ajouter, après le mot « biocarburants », la formule suivante : « dont le bilan carbone et énergétique est positif », afin de rassurer sur la nature des biocarburants qui seraient utilisés – je vous renvoie au débat que nous avons eu tout à l'heure.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – C'est un grand point de désaccord entre les deux commissions...

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Il ne s'agit pas d'un désaccord : nous considérons que ces propositions de rédaction sont satisfaites. En effet, les biocarburants doivent aujourd'hui respecter les critères de durabilité – c'est l'objet des directives « Énergies renouvelables 2 » (EnR 2) et « Énergies renouvelables 3 » (EnR 3). N'oublions pas que le

paquet promeut déjà les biocarburants dans les objectifs des EnR et que cette promotion est d'ores et déjà conditionnée à une diminution entre 50 et 65 % des émissions liées à leurs installations – cela sera encore plus avec la nouvelle réglementation européenne.

Les propositions de rédaction ne sont pas retenues.

M. Didier Marie, rapporteur. – J'avais proposé une proposition de rédaction tendant à supprimer l'alinéa 148, mais, pour gagner du temps, je vais présenter directement ma proposition de repli : il s'agit, après le mot « biocarburants », d'insérer « dont le bilan carbone et énergétique est vertueux » et, surtout, de supprimer, « quelle que soit leur génération ».

Sans rouvrir le débat, je rappelle qu'il convient de distinguer les biocarburants d'hier et ceux d'aujourd'hui, qui n'ont pas exactement la même valeur écologique.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Cette proposition de rédaction est problématique.

Premièrement, elle enlève une protection magistrale pour nos agriculteurs concernant la référence aux importations prohibées de soja et d'huile de palme.

Deuxièmement, elle supprime la référence aux critères de durabilité, chose que, je pense, personne ne souhaite.

M. Jacques Fernique. – Nous avons soumis une proposition de rédaction tendant elle aussi à supprimer les mots « quelle que soit leur génération » – je l'ai évoqué lors de mon propos liminaire. Cela fragilise votre argument...

M. Pierre Cuypers. – Je rappelle que la première génération n'a pas encore complètement et totalement abouti. Il faut donc maintenir la rédaction en l'état.

La proposition de rédaction n'est pas retenue.

M. Didier Marie, rapporteur. – À l'alinéa 164, ma proposition de rédaction consiste à le rédiger de la manière suivante : « Juge que doit être appliqué un seuil d'émission, adapté, ambitieux et graduel, pour les énergies fossiles référencées dans le règlement (UE) 2020/852 du 18 juin 2020 du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 dit règlement sur la taxonomie, et utilisées pour le chauffage et le refroidissement, plutôt qu'une interdiction sèche ; »

Il s'agit d'encadrer la possibilité de poursuivre l'utilisation d'énergies fossiles, s'agissant notamment du logement social et des bâtiments, pour le chauffage et le refroidissement, pour la limiter à la condition expresse qu'il s'agisse d'énergies fossiles référencées dans la taxonomie – soit essentiellement le gaz.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je vais répondre à la place de ma collègue Dominique Estrosi Sassone : le problème de cette proposition de rédaction est qu'elle empêcherait les logements sociaux de recourir au gaz, ce que font aujourd'hui les trois quarts du parc social.

M. Didier Marie, rapporteur. – La rédaction que nous proposons permet de considérer que ce sont les énergies fossiles qui sont aujourd’hui encore autorisées dans le règlement de la taxonomie, soit le gaz, à l’exclusion de toute autre.

On peut très bien imaginer que, dans tel ou tel pays, on continue de chauffer les logements sociaux avec des chaudières au charbon. L’idée est de s’en tenir exclusivement à ce que l’Union européenne a prévu.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – La taxonomie n’autorise que le gaz émettant moins de 100 grammes de CO₂ par kilowattheure.

Il faut mesurer les conséquences qui découleraient de cette rédaction pour les logements sociaux...

M. Didier Marie, rapporteur. – C’était le sens de notre proposition de rédaction tendant à remonter à 50 % le taux des nouveaux quotas affectés au Fonds pour le climat pour accompagner les modifications.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’idée est bonne. Le seul problème est que le gaz que vous évoquez n’existe pas. Soyons concrets.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Les commissions des affaires économiques et de l’aménagement du territoire et du développement durable sont défavorables à la proposition.

La proposition de rédaction n’est pas retenue.

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur. – Je vous soumetts une proposition de rédaction, de nature technique, qui vise à supprimer un doublon : l’alinéa 171 est en effet redondant avec l’alinéa 192, lequel concerne également la certification internationale des carburants d’aviation durables et moins bien rédigé.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Cette proposition de rédaction est portée par la commission des affaires européennes. J’y suis favorable.

La proposition de rédaction est retenue.

Mme Angèle Prévaille. – Je propose de modifier la rédaction des alinéas 172, 177 et 180 pour rappeler que les carburants synthétiques peuvent être élaborés à partir de charbon et de lignite. Il me paraît absolument nécessaire de le mentionner, car il ne serait pas vertueux d’utiliser des matières fossiles pour fabriquer des carburants synthétiques. Il faut exclure ceux qui seraient fabriqués de la sorte.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Cela est déjà pleinement intégré dans l’objectif général du texte. Vos propositions de rédaction sont satisfaites. La base moléculaire de tous les carburants restera le carbone.

Mme Angèle Prévaille. – En termes d’émissions de gaz à effet de serre, fabriquer des carburants synthétiques en se servant de l’électrolyse de l’eau et du dioxyde de carbone qui se trouve dans l’atmosphère est vertueux. Utiliser le charbon et le lignite ne l’est pas.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Le texte prévoit des seuils d'émission, qui excluent, de fait, le charbon et le lignite. La proposition de rédaction est donc satisfaite.

M. Daniel Salmon. – Si elle ne l'était pas, ajouter cette précision me semblerait tout à fait pertinente : ce n'est pas du tout la même chose que le carbone soit issu de matières fossiles ou des énergies renouvelables !

Mme Angèle Prévile. – En effet !

La proposition de rédaction n'est pas retenue.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Pour les mêmes raisons, avis défavorable à votre proposition de rédaction indiquant, aux alinéas 172, 177 et 180, que les carburants synthétiques doivent être élaborés à partir d'énergies renouvelables.

La proposition de rédaction n'est pas retenue.

Mme Angèle Prévile. – À l'alinéa 130, ma proposition de rédaction tend à aller plus loin sur l'intégration des produits supplémentaires dans le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières : il s'agit d'écrire que l'intensité carbone « doit » – et non « peut » – être évaluée, et que des produits de base supplémentaires « devraient » – et non « pourraient » – être intégrés au mécanisme à l'occasion de la clause de revoyure. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) nous interpelle très souvent sur l'impact environnemental des produits finis importés.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je suis plutôt défavorable à cette proposition de rédaction, qui complexifie les choses. Au reste, le marché carbone doit respecter les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et votre proposition fragiliserait cette nécessaire conformité.

Mme Denise Saint-Pé, rapporteure. – Nous en avons débattu en commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Même si l'objectif est tout à fait louable, nous avons aussi conclu qu'il y aurait un risque d'incompatibilité avec les règles de l'OMC.

La proposition de rédaction n'est pas retenue.

Mme Angèle Prévile. – À l'alinéa 131, nous proposons, dans le même état d'esprit, de remplacer « l'opportunité » par « la nécessité » d'une extension du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières à certains produits finis exposés à un risque de fuites de carbone. Ce serait montrer un peu plus de volontarisme sur le sujet.

La proposition de rédaction n'est pas retenue.

M. Didier Marie, rapporteur. – À l'alinéa 96, je propose la rédaction suivante : « Considère que la transition vers une économie décarbonée présente de réelles opportunités de développement économique mais que le niveau d'ambition affiché par l'Union européenne lui impose de jouer le rôle de meneur économique et de développement durable ainsi que de prescripteur de normes en matière de durabilité. »

Il s'agit d'affirmer que l'Union européenne doit imposer – par la négociation, bien évidemment – ce changement de paradigme à l'échelle internationale, notamment dans le cadre des règles de l'OMC.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Cette proposition paraît acceptable.

La proposition de rédaction est retenue.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Pour répondre au souhait que Pierre Laurent a exprimé tout à l'heure, je lui suggère une proposition de rédaction tendant à intégrer l'expression « transition juste » dans notre PPRE. Nous pourrions le faire à ce même alinéa 96, par la rédaction suivante : « souligne néanmoins la nécessité d'accompagner l'évolution des acteurs économiques, des ménages et des territoires les plus vulnérables pour permettre une transition juste. »

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Je suis d'accord.

La proposition de rédaction est retenue.

La proposition de résolution européenne est ainsi modifiée pour être déposée dans cette rédaction par ses auteurs.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Je remercie les rapporteurs, mes deux collègues présidents et les groupes politiques. Nous avons travaillé à la façon européenne, avec beaucoup de diplomatie, en nous égarant parfois dans les réflexions, mais en étant, au final, efficaces.

La réunion est close à 10 h 55.

Mardi 15 mars 2022

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

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale – Volet « attractivité commerciale en zones rurales » – Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs

M. Jean-François Longeot, président. – Madame la présidente, Mes chers collègues, je suis heureux de vous retrouver dans ce format conjoint, qui nous a déjà réunis plusieurs fois. Le dernier rapport commun à nos deux commissions portait sur l'alimentation durable et locale. Nous l'avons adopté en mai 2021 et les propositions qu'il contenait ont permis au Sénat d'enrichir le volet « agriculture » de la loi « Climat et résilience ». C'est dire tout l'intérêt de ces missions de contrôle communes, qui nous permettent d'être plus forts ensemble et de faire avancer nos idées.

Nous examinons aujourd'hui les conclusions du travail mené par Bruno Belin et Serge Babary, qui vise à proposer des solutions pour maintenir et développer le commerce de proximité dans les zones rurales, en particulier dans les communes de moins de 2 500 habitants.

Nos rapporteurs ont réalisé un travail d'envergure, en s'appuyant sur une quarantaine d'auditions, et leurs propositions sont nombreuses et ambitieuses. Celles-ci pourront constituer une « boîte à outils » adaptée pour nos territoires ruraux et nourrir les réflexions futures de nos commissions ainsi que celles du Gouvernement, notamment en lien avec la réforme de la géographie prioritaire de la ruralité – je pense en particulier aux zones de revitalisation rurale (ZRR).

Serge Babary est rapporteur au nom de la commission des affaires économiques, et il est très précieux de pouvoir s'appuyer sur son expertise établie sur ce sujet.

Bruno Belin est rapporteur au nom de la mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale, que notre commission a mise en place à l'automne dernier et qui rendra ses conclusions sur les différents thèmes en plusieurs étapes. Nous examinerons ainsi le 29 mars prochain les conclusions de notre collègue rapporteure Patricia Demas sur le volet « inclusion numérique » et du rapporteur Bruno Rojouan sur le volet « accès territorial aux soins » – ce sujet capital a été évoqué par certains des candidats à l'élection présidentielle –, puis, en mai, seront examinées les conclusions sur d'autres volets, qui sont suivis par les rapporteures Martine Filleul et Christine Herzog.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je salue les deux rapporteurs qui ont travaillé sur ce dossier : Bruno Belin, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et Serge Babary, au nom de la commission des affaires économiques. Ce dernier a déjà beaucoup œuvré en faveur du commerce, notamment en sa qualité de président de la délégation sénatoriale aux entreprises.

L'aménagement du territoire est un élément essentiel des politiques publiques, oublié depuis de très nombreuses années. Il consiste à assurer l'irrigation de notre pays partout, dans les villes et dans les campagnes, afin de renforcer leur attractivité et de faire en sorte que la population s'y installe en cohérence avec un véritable choix de vie, et non du fait d'une obligation liée par exemple à la désertification.

Serge Babary avait rédigé un premier rapport sur les nouvelles formes du commerce, qui se retrouvera en tout ou partie dans les travaux que nous examinons. Nous faisons œuvre utile sur cette partie commerciale, qui doit effectivement être complétée par l'aménagement sanitaire, sportif, la question des associations, du logement, des mobilités, etc. Ce rapport montre une nouvelle fois la complémentarité de nos travaux et l'intérêt du Sénat pour l'aménagement durable du territoire.

M. Bruno Belin, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Avant de vous présenter les conclusions du travail que nous avons mené depuis le mois de décembre, je souhaiterais adresser plusieurs remerciements. D'abord, je souhaite remercier mon collègue Serge Babary pour son implication, pour son écoute et pour avoir partagé avec moi son expérience en la matière. Je remercie également les présidents de nos deux commissions, qui ont fait en sorte que ce travail conjoint puisse se mettre en place. Je remercie vivement Didier Mandelli, qui nous a soutenus depuis le début

dans cette démarche, et tous mes collègues rapporteurs de la mission d'information, qui travaillent avec le même objectif de relance de la dynamique d'aménagement du territoire dans notre pays, qui, comme l'a dit Madame la présidente à l'instant, a été un peu oublié au cours des dernières années.

J'en viens au cœur de notre sujet : comment maintenir et développer le commerce de proximité dans nos zones rurales ? Nous avons pris comme objet de travail les communes de moins de 2 500 habitants, seuil que nous avons défini en référence aux unités utilisées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Les constats sont bien établis depuis des années, et nous connaissons tous cette problématique du fait de nos engagements et de nos expériences. Les rapports administratifs et les diagnostics s'accumulent, mais les solutions manquent aujourd'hui pour préserver les commerces qui demeurent dans nos zones rurales et hyper-rurales et en développer de nouveaux.

Comme souvent en matière d'aménagement du territoire, nous sommes face à un paradoxe : d'un côté, le nombre global de commerces en France n'a cessé d'augmenter depuis vingt ans, en termes de surfaces, de nombre de magasins et de salariés ; de l'autre, leur répartition territoriale s'est continuellement déséquilibrée, au détriment des zones rurales.

Ainsi, alors que seulement 25 % des communes de France ne disposaient d'aucun commerce en 1980, cette proportion atteint désormais 60 %. Autrement dit, près des deux tiers de nos communes n'ont plus aucun commerce aujourd'hui.

En outre, du fait de la disparition de nombreux commerces, les temps d'accès à ces services et lieux de vie n'ont fait que s'allonger pour nos concitoyens qui vivent en zone rurale, ces dernières années. Aujourd'hui, un habitant qui réside dans une commune de moins de 2 500 habitants doit parcourir, en moyenne – le mot à son importance –, environ 2,2 kilomètres pour atteindre une boulangerie, symbole du commerce rural. Un habitant d'une zone rurale peut mettre 10, 20, voire 30 minutes pour accéder à des commerces et services de base depuis son domicile, et même près d'une heure s'il veut accéder à des services de gamme dite « supérieure » – qui désignent des prestations spécifiques de santé ou encore des magasins très spécialisés.

Cette situation n'est pas satisfaisante, vous en conviendrez. À l'issue des auditions que nous avons menées, je souhaite vous faire part de trois convictions.

Premièrement, il n'y a que des avantages à préserver et à développer le commerce de proximité en zones rurales.

Dans une logique d'attractivité globale des communes rurales, le maintien et le développement des commerces de proximité permettent d'attirer de nouveaux habitants – la bascule démographique est en cours sur certains axes – et de nouvelles activités.

Dans une logique de maîtrise de notre empreinte carbone et de nos émissions de gaz à effet de serre, renforcer l'accessibilité et le maillage commercial permet d'éviter des trajets en voiture.

Enfin, dans une logique de préservation et de renforcement du pouvoir d'achat de nos concitoyens, éviter des trajets en voiture, même petits, permet de réduire en partie les dépenses de carburant. Quand on voit l'augmentation du prix de l'essence, à mettre en lien avec le fait que les habitants des zones rurales parcourent, en moyenne, 8 000 kilomètres en

voiture chaque année, contre 1 000 kilomètres pour quelqu'un qui vit à Paris ou 3 000 kilomètres pour les habitants des autres grandes villes, on comprend vite que rapprocher le commerce des habitants est une mesure favorable au pouvoir d'achat, donc au bien-être économique.

Deuxième conviction : les fractures territoriales persistent, et nos territoires ruraux demeurent fragiles.

Si les inégalités de revenus entre les habitants des zones rurales sont moindres qu'ailleurs, la proportion de Français dits « pauvres » et « modestes », au sens de l'Insee, y est beaucoup plus importante. Cela permet aussi de relativiser le discours selon lequel la pauvreté se trouverait essentiellement, voire uniquement dans les grandes villes et leurs banlieues. Quand on analyse les chiffres de l'Insee, on constate que près d'un habitant sur deux des zones rurales très peu denses est en situation de fragilité.

Troisième conviction : si les initiatives portées ces dernières années sont positives pour rééquilibrer notre développement économique territorial – je pense au programme Action Cœur de Ville, qui s'adresse aux centralités de plus de 20 000 habitants, ou au programme Petites Villes de demain, qui concerne les villes de moins de 20 000 habitants –, nous pouvons et nous devons encore faire davantage. D'abord, parce que ces programmes s'intéressent non pas à l'hyper-ruralité, mais à des niveaux de centralité supérieurs. Ensuite, parce qu'il existe des solutions pragmatiques à mettre en œuvre.

C'est tout l'objet de notre travail.

Avant de vous présenter les propositions que nous avons conçues avec Serge Babary afin, d'une part, de maintenir les commerces, et, d'autre part, de soutenir la création de nouveaux commerces en ruralité, je souhaite préciser deux points qui me paraissent très importants.

Premier point : le lien de notre sujet avec la réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR) et des autres zonages de soutien à l'attractivité et au développement économique des territoires ruraux.

Il va de soi que nos propositions n'ont pas vocation à se rajouter au millefeuille existant sans s'articuler avec la réforme de la géographie prioritaire de la ruralité, sur laquelle notre commission a déjà beaucoup travaillé – je pense en particulier à Rémy Pointereau – et continuera de travailler les prochains mois.

Les propositions que nous formulons, notamment sur le volet fiscal, ont vocation à s'intégrer dans la grande « boîte à outils » que nous devons refonder pour soutenir l'attractivité et le développement des territoires ruraux. Par exemple, certaines des mesures fiscales que nous proposons auront des effets plus puissants dans des territoires particulièrement fragiles, qui pourraient être classés en ZRR3 selon les critères que notre commission et la commission des finances ont proposés dans le rapport d'information d'octobre 2019 sur l'avenir des ZRR, quand d'autres mesures n'auront pas forcément la même pertinence pour des communes moins fragiles, susceptibles d'être classées en ZRR1 ou ZRR2.

Second point : certaines mesures puissantes pour revitaliser nos commerces dans les zones hyper-rurales sont déjà possibles à cadre législatif et réglementaire constant.

Aussi, notre rapport invite les maires, les acteurs économiques et, bien sûr, l'État et ses opérateurs à se saisir davantage des outils existants, dont certains ont été mis en place avec le plan de relance. Je pense, par exemple, à la définition de stratégies locales pour le commerce, en lien avec les préfets qui représentent l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Je pense à l'accueil de points relais dans les commerces, à l'utilisation du droit de préemption, au fonds de restructuration des locaux d'activité ou encore à la possibilité, parfois, d'intervenir en fonds propres pour maintenir ou créer un commerce. À cet égard, le dialogue entre les communes et les intercommunalités, lorsque celles-ci disposent de la compétence de revitalisation commerciale au regard de l'intérêt communautaire (communautés de communes et communautés d'agglomération), est incontournable et doit être encouragé.

Il est essentiel, en effet, de maîtriser l'inflation législative – c'est aussi notre responsabilité de législateur – et de rappeler les mesures qui existent déjà.

J'en viens au cœur de nos propositions.

Afin de renforcer la connaissance et l'information de l'ensemble des acteurs sur la réalité du maillage commercial dans nos territoires ruraux et hyper-ruraux, nous proposons de constituer un nouvel indicateur d'accessibilité aux commerces et d'identifier les zones caractérisées par une offre insuffisante en matière de commerces et de services, sur une liste définie par arrêté ministériel. De fait, les données actuelles sont parcellaires. Ces outils permettront également de faciliter la mise en œuvre de la réforme des ZRR et de la suivre dans le temps.

À partir de ce zonage d'identification, nous proposons la mise en place d'un nouveau programme d'actions, à la maille communale, baptisé « 400 territoires de commerce », sur le modèle d'Action Cœur de Ville ou de Petites Villes de demain. Ce programme serait défini en lien étroit avec les élus locaux et piloté par l'ANCT et ses partenaires. Nous proposons de le doter de 600 millions d'euros sur cinq ans, avec à la fois des moyens en ingénierie et des moyens d'intervention directe. Ce montant est à comparer aux 5 milliards d'euros sur cinq ans pour Action Cœur de Ville et aux 3 milliards d'euros sur trois ans pour Petites Villes de demain.

En résumé, l'objectif est de soutenir environ 2 000 projets concrets, soit environ 5 projets par territoire retenu, pour un montant moyen approximatif de 300 000 euros par projet. À l'appui de ce programme, nous proposons de déployer 400 chefs de projet dédiés.

Voilà pour les deux premiers axes, Serge Babary vous présentera nos propositions 3 et 4. Je ne m'étends pas sur la proposition 5, car j'ai déjà parlé des zones de revitalisation rurale (ZRR). Nous souhaitons rappeler, dans ce rapport d'information, la nécessité de faire aboutir rapidement la réforme de la géographie prioritaire de la ruralité.

En attendant, nous proposons de porter à 70 % le taux de compensation de l'État aux collectivités territoriales, pour les mesures que celles-ci mettent en œuvre à partir des deux nouveaux zonages créés en loi de finances pour 2020, respectivement pour la revitalisation des centres villes et pour la relativisation des commerces en zones rurales. Les exonérations que peuvent décider les collectivités s'agissant du zonage conçu pour la revitalisation des centres-villes ne sont pas compensées du tout par l'État, à la différence des exonérations que peuvent consentir les collectivités dans les zones de revitalisation des commerces en milieu rural qui, elles, sont compensées mais seulement à hauteur de 33 %. Il

faut encourager les collectivités à utiliser ces dispositifs. Notre rapport invite également les commerçants à diversifier leurs sources de revenus en accueillant des points relais. Nous prévoyons également une taxation des livraisons de commerce qui serait inférieure ou nulle si le colis est retiré en point relais. L'objectif est de créer des flux pour favoriser une hausse du panier moyen de consommation.

Nos propositions visent aussi à alléger les contraintes et charges pesant sur le commerce de proximité et notamment le commerce non-sédentaire. Nous proposons de rénover les règlements de marché et d'améliorer la prise en compte des marchés dans les documents locaux d'aménagement commercial. Nous proposons également un allègement de la fiscalité portant sur les bénéficiaires industriels et commerciaux, ainsi que des clarifications législatives et réglementaires visant à soutenir les nombreuses initiatives locales, qui sont portées par les collectivités en lien avec le tissu associatif et les entreprises de l'économie sociale et solidaire. Il me paraît impératif de poursuivre et d'amplifier le soutien au développement de l'apprentissage pour les activités en tension – boulangers, bouchers –, afin de recréer des filières dynamiques. Voilà mes chers collègues, l'essentiel des propositions dont je souhaitais vous faire part.

M. Serge Babary, rapporteur de la commission des affaires économiques. – Je remercie le co-rapporteur Bruno Belin pour le travail approfondi que nous avons effectué ensemble, ainsi que les autres rapporteurs de la mission d'information qui travaillent sur des sujets divers – prévention des risques, accès aux services publics, accès aux soins, surveillance des ouvrages d'art... – et dont les rapports seront présentés prochainement. Plusieurs auditions nous ont d'ailleurs réunis tous les six.

Il me semble que nos échanges constructifs, fluides, ont permis d'aboutir à un constat largement partagé, à savoir que la ruralité dispose d'atouts importants pour réussir à maintenir et à développer le commerce, pour peu que l'État se donne les moyens de soutenir ces territoires et que des outils innovants et utiles leur soient proposés. Or c'est une évidence : si les villes moyennes font l'objet de l'attention des pouvoirs publics, les communes de moins de 2 500 habitants en zone rurale sont, dans l'ensemble, laissées pour compte, hormis bien sûr celles qui disposent de richesses particulières, comme une grande exposition au tourisme.

Vous le savez, la commission des affaires économiques a déjà longuement travaillé sur le commerce. L'angle que nos deux commissions ont choisi cette fois permet d'observer que certaines problématiques sont communes à tous les commerces, de toutes les villes, quelle que soit leur taille ; et que d'autres sont plus spécifiques au commerce de proximité en zones rurales. Nous mettrons l'accent sur ces dernières.

Comme vient de l'expliquer Bruno Belin, nous pensons utile, si ce n'est urgent, de définir certains « territoires de commerce » au sein desquels pourrait être déployée toute une palette de mesures pour enrayer la déprise commerciale. Il ne faut pas oublier, en effet, que la crise sanitaire a impacté un secteur commercial déjà fragilisé. Il l'est depuis plusieurs années, en raison à la fois des attentats de 2015 et de 2016, des violences commises en marge du mouvement des « gilets jaunes », des mouvements sociaux de fin 2019 contre la réforme des retraites, puis, bien entendu, du fait de la crise sanitaire et économique qui en a résulté. Je rappelle que les ventes du commerce de détail ont subi, sur l'année 2020 une baisse de 3 %, mais que cette diminution s'est élevée à 9,3 % pour le commerce non alimentaire en magasin – les boulangeries-pâtisseries, qui sont souvent le dernier commerce dans les communes rurales, ont enregistré une baisse de 5,4 %. Si l'année 2021 a connu un rebond important pour l'activité commerciale, la crise a creusé certaines fragilités structurelles auxquelles font face

les commerçants, comme la faiblesse de la trésorerie, le poids des stocks, la faible capacité d'investissement ou le taux d'endettement.

Il est intéressant toutefois d'observer que certaines communes rurales – pas toutes – pourraient bénéficier d'un regain d'attractivité grâce au phénomène de « rurbanisation ». S'il est encore trop tôt pour véritablement conclure à une renaissance de ces territoires, on peut légitimement s'attendre à ce que le phénomène de « rurbanisation », qui voit des citoyens réinvestir les zones rurales soit en y habitant de façon permanente – grâce notamment au développement du télétravail –, soit en y élisant domicile le week-end, gagne de l'ampleur dans les années à venir. Cela pourrait représenter une opportunité intéressante de revitalisation des petites communes rurales, sous réserve qu'elles ne soient pas trop éloignées des pôles urbains et qu'elles présentent les services et équipements attendus par ces néoruraux – internet haut débit, proximité d'axes de transport, notamment ferroviaires, loisirs, etc.

Toutefois, pour tirer profit de cette opportunité, et plus largement pour maintenir les commerces du quotidien dans les petites communes des zones rurales, il faudrait prendre certaines mesures pragmatiques, afin de créer un cadre attractif. À cet égard, nous formulons des propositions variées et utiles, me semble-t-il, notamment pour pérenniser les commerces existants.

L'un des sujets récurrents est, bien entendu, la transmission des entreprises pour conserver ce qui existe. Au-delà des raisons purement structurelles – absence de clientèle, baisse de la démographie, etc. –, un manque de formation des repreneurs et des moyens financiers trop limités sont souvent relevés. Or, sans transmission, donc sans dynamisme commercial, il est impossible pour les communes rurales d'attirer de nouveaux habitants. C'est pourquoi nous proposons de mettre en place des incitations financières resserrées pour favoriser la reprise dans les zones rurales caractérisées par une offre insuffisante de commerces. Nous suggérons huit mesures, comme un fonds dédié à la transmission pour compléter l'apport d'un jeune aspirant commerçant, ou la possibilité pour les dirigeants de bénéficier de l'abattement portant sur la fiscalité des plus-values de cession, y compris lorsque la cession n'est pas liée à un départ à la retraite et s'effectue au bénéfice d'un salarié de l'entreprise.

Il nous paraît également essentiel de renforcer le rôle et les marges de manœuvre des élus locaux en matière de redynamisation commerciale. L'impact d'une grande surface, alimentaire ou non, sur le commerce de centre-ville des petites communes aux alentours est, par exemple, encore trop peu étudié, alors qu'il peut être important dans le cas des communes rurales. De même, les friches commerciales restent insuffisamment voire non répertoriées, alors que certaines d'entre elles pourraient utilement accueillir des projets commerciaux envisagés en périphérie des communes. Sur un autre aspect, nous considérons que les foncières de redynamisation commerciale, si elles sont à saluer, restent encore malheureusement trop peu tournées vers la ruralité.

Afin de renforcer ce pilotage, nous envisageons neuf mesures, dont le renforcement des études d'impact présentées en commission départementale d'aménagement commercial (CDAC), la mise en place d'un inventaire des friches, le retour du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac), ou le ciblage de l'action de certains établissements fonciers sur les communes de moins de 2 500 habitants.

Par ailleurs, ainsi que nous en entendons tous parler sur le terrain, l'avenir du commerce est résolument tourné vers « l'omnicanalité », qui permet de mêler les avantages du

commerce physique et du commerce en ligne ; c'est encore plus fondamental pour les commerces de zones rurales, dont la zone de chalandise est étroite et les flux de clientèle plutôt faibles. Nous avons étudié en détail ce sujet, qui a donné lieu, l'an dernier, à un rapport de la commission sur les nouvelles formes du commerce. Bien entendu, la crise a accentué ce phénomène et a rendu d'autant plus urgente la levée des obstacles qui freinent encore la transition numérique. Le fait de servir de point relais sera une source de croissance importante pour ces commerces, d'autant qu'une part importante des consommateurs – trois sur dix – fréquentent ensuite le magasin pour y faire d'autres achats.

Dans cette optique, nous proposons trois mesures clés, comme un suramortissement pour les dépenses d'investissement dans les équipements numériques ou un crédit d'impôt pour les dépenses de formation. À l'instar des autres propositions, elles n'ont pas forcément vocation à être mises en œuvre simultanément, mais ces pistes constituent une boîte à outils dans laquelle le législateur ou le Gouvernement pourra piocher. Il y a urgence !

Enfin, il ne saurait être discuté de commerce physique sans aborder le sujet de l'équité entre les différentes formes de commerce. En matière fiscale et réglementaire, ces dernières ne sont pas toutes logées à la même enseigne. Le commerce physique s'acquitte, par exemple, d'une importante fiscalité au titre du foncier qu'il utilise, défi que n'a pas à relever le commerce en ligne. Les débats se cristallisent notamment autour de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), source d'inégalités marquées entre types de commerce, et au sein même du commerce physique. Rappelons, du reste, que son produit est passé de 600 millions d'euros à 1 milliard d'euros en quelques années seulement...

Le sentiment de « deux poids, deux mesures » se fait aussi ressentir en matière de réglementation. À cet égard, s'il ne paraît pas utile de soumettre les entrepôts logistiques à une autorisation d'exploitation commerciale, puisqu'ils ont par définition une zone de chalandise immense, il nous paraît important de réfléchir à une meilleure information des élus locaux lorsqu'un tel entrepôt s'apprête à sortir de terre.

Dans la droite ligne du rapport de l'an dernier, nous vous proposons de supprimer la Tascom et de compenser la perte de recettes à hauteur de 60 % par une nouvelle dotation spécifique à destination du bloc communal. Il nous paraît également essentiel que le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) soit informé des effets potentiels d'un projet d'entrepôt sur les flux commerciaux du territoire.

Telles sont les différentes pistes que nous esquissons pour que les pouvoirs publics soient véritablement, enfin, au chevet des territoires ruraux en matière commerciale.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci aux rapporteurs. Le sujet du développement des territoires ruraux est d'une importance majeure et vos propositions vont dans le bon sens.

Préserver le commerce existant suppose, au préalable, de développer l'apprentissage, ce qui implique de valoriser les métiers concernés. Le retour du Fisac me semble relever de l'évidence, à condition de le simplifier.

Le ou la candidat(e) à l'élection présidentielle qui sera élu(e) en avril prochain devrait trouver dans ce rapport tous les moyens et idées nécessaires pour agir en faveur de nos communes les plus fragilisées. J'espère que cet excellent travail trouvera une issue favorable à

la mesure du travail réalisé et des enjeux sous-jacents ; c'est la clé des services rendus à la population et l'avenir de nos territoires ruraux.

M. Laurent Duplomb. – Je salue le travail qui a été réalisé.

Au lieu d'ajouter de nouvelles contraintes à la CDAC, ne devrait-on pas s'interroger sur les bienfaits d'une telle démarche ? À force de sujétions, l'improductivité et l'inaction guettent notre pays... De plus, j'en ai vraiment assez qu'une commission nationale, la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), nous explique ce qui est bon ou pas pour nos territoires ! En dépit d'un avis favorable de la CDAC, la CNAC a récemment émis un avis défavorable à l'installation d'un commerce dans une commune de Haute-Loire, pour ne pas porter préjudice aux concurrents situés dans le département limitrophe de la Loire. Il faudrait laisser plus de marge à la CDAC. Libérons-nous du joug jacobin !

M. Serge Babary, rapporteur. – Il faut souligner que l'influence d'une installation commerciale ne s'arrête pas aux limites géographiques d'un département. L'instance compétente doit prendre en considération tous les effets qui en résultent, notamment pour le territoire limitrophe, même s'il s'agit d'un autre département. Or les CDAC n'utilisaient pas assez les études d'impact, souvent incomplètes, figurant dans le dossier. Une telle appréciation ne remettrait d'ailleurs aucunement en cause l'autonomie ou la bonne volonté des uns et des autres.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je ne polémiquerai pas non plus sur la CDAC et la CNAC, mais j'ai mon avis sur la question, en particulier sur la représentation au sein de la CNAC d'un certain nombre de politiques qui n'ont rien à voir avec le commerce local et sont souvent aux ordres de ceux qui les emploient, et inversement. Sur ce domaine, je suis assez preneuse de schémas d'aménagement commerciaux dans les intercommunalités, afin d'organiser l'accès de nos concitoyens au commerce de proximité ou autre. Nous pouvons aussi penser la logistique, qui sera l'enjeu du commerce dans les quinze ou vingt prochaines années.

Je remercie les rapporteurs de leur travail, qui recoupe des recommandations plus globales sur le commerce, dont sa transformation numérique en zones rurales. Je pense aussi à la Tascom et à la disparition du Fisac. Des dispositifs comme Action Cœur de Ville ou Petites Villes de demain ne concernent qu'un tout petit nombre de communes et sont des appels à manifestation d'intérêt. Ces programmes sont positifs, mais laissent de côté une grande partie de notre ruralité. La disparition du Fisac serait très préjudiciable à ce commerce d'ultra-proximité et d'ultra-ruralité. Vos recommandations à cet égard sont très intéressantes.

Enfin, je vous remercie d'avoir pensé au commerce ambulante et non-sédentaire – marchés et forains –, important pour toutes nos zones rurales.

Nous aurions vraiment aimé disposer des conclusions des Assises du commerce avant la fin du quinquennat, eu égard à l'important travail organisé par le Gouvernement en la matière. Au demeurant, je me réjouis que notre assemblée ait déjà une stratégie et formule ses propres recommandations.

M. Jean-François Longeot, président. – J'adresse aux rapporteurs mes plus vifs remerciements pour leur travail de longue haleine et leurs propositions, au-delà des simples constats sur les dysfonctionnements. En ma qualité de président de la commission de l'aménagement du territoire, je pense qu'il est urgent de redonner à chacun des territoires le

souci d'assumer sa spécificité et d'assurer son propre développement, pour le bien-être de ses concitoyens.

M. Fabien Genet. – Je m'associe aux compliments adressés aux rapporteurs. Néanmoins, une proposition a retenu mon attention : celle qui vise à faire disparaître la Tascom et à la compenser à hauteur de 60 %. Pour ma communauté de communes du Grand Charolais, cela représente une recette fiscale très importante, à hauteur de 500 000 euros. Je n'ai pas l'habitude d'entendre notre assemblée proposer des réductions de recettes des collectivités locales assorties de compensations à 60 %. Est-ce un bon signal à envoyer au regard de ce qui nous attend dans les mois à venir ?

M. Serge Babary, rapporteur. – La Tascom est unanimement dénoncée par le monde du commerce. Elle est injuste, et son mode de calcul surréaliste se révèle incompréhensible. Pourquoi une compensation à 60 % ? Parce que sur un milliard d'euros de rendement budgétaire de la taxe, les collectivités en perçoivent à peu près ce ratio, le reste étant reversé à l'État. Mais je comprends que la formulation retenue peut entraîner une forme de confusion sur notre intention, et nous allons clarifier l'objectif, qui est bien que la suppression de la Tascom s'accompagne d'une compensation intégrale pour les collectivités, à hauteur de la part qu'elles percevaient.

M. Bruno Belin, rapporteur. – Je comprends la remarque de notre collègue Fabien Genet mais cet acronyme de fiscalité fait l'unanimité contre lui dans le secteur du commerce et pose un problème d'équité par rapport aux nouvelles formes de commerces.

Notre ambition était d'élaborer un rapport de propositions : notre but est d'être incitatifs et de proposer une dynamique, qui permettra de soutenir globalement le maintien et la création de commerces dans nos territoires. La compensation à 100 % que nous proposons pour les collectivités et les nouvelles mesures que nous mettons sur la table, notamment le programme « 400 territoires de commerce », redonneront des marges de manœuvre localement. Enfin, je souscris à ce que vient de dire mon collègue rapporteur Serge Babary et nous clarifierons la rédaction. Par ailleurs, le sujet de la re-création du Fisac s'est invité à toutes les auditions. Beaucoup d'acteurs entendus ont également critiqué des pesanteurs dans les relations avec les architectes des bâtiments de France (ABF). Si nous ne cessons de défendre le patrimoine, cela va de soi, nous devons relayer les craintes qui se sont exprimées.

M. Serge Babary, rapporteur. – Les pesanteurs varient selon les ABF qui rendent leur avis.

M. Jean-Claude Anglars. – Je salue le travail remarquable des rapporteurs, et les remercie d'avoir ajouté la notion de « nouvelle géographie prioritaire de la ruralité », très importante pour les politiques publiques. La renaissance rurale est une réalité oubliée, qui devra également être prise en compte.

M. Jean-Michel Houlegatte. – À mon tour de m'associer aux félicitations et aux remerciements sur ce travail d'investigation concernant un sujet primordial : la vitalité de nos petites communes rurales, qui repose sur le dernier commerce.

À ce propos, je rends hommage à tous les maires qui se battent pour le maintien de celui-ci en milieu rural et sont souvent confrontés au rachat des locaux. À l'instar de l'éducation prioritaire, qui a été étendue aux zones rurales, un outil fonctionne bien pour la politique de la ville : l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces

commerciaux et artisanaux (Epareca), repris par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Dans les 400 territoires pilotés par l'ANCT dont vous proposez la mise en place, un portage foncier effectué par l'Epareca pourrait-il soulager les maires ? Ceux-ci sont parfois découragés par les nouveaux investissements à réaliser.

M. Bruno Belin, rapporteur. – Les établissements publics fonciers (EPF) fonctionnent bien, mais on nous a souvent fait remarquer que les délais de remboursement des sommes qu'ils ont avancées pour aider à l'achat de biens immobiliers étaient trop courts pour les communes, surtout les plus rurales : il faut rembourser dès la cinquième année, alors qu'il faut parfois quatre ans pour monter un projet, le sortir de terre, le faire vivre. S'agissant de l'Epareca, ses missions et compétences ayant été reprises par l'ANCT depuis la loi de 2019, c'est désormais cet opérateur qui peut intervenir directement. Il faut orienter davantage les compétences de l'ANCT, ex-Epareca, en matière de restructuration des commerces vers les territoires ruraux.

M. Laurent Somon. – Le rapport répond à une préoccupation majeure de tous les maires des petites communes rurales, qui voient non seulement les commerces disparaître, mais aussi leur population diminuer.

Tous les textes du Gouvernement ont conduit à rendre la construction en milieu rural impossible. Les derniers ne feront qu'amplifier cette tendance...

Qui va reprendre les commerces s'il n'y a pas de clientèle ? Il faut, bien sûr, favoriser la reprise des commerces en milieu rural avant que le dernier d'entre eux soit menacé, mais, pour conserver des activités en milieu rural, il faut qu'il y ait suffisamment de population. L'enjeu est aussi démographique.

Il faut favoriser la construction pour que l'on puisse, demain, maintenir les commerces, mais, dans le même temps, il ne faut plus consommer de terres agricoles. L'urbanisme en milieu rural est très contraint. Dans la Somme, pas une semaine ne s'écoule sans que des maires reçoivent des certificats d'urbanisme (CU) négatifs. À Braches, près de Moreuil, pour cinq CU demandés dans l'année, il y a eu cinq refus : la dent creuse est toujours soit trop grande, soit trop petite, soit trop profonde...

M. Jean-François Longeot, président. – Hélas, le problème n'existe pas que dans la Somme !

Mme Angèle Prévile. – La configuration est exactement la même dans mon département du Lot : beaucoup de communes peu peuplées et très peu dotées en commerces. Le département, très rural, comporte 170 000 habitants, mais Cahors en ayant 20 000 et Figeac 10 000, les 310 communes comptent, en moyenne, 450 habitants.

La semaine dernière, je me suis rendue dans une commune où seulement cinq constructions seront possibles dans les dix ans à venir. Et ce n'est pas la seule dans cette situation ! Ces communes ne pourront absolument pas se développer dans la prochaine décennie. Or la dynamique de l'économie ne se décide pas en haut lieu ni même au niveau d'une communauté de communes : elle se crée autour des entrepreneurs qui s'installent quelque part et qui font prospérer leur entreprise. Ce problème devrait davantage être mis en avant. La non-artificialisation des terres est évidemment très importante, mais on est en train de condamner l'avenir de beaucoup de communes.

Dans certaines communes de mon département, où l'on ne recense guère plus que 100, 200 ou 300 habitants, des bâtiments vont être transformés en résidences principales. La dynamique qui devrait se créer va être complètement freinée.

M. Jean-Marc Boyer. – Merci du travail qui a été réalisé. Bien souvent, dans nos petits bourgs, les investissements en faveur du petit commerce ne manquent pas. La réussite tient, pour l'essentiel, à la fibre commerciale de ceux qui tiennent les boutiques.

Avec mes collègues Daniel Laurent et Anne Ventalon, j'ai déposé une proposition de loi visant à « redonner aux maires la maîtrise de leur développement » – nous espérons qu'elle sera examinée à l'automne.

Les propositions qu'elle contient visent à redonner de l'autonomie aux maires. Elles sont multiples : permettre aux maires de s'opposer à la diminution de leurs droits à construire ; ouvrir la possibilité de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction aux communes, et non aux seuls EPCI ; empêcher tout transfert intempestif de la compétence relative au plan local d'urbanisme (PLU) des communes vers les intercommunalités ; permettre aux communes et aux EPCI de donner leur propre définition des hameaux, les refus se fondant bien souvent sur l'absence de continuité du bâti – il suffit qu'un chemin traverse une parcelle pour justifier un refus ; redonner à la commission de conciliation un pouvoir d'arbitrage ; rééquilibrer les rapports entre l'administration et les élus ; simplifier les règlements départementaux de sécurité contre l'incendie, qui freinent bien souvent les autorisations de construction dans les villages un peu reculés ; renforcer le droit de préemption des communes ; autoriser les constructions nécessaires à l'équilibre économique des exploitations agricoles – nous proposons une plus grande souplesse et une suppression des avis conformes de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). En ce qui me concerne, je supprimerais même la CDPENAF...

M. Jean-François Longeot, président. – Quand j'étais président de la commission spéciale sur le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), j'ai proposé la suppression de la CDPENAF. Je peux vous dire que cela a été ma fête dans mon département... Les agriculteurs étaient très mécontents.

Cependant, quelle est l'utilité d'un avis de la CDPENAF sur une construction qui relève d'un document d'urbanisme de la collectivité ? Il faut vraiment se poser la question. Je partage votre point de vue, mais il est plus simple de compliquer que de simplifier...

Mme Sophie Primas, présidente. – On pourrait encore débattre de la CDPENAF. Je sens bien qu'il n'y a pas ici d'unanimité à son sujet...

Mes chers collègues, permettez-moi d'attirer votre attention sur un point, que j'ai déjà évoqué lors de la réunion de mon groupe politique de ce matin, concernant le zéro artificialisation nette (ZAN), dont nous avons longuement débattu lors de l'examen de la loi Climat et résilience. Nous comprenons bien l'objectif, qui est la préservation des terres agricoles, mais nous nous sommes battus pour que cet objectif soit un minimum territorialisé ; nous en avons d'ailleurs fait une condition de l'accord en commission mixte paritaire (CMP). Nous n'avons en définitive pas été très exigeants : nous avons proposé que cette territorialisation se fasse au niveau des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet).

Or les projets de décrets d'application relatifs au ZAN, pour lesquels la concertation est entrée dans sa phase finale, sont contraires à l'esprit de la loi – nous avons publié un communiqué de presse hier pour le dénoncer. Nous ne nous laisserons pas faire sur cette question. C'est la vision de la gouvernance de la France qui est en jeu. Nous devons, tous groupes politiques confondus, au nom du respect du Parlement et de la décentralisation, peser sur ces projets de décrets avant qu'ils ne soient publiés.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous allons mettre aux voix les recommandations de nos rapporteurs ainsi que l'autorisation de publier le rapport.

Les deux commissions adoptent, à l'unanimité, les recommandations proposées par les rapporteurs et autorisent la publication du rapport d'information sur le volet « attractivité commerciale en zones rurales » de la mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale.

Impact de la guerre en Ukraine sur les marchés agricoles et la souveraineté alimentaire – Audition de MM. Sébastien Windsor, président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), Thierry Pouch, chef du service Études, références et prospective de l'APCA, et Vincent Chatellier, ingénieur de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae)

Mme Sophie Primas, présidente. – Le sujet qui nous réunit aujourd'hui, sur lequel le Sénat travaille depuis de très nombreuses années, est malheureusement d'actualité depuis l'invasion russe de l'Ukraine : il s'agit de notre souveraineté alimentaire.

Depuis 2019, dans plusieurs rapports, notamment ceux du groupe d'études « Agriculture et alimentation » animé par Laurent Duplomb ou celui de notre groupe de travail sur l'alimentation durable et locale, le Sénat a tiré la sonnette d'alarme sur l'érosion de la puissance agricole française constatée depuis le début des années 2000. Nous n'avons cessé de rappeler l'exigence de souveraineté alimentaire, en prenant le risque de nous placer parfois à contre-courant de ceux qui en appellent à la réduction du potentiel productif, cette vision étant promue à l'échelon national par quelques promoteurs de la décroissance, mais également, et c'est sans doute plus inquiétant, par la Commission européenne dans le cadre de plusieurs stratégies, notamment dans la stratégie « De la ferme à la fourchette ». La meilleure preuve en est, dans la nouvelle politique agricole commune, le durcissement de la conditionnalité des aides liée à la présence de surfaces non productives.

La crise de la covid-19 n'a pas considérablement infléchi notre politique agricole, mais elle a au moins été l'occasion, *via* le plan de relance, de faciliter les investissements que le Sénat avait demandés des années durant. À l'issue de cette crise, l'agriculture européenne est confrontée à une nouvelle alerte générale sur la question essentielle de sa souveraineté alimentaire, le conflit né à ses portes engageant deux puissances agricoles majeures à l'échelon mondial.

C'est là, me semble-t-il, notre dernière chance de prendre enfin le sujet à bras-le-corps.

La souveraineté alimentaire est une question globale et multifactorielle. Être souverain, en effet, c'est être, entre autres, autonome, indépendant, résilient, responsable et actif à l'échelon international.

Notre souveraineté alimentaire est menacée dès lors que cette question ne se pose pas qu'au prisme de l'autonomie alimentaire – j'allais dire de l'autarcie alimentaire –, l'agriculture européenne demeurant en général suffisamment forte pour produire à destination de tous les Européens. Néanmoins, cet acquis est tous les jours compromis, dans certaines filières, par une hausse importante des importations issues d'autres pays, qui sont plus compétitifs, notamment en raison de divergences de normes qui ne les pénalisent pas faute de contrôles suffisants ou efficaces.

Notre souveraineté alimentaire est également et structurellement menacée par le renouvellement des générations et par une certaine crise des vocations, laquelle s'explique au premier chef par la question du revenu agricole et par les nombreuses attaques dont sont victimes nos producteurs agricoles.

Toutefois, la souveraineté alimentaire est un sujet plus global qui s'analyse également au regard de l'évolution de la puissance agricole sur les marchés mondiaux. Or force est de constater que la France, depuis de nombreuses années, perd des parts de marché au profit d'autres pays européens ou extra-européens.

La souveraineté s'apprécie aussi au regard de la résilience de l'agriculture à certains chocs, qu'ils soient sanitaires, environnementaux ou géopolitiques. Là encore, des tensions apparaissent dans de nombreuses filières.

D'un point de vue sanitaire, la crise de la covid-19 a notamment pénalisé de nombreuses filières d'amont, comme les accouveurs.

D'un point de vue environnemental, la récurrence et l'intensité accrues des aléas climatiques, qui frappent chaque année nos exploitations, nous obligent à repenser notre modèle agricole au prisme de l'impératif alimentaire.

D'un point de vue géopolitique, les premiers effets de la crise ukrainienne sur notre agriculture sont très préoccupants.

À court terme, les acteurs agroalimentaires français présents en Ukraine et en Russie sont directement touchés par le conflit. Des tensions apparaissent déjà sur quelques denrées alimentaires, notamment au sein de certaines chaînes de valeur industrielles – je pense aux huiles ou à l'aluminium. Rappelons en outre que l'Ukraine est l'un des principaux fournisseurs européens d'huiles et de tourteaux de tournesol, de maïs, de viande avicole et de produits bio. Ainsi les approvisionnements de certains industriels doivent-ils être totalement et très rapidement revus.

À ces effets directs s'ajoutent la hausse des cours des céréales, qui pèse lourdement sur des élevages déjà en difficulté, et celle du prix des engrais, déjà à l'œuvre avant l'invasion et qui affecte elle aussi profondément les comptes des agriculteurs.

À cet égard, je m'inquiète des tensions sur les approvisionnements en intrants, qui devraient être très fortes à la suite de la recommandation faite par M. Vladimir Poutine aux producteurs russes d'engrais de suspendre leurs exportations. Cette dépendance à des intrants stratégiques nous fragilise ; d'autant qu'elle n'est pas un cas isolé dans le domaine agricole :

songeons que la France, grand pays laitier et grand pays céréalier, importe massivement ses robots de traite ou ses moissonneuses-batteuses ou que, première puissance agricole européenne, elle confie l'exploitation de ses données agricoles stratégiques à d'autres acteurs *via* des logiciels étrangers. Sommes-nous vraiment souverains dans ces conditions ?

Enfin, la souveraineté alimentaire s'apprécie au regard de notre positionnement géostratégique dans le monde.

De nombreux États dépendent d'importations pour nourrir leur peuple. La hausse du cours des céréales est un problème à court terme, c'est évident. Mais je m'inquiète surtout de ses répercussions durables compte tenu des difficultés à semer sur les terres engagées dans le conflit, la zone concernée concentrant 40 % de la production de blé tendre ukrainien, 30 % de la production d'orge et 40 % de la production de maïs, dans un pays qui est justement le premier exportateur mondial d'huile de tournesol, le deuxième exportateur de colza, le quatrième de maïs et le cinquième de blé. Et je ne parle pas des effets du conflit sur l'agriculture russe, qui elle aussi exporte : c'est un cataclysme qui pourrait advenir à l'échelle mondiale, car des pays du Proche-Orient ou du Moyen-Orient dépendent de ces importations.

Une chose est sûre : la France et l'Union européenne, grandes puissances agricoles, auront un rôle majeur à jouer pour stabiliser le monde en la matière.

Il sera en particulier impératif de se poser la question de la vocation nourricière de notre agriculture. Et permettez-moi de dire que se demander comment nourrir le monde à l'heure où 30 % des exportations mondiales de blé peuvent disparaître du jour au lendemain, ce n'est pas profiter d'un drame humain pour abandonner cyniquement des objectifs environnementaux. C'est tout simplement prendre ses responsabilités politiques pour concilier des impératifs, en rappelant, encore et toujours, que le développement économique ne s'oppose pas à l'atteinte d'objectifs environnementaux.

C'est pour analyser ce sujet au prisme de la notion de souveraineté alimentaire que nous entendons aujourd'hui trois spécialistes de la question. Je les remercie de leur présence.

Dans un premier temps, Vincent Chatellier, économiste et ingénieur de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), analysera l'évolution des performances agricoles françaises et européennes depuis le début des années 2000 dans un marché mondial qui a été structurellement modifié ces dernières années.

Puis Sébastien Windsor, président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture de France, tentera d'expliquer les forces et faiblesses de la puissance agricole française. Son avis nous éclairera aussi sur les causes du décrochage français.

Enfin, Thierry Pouch, économiste, expert associé au club Déméter et directeur des études de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), détaillera les répercussions que risque d'avoir la crise ukrainienne sur les marchés mondiaux agricoles, en détaillant combien les mutations agricoles induites par la crise de la covid-19 seront sans doute accélérées par cette crise géopolitique majeure.

M. Vincent Chatellier, ingénieur de recherche à l'Inrae. – On n'a pas fini de parler de ce thème majeur !

Mon intervention sera fondée sur la valorisation des données des douanes, notamment d'une base de données spécifique aux exportations françaises. Je vous propose un petit voyage d'une vingtaine d'années dans la réalité du monde des marchés agricoles.

Un chiffre, tout d'abord : la somme des échanges alimentaires de tous les pays du monde représente 1 100 milliards d'euros, abstraction faite des échanges intra-Union européenne. En 2020, un record historique a été atteint : au cœur de la crise de la covid-19, on nous disait qu'on mangerait désormais local ; or on n'a jamais autant échangé sur la planète. L'impact de la covid-19, de ce point de vue, a été faible, sachant que le commerce mondial porte essentiellement sur les végétaux – les produits animaux ne représentent que 17 % du total.

On note une forte concentration des pays exportateurs de produits agroalimentaires : les dix premiers exportateurs représentent 61 % du commerce agroalimentaire mondial, ce taux s'élevant à 85 % lorsqu'on prend en compte les vingt-cinq premiers. La Russie, au onzième rang, exporte pour 27 milliards d'euros de biens agroalimentaires, soit 2,5 % du total mondial ; l'Ukraine, au dix-septième rang, exporte 1,9 % du total : ensemble, ils représentent environ 4 % du commerce international. Le premier « pays » exportateur demeure l'Union européenne à vingt-sept, très loin devant, avec 180 milliards d'euros d'exportations, soit 16 % du commerce mondial.

Qui sont les clients de l'Union européenne ? Le premier est le Royaume-Uni, qui représente 21 % de ses exportations, devant les États-Unis et la Chine ; la Russie est au sixième rang, avec 4 % de nos exportations, l'Ukraine au treizième rang.

La concentration des acteurs est donc forte ; il faut relativiser la perte des marchés russe et ukrainien.

L'Union européenne, pour la première année en 2020, a été détrônée de sa *pole position* en matière d'importations de produits agroalimentaires : la Chine est passée devant – on note dans la structure de ses importations une part importante de l'élevage. L'Union européenne est le deuxième importateur de biens agroalimentaires dans le monde. La Russie, quant à elle, représente 2 % des importations mondiales – huitième rang –, l'Ukraine 0,5 % – trente-quatrième rang –, soit à eux deux 2,5 % du total des achats de produits agroalimentaires.

Qui sont les fournisseurs de l'Union européenne ? Le premier est un pays très déficitaire, le Royaume-Uni, devant le Brésil, les États-Unis et la Norvège, l'Ukraine, grand fournisseur de maïs et d'huile de tournesol, se situant au sixième rang.

Un mot des balances commerciales agroalimentaires : la Russie, pour la première année depuis longtemps, présente un solde commercial positif : de 18 milliards d'euros de déficit voilà quelques années, elle est passée à 4 milliards d'euros d'excédents. L'Ukraine compte parmi les pays les plus excédentaires : 15 milliards d'euros d'excédents, premier pays européen en la matière avec les Pays-Bas.

Si la Russie a pu revenir à l'équilibre, c'est en vertu d'une double dynamique : baisse des importations, l'embargo ayant porté ses fruits, si je puis dire, et augmentation des exportations.

Qui sont les clients de la Russie ? La Chine figure au premier rang d'entre eux, devant l'Union européenne.

Pour ce qui est de l'Ukraine, on note une stabilité des imports et une très forte augmentation des exports, qui concerne surtout les produits végétaux. L'Ukraine est un très grand exportateur de céréales : elle exporte chaque année 10 millions de tonnes de céréales à destination du marché européen – 3 millions vers les Pays-Bas, 3 millions vers l'Espagne, 1 million vers l'Italie, notamment.

Quant à la balance commerciale de l'Union européenne, elle s'est nettement améliorée en matière agroalimentaire : le solde est positif de 40 milliards d'euros, une grande partie de ce bon résultat étant imputable au fait que le Royaume-Uni, lourdement déficitaire, à hauteur de 31 milliards d'euros, a quitté le navire. Seul le Brésil fait mieux que l'Union...

Le poids de l'Europe décline dans le commerce agroalimentaire mondial : elle représente 13 % des importations contre 17 % voilà une dizaine d'années – notre dynamique démographique est moins rapide qu'ailleurs. En matière d'export, nous avons beaucoup perdu entre 2007 et 2012 et nous nous rattrapons depuis quatre ans : nos exportations représentent 16 % à 17 % du total mondial.

Quels sont les secteurs excédentaires ? Les produits laitiers, tout d'abord, 25 milliards d'euros, devant les boissons, le secteur porcin, ce dernier ayant « bénéficié » de la peste porcine africaine, et les céréales. Certains secteurs sont très déficitaires : les oléoprotéagineux, les poissons, les fruits.

J'en viens aux échanges agroalimentaires de la France.

Nos exportations n'ont jamais été aussi élevées qu'en 2021 : nous avons exporté pour 68 milliards d'euros de produits agroalimentaires, dont une part importante, 55 % environ, en direction de l'Union européenne.

Le diagnostic, hélas !, doit être complété. Pour ce qui est des importations, nous avons tendance, depuis quelques années, à « patauger » légèrement ; en 2021, l'augmentation est assez remarquable. En d'autres termes, le monde d'avant-covid n'a pas disparu ! Nous n'avons jamais autant importé qu'en 2021, la part de l'Europe étant très forte dans nos approvisionnements.

Notre solde est positif de 8 milliards d'euros ; c'est beaucoup moins bien qu'il y a une dizaine d'années – nous étions « montés » à 12 milliards... On note une très forte dégradation de notre balance commerciale avec les pays de l'Union européenne à vingt-sept, qui est déficitaire de 3 milliards d'euros, et ce en comptant le secteur des vins et spiritueux, très excédentaire. Le constat est très clair : nous n'avons amélioré notre position vis-à-vis d'aucun État membre. La détérioration a été forte avec l'Espagne, dans le domaine des fruits et légumes notamment, ou avec l'Italie, qui a déployé ses ailes dans le secteur des produits laitiers, mais aussi avec l'Allemagne.

Pour ce qui est des pays tiers, deux clients très sympathiques nous permettent de cacher la misère : les États-Unis – + 5 milliards d'euros – et la Chine – + 4 milliards. Notre balance commerciale, sans ces deux pays, serait négative.

En 2021, nous avons beaucoup perdu, en particulier, à l'égard du Royaume-Uni, aussi contre-intuitif que cela puisse paraître. J'ai pu ainsi observer que nos importations

depuis le Royaume-Uni avaient fortement augmenté ; de la sorte, notre solde agroalimentaire avec ce pays a diminué de près d'1 milliard d'euros. Avec certains pays, le Japon, par exemple, nos relations sont très stables, sachant qu'en l'espèce, dans ce pays, la dynamique démographique n'est pas au rendez-vous.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je remarque que la situation concernant l'Algérie et le Maroc est également préoccupante...

M. Vincent Chatellier. – C'est parfaitement vrai ; ces pays s'approvisionnent systématiquement à bas prix – j'ai appris que l'Algérie achetait de la poudre de lait en Uruguay...

Quid de nos échanges avec la Russie ? C'est simple : nous avons perdu tous les marchés que nous avions avec elle dans les productions animales. Dans ce domaine comme dans d'autres, nous n'avons plus de relations commerciales avec la Russie. C'est une bonne nouvelle : on ne peut faire que mieux désormais... Reste une balance commerciale positive, mais pour un montant dérisoire, de l'ordre de 300 millions d'euros, cet excédent se jouant exclusivement dans le secteur des vins et spiritueux.

Avec l'Ukraine, nous avons une balance commerciale négative, mais le déficit n'est pas énorme – 200 millions d'euros –, et se joue essentiellement dans l'importation d'huile de tournesol. Nous n'exportons presque rien vers l'Ukraine.

J'en viens à quelques éléments synthétiques. J'évoquerai tout d'abord les soldes commerciaux pour chaque secteur.

Si notre balance commerciale s'est un peu améliorée en 2021, c'est essentiellement grâce aux vins et spiritueux. Au chapitre des secteurs excédentaires, je mentionnerai les produits laitiers, bien qu'en la matière il n'y ait pas de quoi pavoiser ; pour ce qui est des bovins vivants, notre relation avec l'Italie n'a pas été trop mise à mal. Dans un ensemble de secteurs, nous sommes déficitaires et la situation continue de se dégrader : poissons, fruits et légumes par exemple. Pour le dire d'une phrase, la copie ne s'améliore pas.

Je conclus en centrant mon propos sur la France.

Nous avons quatre filières porteuses : les boissons, les céréales, les produits laitiers et, grâce à la Chine, la viande porcine.

Trois pays tirent nos exportations : les États-Unis, la Chine, le Royaume-Uni – nous les enlève-t-on, nous sommes très mal, puisque notre solde agroalimentaire avec eux est positif de 12 milliards d'euros.

A contrario, notre balance se dégrade avec les pays de l'Union européenne. J'y vois trois raisons principales.

Premier élément : une faible dynamique démographique dans des pays qui sont des clients historiques, la Grèce ou l'Italie par exemple – nous nous sommes spécialisés dans des pays où la demande est peu tonique au lieu de nous connecter, au hasard, au Nigéria.

Deuxième élément : un développement de la production agricole dans plusieurs pays de l'Union, Pologne, Espagne, Irlande – dans le secteur du lait, pour ce qui est de cette dernière –, qui ne se privent pas de nous « piquer » des clients.

Troisième élément, loin, donc, d'être le seul facteur explicatif : des coûts de production parfois plus avantageux chez certains partenaires ou concurrents.

Quelles stratégies déployer dans ce monde de brutes ? Je suis très critique de la notion floue de « montée en gamme », qui ne sera pas un remède miracle : il n'existe pas de définition fiable, claire et nette de cette notion que nous brandissons pour nous faire plaisir.

Il faut vraiment que nous « bossions » pour trouver de nouveaux clients à l'international ! Avec certains pays qui doivent être nos clients de demain, les échanges peinent à augmenter.

Quant à encourager la consommation de produits français *via* l'étiquetage ou la formation, c'est nécessaire, mais cela ne suffira pas.

Il est indispensable de rendre l'imitation difficile, en tablant sur le fait que la production française est d'ores et déjà prise au sérieux. Il n'y a pas que le prix dans la vie ! Il y a la technologie, la qualité, l'encastrement dans la culture. Il faut jouer sur ces arguments, y compris sur les normes environnementales, qui peuvent contribuer demain, à condition de trouver les bons équilibres, à ce que nous sécurisions des marchés d'aval dans des pays sensibles à cette dimension.

Il faut, enfin, dégager plus de marges, puis les partager pour innover et investir. Attention aux prix trop bas : à défaut de marges, il n'y aura rien à répartir, donc pas de quoi innover, et nous échouons à conquérir de nouveaux marchés. Le monde agricole de l'amont se sent pénalisé par rapport aux industriels de la transformation et aux distributeurs ; mais il existe un problème de marges plus profond.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour ces éléments éclairants qui, pour certains, bousculent les idées reçues.

M. Sébastien Windsor, président de l'APCA. – En tant que président de l'APCA, je vais tâcher d'aborder cette question sous un angle un peu plus politique.

Je commencerai par évoquer un sujet qu'il me semble impossible d'évacuer : l'impact du changement climatique, et de la multiplication des incidents climatiques, sur la baisse de la production. Nous devons objectiver cet impact, sachant que les baisses de production ont commencé avant que lesdits incidents ne commencent à proliférer. Il faudrait, à cet effet, se pencher sur le rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui contient sans doute des éléments sur la question agricole.

À quels facteurs est due cette baisse de la production ? Je l'imputerai, premièrement, à un manque de vision de l'Europe, voire à une erreur de vision de l'Europe, en matière d'agriculture. L'Union européenne, en effet, s'est bâtie sur un *credo* libre-échangiste, promouvant ensuite à l'échelon international le principe d'un libéralisme des échanges et continuant pour ce faire à s'appuyer sur l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont le dernier accord, celui de Marrakech, date pourtant de 1994. Nombreux sont les pays, l'Inde par exemple, qui s'assoient sur les règles de l'OMC ; seule l'Europe croit encore en un monde de libre-échange.

L'Union européenne s'est montrée aveugle à certains signaux, ne partageant pas, par exemple, la préoccupation de la Chine sur la question de savoir comment nourrir sa population ni son obsession pour l'accaparement des terres. L'Europe a opté pour une

politique du « *Farm to fork* » qui s'est traduite par 10 % de jachère, donc par une baisse de la production, sans se poser la question de savoir comment nourrir une population en augmentation. Cette augmentation, associée aux changements de régime alimentaire à l'échelon mondial, fait par exemple exploser les besoins en protéines.

En résumé, nous avons cru en un monde de libre-échange et nous avons eu une vision nombriliste de l'alimentation. J'en donne une traduction flagrante : en Europe, il est interdit de faire figurer dans un appel d'offres public un critère ayant trait à l'origine des matières premières. C'est la même chose avec les règles d'étiquetage dans la restauration hors domicile ; résultat : comme M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir, nous avons tous mangé du poulet ukrainien sans le savoir...

J'ajoute, pour faire bonne mesure, que les choses sont en train de bouger, sous le double effet des crises ukrainienne et de la covid-19.

Deuxième raison de cette faiblesse européenne : une politique en silos longtemps fondée sur l'opposition entre progrès environnemental et progrès économique, ce qui est une bêtise colossale. Je me souviens que, lors d'un débat sur les biocarburants organisé par la Commission européenne, j'expliquais qu'à chaque litre de biocarburant on produisait en même temps un kilogramme de protéines végétales. La directrice adjointe de la direction générale de l'énergie m'avait répondu qu'elle n'était pas concernée, et qu'il suffisait de dire aux producteurs de faire plus de protéines et moins d'huile. Bien que préférant le jaune d'œuf au blanc d'œuf, lui avais-je rétorqué, je n'ai encore jamais réussi à convaincre une poule de faire plus de jaune et moins de blanc... Elle avait fini par balayer le sujet.

Je citerai un autre exemple de cette opposition entre progrès environnemental et progrès économique : celui des MAEC, les mesures agroenvironnementales et climatiques. Ces mesures reviennent à compenser par des subventions versées aux agriculteurs les pertes de revenus liées au progrès environnemental. C'est dramatique : tous les éleveurs qui ont choisi ces MAEC se retrouvent à produire moins qu'avant et vivent sous perfusion de subventions. On les a poussés à la décroissance !

Dernier exemple : je suis très favorable au maintien des aides à la conversion en agriculture biologique ; mais en procédant ainsi, les prix ne tiennent pas compte de la montée en gamme, c'est-à-dire des coûts liés à la qualité de nos produits. En outre, on incite le consommateur à croire que le bio ne coûte pas plus cher.

Toutes ces règles, qui ont encouragé l'investissement non productif dans les exploitations – azote, bien-être animal, produits phytosanitaires –, ont mené à une décroissance des niveaux de production. On parle beaucoup, actuellement, des clauses miroirs – je remercie le ministre de l'agriculture français d'avoir mis le sujet sur la table. Il y a trois ou quatre ans, on avait si bien cloisonné les contraintes imposées aux agriculteurs, d'une part, et les sujets économiques, d'autre part, qu'on ne pouvait même pas en parler. Reste que nous ne sommes pas près de faire accepter ces clauses miroirs par l'ensemble de nos partenaires européens...

Le même cloisonnement a régné au niveau français. J'en donne un exemple à la fois comique et tragique : la région Normandie a été l'une des premières à porter un plan de protection de l'atmosphère, c'est-à-dire de réduction des émissions de polluants atmosphériques. La Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) avait soulevé le problème des pics de pollution à l'azote liés à l'épandage en

période sèche. J'avais donc proposé que nous demandions aux agriculteurs d'anticiper les épandages en les faisant plutôt en période humide. « Très bonne idée, monsieur Windsor », m'avait-il été répondu. Or nous sortions des négociations de la directive « nitrates », qui imposait justement aux agriculteurs de ne plus épandre en période humide...

C'est la même histoire avec les interdictions d'insecticides utilisés dans la culture du colza : l'une des solutions serait d'utiliser des engrais azotés dès l'automne, avant l'hiver, de telle sorte que le colza se développe suffisamment pour résister aux insectes. Malheureusement, le cloisonnement fait que lorsqu'il est question de nitrates on ne veut pas entendre parler du sujet « phyto ».

Je ne vous parlerai pas du plan Écophyto : la bataille entre ministères sur ce sujet nous a fait perdre la boussole, alors qu'il s'agissait de faire progresser l'agriculture. Cet épisode est révélateur de l'opposition devenue systématique entre ministères de l'agriculture et de l'environnement. Les sujets ne sont plus traités globalement : deux visions s'opposent et un arbitrage tombe de Matignon ou de l'Élysée.

Comment trouver des solutions ? Faire précéder toute élaboration de politique publique d'une évaluation économique me paraît absolument essentiel. Mais on n'a jamais réussi à le faire, ni en France ni à l'échelon européen. *Quid*, par exemple, du « *Farm to fork* » ? Les évaluations, qui n'ont été réalisées qu'*ex post*, font toutes état d'une baisse de la production et d'une augmentation des importations.

L'une des autres solutions, c'est l'innovation : l'agriculture doit pouvoir accéder à l'innovation. L'obstacle, en l'espèce, c'est la perception de l'agriculture. Aucun de nos enfants ou petits-enfants, ou presque, n'a connu l'agriculture *via* des parents ou grands-parents agriculteurs – ce lien-là s'est considérablement distendu en quelques générations : les jeunes l'ont tous connue au travers des livres d'images qu'ils ont lus à l'école. Et ils s'attendent tous à trouver une ferme avec une vache, une poule, un lapin, un cochon. Lorsqu'on veut innover dans le monde agricole, il faut surmonter cette image.

M. Laurent Duplomb. – Heureusement, il y a *Farming Simulator* !

M. Sébastien Windsor. – Il faut vendre l'innovation autrement qu'en ne parlant que de productivité et d'économies : il faut évoquer, par exemple, le robot capable de remplacer des emplois consistant à passer la journée à désherber à quatre pattes, ce que personne ne veut plus faire.

Le monde agricole a besoin de vous, politiques, pour l'aider à communiquer dans ce sens. Et nous avons besoin que les politiques publiques n'oublient pas l'innovation. Le plan France 2030 la prend clairement en compte, mais le crédit d'impôt recherche n'est pas accessible à l'agriculture !

Il faut aussi se prémunir contre les injonctions contradictoires envoyées aux agriculteurs et contre l'accumulation de normes. L'urgence est de remettre les agriculteurs « en mode projet » ! Cessons de dire : « nous te donnerons de l'argent si tu fais ceci ou cela » ; demandons aux exploitants de décrire leur projet et évaluons la création de valeur et le progrès environnemental afférents. C'est certes plus difficile à mettre en œuvre, mais aussi beaucoup plus efficace pour refaire des agriculteurs des entrepreneurs et non des optimisateurs de primes.

Nous avons inscrit un principe de non-régression dans le droit de l'environnement ; peut-être faut-il inscrire aussi un principe de non-régression économique dans les politiques publiques. Du changement, de la transition, des exigences sociales et environnementales, oui ; mais aucune politique publique ne doit se traduire par de la décroissance économique, à moins qu'on ne veuille faire exploser notre système de subventions.

Je me suis posé moi aussi la question de la montée en gamme. Les circuits courts, est-ce de la montée en gamme ? Je ne le pense pas : dans 90 % des cas, les produits sont vendus au même prix que dans la grande distribution – c'est donc plutôt de la désintermédiation. J'ai beau être un défenseur des produits sous signe de qualité, je pense que nous avons besoin de travailler sur le consentement à payer et d'éduquer sur le sujet. Nous devons arrêter de faire croire que le bio peut être au même prix que les produits issus de l'agriculture conventionnelle.

Il faut aussi aider les agriculteurs à maîtriser les volumes, comme le montre ce que nous sommes en train de vivre avec le bio. Il faut que nous sachions adapter les volumes au consentement à payer, au lieu de faire de la montée en gamme une injonction auprès des agriculteurs.

J'évoquerai deux exemples vertueux, en commençant par la clémentine de Corse. Les Corses ne cueillent pas les clémentines lorsqu'elles sont en excès sur les arbres : ils ne les mettent en barquette que lorsqu'ils ont vendu le produit. Il n'existe pas de tas de clémentines de Corse à vendre : lorsqu'il y a un client, on lui obtient le produit. En définitive, la perte est la même pour l'agriculteur – que la clémentine pourrisse sur l'arbre ou dans un tas, c'est pareil –, mais on donne ainsi aux producteurs les moyens d'adapter les volumes au consentement à payer et à la taille de la niche. Deuxième exemple : pourquoi le succès du comté ? Parce que les producteurs gèrent les volumes en fonction de ce qu'ils sont capables de vendre.

Enfin, je conclurai par une note d'optimisme : nous devrions pouvoir, dans un avenir proche, valoriser le progrès environnemental. Je ne crois pas beaucoup à la haute valeur environnementale (HVE), signe franco-français, beaucoup plus à la neutralité carbone, sujet qui préoccupe particulièrement les jeunes générations, jusqu'à guider leur vie. Je ne serais pas surpris que l'on voie apparaître prochainement une cotation du blé *low carbon* : il y a un marché pour cela. Là encore, il faudra gérer la taille du marché si l'on veut maintenir un écart de prix avec les produits conventionnels.

Au-delà de la valorisation des produits eux-mêmes, il devient possible de valoriser les services environnementaux, sur le modèle du crédit carbone. Des entreprises françaises achètent, parfois volontairement, parfois par obligation, leur neutralité carbone. Nous devons travailler à ce qu'elles le fassent plutôt en France qu'à l'étranger en acceptant d'en payer le juste prix. Cela peut fonctionner : l'entreprise s'en sert pour améliorer son image à l'échelle locale. Ainsi parvient-on à valoriser la tonne de crédit carbone jusqu'à 80 ou 100 euros. À date, nous avons généré, dans la seule filière laitière, 600 000 tonnes de crédits carbone que nous sommes en train de vendre autour de 38 euros la tonne.

M. Thierry Pouch, chef du service Études, références et prospective de l'APCA. – J'ai intitulé mon diaporama « L'agriculture par temps de guerre » : depuis 2008, nous vivons une succession de crises et de défis à relever. Nous évoluons dans un univers d'incertitude radicale, qui obscurcit les prises de décision des acteurs économiques. La

pandémie nous a plongés dans un choc économique inédit, une récession de 3 % à l'échelle mondiale, de 8 % en France. Grâce aux politiques économiques menées par un certain nombre d'États, nous avons assez rapidement remonté la pente, et voici que le conflit ukrainien – c'est bien dommage... – nous replonge dans l'incertitude.

La flambée des prix des matières premières était déjà enclenchée avec la reprise économique : le conflit ne fait que l'amplifier. Reprise de l'activité industrielle, forte demande de la Chine en pétrole, en gaz et en blé – la Chine est devenue le deuxième importateur mondial de blé juste derrière l'Égypte –, problèmes de stocks dans l'Union européenne, crise géopolitique : les facteurs sont multiples. Avant le déclenchement de cette dernière crise, on observait déjà une très nette remontée du prix du baril de pétrole par rapport au point bas de 2020.

Cette flambée des prix des matières premières, de l'énergie et des produits agricoles, ajoutée aux effets encore incertains des sanctions croisées, va nécessairement accroître les pressions inflationnistes, force d'érosion de la croissance économique mondiale. Le conflit russo-ukrainien entraîne des destructions d'outils de production et d'infrastructures, portuaires ou ferroviaires. Le Fonds monétaire international (FMI) a donc solennellement alerté sur les risques de crise financière, la Banque de France, entre autres institutions, ayant relayé cette alerte.

Quelles vont être les réponses de politique économique données à cette alerte, sachant que les pays industrialisés ont déjà dépensé beaucoup d'argent, que les déficits budgétaires ont dévié ? Existe-t-il aujourd'hui des marges de manœuvre pour contenir le choc entrevu par le FMI ?

Premier effet de la crise russo-ukrainienne : les agriculteurs, déjà lourdement touchés par l'augmentation des prix des matières premières et des carburants, se retrouvent dans une situation extrêmement difficile. Il a beaucoup été question, ces derniers jours, de la dépendance de l'Union européenne au gaz. Comment trouver des substituts ? Cela prendra du temps : la consommation de gaz à l'échelle de l'Union ne devrait pas reculer avant 2030. En attendant, il faut chercher d'autres fournisseurs. Les États-Unis nous fourniront plutôt du gaz de schiste ; quant au forum des pays exportateurs de gaz, dont fait partie la Russie, ses réserves – je pense à l'Algérie – ne sont pas extensibles à l'infini, étant entendu que ces pays sont liés par des contrats de très long terme avec les États asiatiques. La situation est donc périlleuse, puisque la question du gaz emporte celle des engrais.

Le prix des engrais vient aggraver cette situation périlleuse. La verticalité des courbes des indices des prix de production des engrais est frappante à partir de la reprise économique du début de l'année 2021 : ce ne sont que des indices, et il faudra regarder semaine après semaine l'évolution de ces prix, mais nous observons tout de même une cassure assez brutale, qui se répercute notamment sur les prix des ammonitrates et des urées, dont l'évolution est préoccupante pour les agriculteurs.

Concernant les denrées alimentaires, comme le blé tendre et le colza en particulier, on observe également une nette flambée des cours, problématique tant pour les populations des pays importateurs que pour les éleveurs.

Les États-Unis envisageraient de financer les importations de blé des principaux pays importateurs, par le biais de mesures d'incitation envers les exportateurs américains ou de subventions accordées aux pays importateurs. L'idée du ministère de l'agriculture

américain est de contenir coûte que coûte les soulèvements populaires, alors que des manifestations contre le prix du pain ont déjà lieu depuis hier en Tunisie, avec une rapidité extraordinaire par rapport au déclenchement de la crise.

Les éleveurs sont en danger, car ils sont à la fois concernés par la hausse des coûts de l'énergie pour leurs bâtiments et par la très forte augmentation du coût de l'alimentation des animaux. La filière porcine connaît par exemple une très forte augmentation de ses coûts, alors que le prix du kilo de porc se situe autour de 2,50 euros, même si une remontée de ce prix n'est pas à exclure en raison de la combinaison des effets de la grippe porcine et de la baisse des exportations ukrainiennes.

À quoi faut-il s'attendre ? Les questions de prospective deviennent de plus en plus complexes à traiter dans cette succession de crises. Le 7 mars dernier, le prix du baril de brut s'établissait à 140 dollars. Il a baissé depuis. Le lendemain, le prix du kilowattheure de gaz atteignait 345 euros. Un plan a été élaboré en France pour tenter de contrer cette hausse, grâce notamment au blocage de certains prix.

La poursuite de cette hausse tendancielle des prix dépendra de la durée du conflit, du comportement de l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole), des conséquences de la décision des États-Unis d'imposer un embargo sur le gaz et le pétrole russe – point sur lequel il n'est pas évident que l'Union européenne suive les États-Unis. Il est assez révélateur de voir Washington négocier avec le Venezuela, son adversaire d'hier.

Les économistes font des projections à court terme. Certains estiment que le prix du baril de brut pourrait se stabiliser autour de 150 dollars, d'autres pensent que la barre des 300 dollars pourrait être atteinte d'ici la fin de 2022. La hausse du prix du pétrole pourrait amplifier l'inflation sur les prix alimentaires, car elle serait répercutée sur les coûts de transport et les prix des assurances des transporteurs.

Des alertes ont déjà été lancées. La Banque de France a alerté l'opinion sur le fait que les premières conséquences du conflit ukrainien sur notre économie se font déjà sentir, l'inflation dans la zone euro atteignant un taux de 7 %, bien loin de celui fixé dans les critères de convergence.

Cette situation a conduit certains acteurs à se pencher sur la question du *Green Deal*. L'Union européenne se trouve à l'heure des choix, comme M. Windsor et Mme Primas l'ont rappelé.

Les classements des principaux importateurs et exportateurs de blé tendre seront modifiés par le conflit et les sanctions. L'Union européenne, les États-Unis, le Canada et l'Argentine pourront-ils devenir des relais et compenser la baisse des exportations russes et ukrainiennes ? Tout dépendra du climat de cette année et du prix fixé pour l'exportation.

Dans l'ensemble du pourtour méditerranéen, en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, les pays sont structurellement et historiquement dépendants pour leur approvisionnement en blé. En Égypte, dont les États-Unis étaient le fournisseur historique, 61 % des importations de blé proviennent aujourd'hui de Russie et 24 % d'Ukraine – 84 % des volumes dépendent donc des deux pays en guerre. En Turquie, 74 % du blé provient de ces deux pays. Au Liban, où la situation est extrêmement préoccupante, 51 % du blé vient d'Ukraine ; en Tunisie, où 41 % des importations de blé sont d'origine ukrainienne, des

manifestations ont déjà lieu. Les soulèvements populaires risquent d'avoir des conséquences difficilement calculables.

L'Union européenne a un rôle décisif à jouer dans les semaines qui viennent. La question d'une réévaluation du *Green Deal* est posée. Quelles que soient les hypothèses retenues, plusieurs études d'impact ont montré que des décrochages sont à craindre d'ici 2030 ou 2050. La position de premier exportateur mondial de produits alimentaires de l'Union européenne pourrait être menacée, même si, selon les filières et les pays, la situation pourrait être différenciée.

La guerre russo-ukrainienne nous oblige à répondre à la question de savoir comment satisfaire la demande mondiale, compte tenu de la fragilité sociale des principaux pays importateurs. L'Union européenne a-t-elle l'intention de contribuer aux équilibres vitaux de la planète ?

Accroître la production européenne, pour que l'Union puisse se positionner comme un recours, signifie-t-il revenir sur les jachères ou interdire la production de biocarburants ? Faut-il trouver des solutions alternatives aux intrants, réduire leur utilisation et parvenir à mieux les doser ? Les observateurs estiment qu'une quantité suffisante d'engrais sera disponible cette année, mais que cette disponibilité n'est pas assurée pour 2023.

Sur cette perspective de modification, de report, voire de dissolution du *Green Deal*, des clivages forts existent au sein de l'Union européenne. Pour de nombreuses organisations non gouvernementales, le conflit russo-ukrainien ne doit pas devenir un prétexte pour s'écarter de l'ambition de décarbonation de l'économie et de l'agriculture fixée par l'Union européenne.

L'heure des choix est venue, et il faut travailler avec la Commission européenne. Nous traversons une crise sévère et profonde. Je ne sais pas comment les acteurs économiques peuvent se projeter, ne serait-ce qu'un trimestre, dans une situation aussi incertaine.

Ma collègue Mathilde Raffray et moi-même avons publié un ouvrage intitulé *La pandémie et l'agriculture* au moment où la Russie commençait à envahir l'Ukraine. Nous pensons que la pandémie a accéléré des mutations antérieures et qu'elle a agi comme un révélateur des limites de la mondialisation, débouchant sur le retour de la souveraineté. Ce conflit et l'instabilité géopolitique mondiale viennent encore accélérer ces mutations.

Quelle définition donner de la souveraineté économique et alimentaire, et à quelle échelle doit-elle être posée ? Y a-t-il une convergence à l'échelon européen, ce qui signifierait que l'on se dirige vers une Europe fédérale ?

Ce conflit va avoir des répercussions sur toute l'économie mondiale. Le FMI, la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) et la Banque mondiale sont très inquiets. Quel sera le rôle tant de l'Europe que de la France dans les approvisionnements alimentaires mondiaux ? L'agriculture est devenue un enjeu géostratégique majeur.

La pandémie et ce conflit représentent deux brèches irréversibles faites dans la mondialisation. Il est devenu nécessaire de réorganiser cette dernière, en réinventant le fonctionnement des institutions internationales.

Mme Sophie Primas, présidente. – Hier, dans le cadre de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne, le Sénat a accueilli les parlementaires d'une vingtaine de pays de l'Union. La question de l'alimentation et de la souveraineté alimentaire a été débattue. Norbert Lins, président de la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, a notamment animé ces débats. Il me semble qu'il y a une prise de conscience très forte sur ce sujet de la souveraineté alimentaire, malgré quelques voix attentives à d'autres aspects. Les pays présents à cette réunion, y compris l'Irlande, pourtant très engagée dans les questions écologiques, estiment qu'il faut remettre à l'ordre du jour les questions de production et de souveraineté alimentaire – qu'il ne faut pas confondre avec le souverainisme.

Je vous propose d'écouter les interventions des membres de la commission, puis de répondre à leurs questions.

M. Laurent Duplomb. – Les trois intervenants amplifient le message que je voulais transmettre en 2019 dans mon rapport « La France, un champion agricole mondial : pour combien de temps encore ? ». À l'époque, je m'élevais contre la montée en gamme qu'on nous présentait comme l'eldorado de l'agriculture française et rappelais ce qu'on oubliait trop souvent, à savoir l'importance stratégique de la souveraineté alimentaire, à l'heure où les importations alimentaires occupaient une place de plus en plus importante dans l'assiette des Français. Malheureusement, ce rapport est toujours d'actualité avec les événements que nous vivons, la crise de la covid-19 et la guerre en Ukraine.

Il y a deux façons d'atteindre la souveraineté alimentaire : il faut soit produire pour se nourrir, soit être suffisamment riche pour assurer l'achat de l'alimentation. Des pays comme la Grande-Bretagne ont fait le choix de tuer petit à petit leur agriculture, en pensant que leurs accords avec le *Commonwealth* assureraient toujours leur alimentation.

Lorsque l'on parle de souveraineté alimentaire, on oublie que cette problématique est amplifiée par d'autres éléments, comme l'augmentation des coûts de l'énergie ou des transports. Aller chercher les produits alimentaires de l'autre côté de la planète ne va pas dans le sens de la réduction de notre impact sur la planète.

La seule et unique possibilité qu'il reste est de retrouver une capacité de production. Nous avons la surface et la qualité des terrains pour cultiver, mais nous devons tenir compte des évolutions du climat. Il y a trente ans, la France avait une capacité de production colossale. C'est de moins en moins vrai, en raison des aléas climatiques et des rendements qui ont tendance à stagner.

Par ailleurs, nous ne sommes pas non plus souverains concernant nos intrants. En vous écoutant, j'ai envoyé un message à mon fils et lui ai demandé, compte tenu des risques sur les approvisionnements, de garder la moitié de l'ammonitrate que nous avons acheté cette année pour l'année prochaine. Il me répond que c'est impossible, car nous allons l'utiliser pour notre maïs, plutôt que de l'urée, car elle coûte aujourd'hui 1 200 euros la tonne.

Où trouverons-nous les fertilisants nécessaires demain ? Je suis agriculteur-éleveur. J'aurai toujours à ma disposition les intrants issus de mes bêtes. Mais un céréalier totalement tributaire des intrants qu'il achète fait face à un immense problème : l'azote peut venir de Russie, la potasse de Biélorussie et le phosphore est uniquement acheté en Russie depuis que nous refusons le phosphore marocain.

Je ne veux pas passer pour un oiseau de mauvais augure, mais si au bout de dix-neuf jours de guerre des manifestations ont déjà lieu dans certains pays, la situation va durer. Les capacités de production de l'Ukraine vont diminuer, probablement pour plusieurs mois ou plusieurs années. Les sanctions prises contre la Russie vont probablement réduire ses capacités d'export. Les pays largement tributaires de l'Ukraine et de la Russie vont souffrir, les pays producteurs amplifiant le manque en gardant leur production, ce qu'on ne peut pas leur reprocher. Nous ne disons pas assez que nous allons rapidement accentuer l'exode de populations qui voudront aller dans des territoires où la vie leur semblera possible.

Nous ne faisons pas seulement face à la crise de la souveraineté alimentaire. Dans mes pires cauchemars, je ne pensais pas que les crises pouvaient s'accumuler aussi rapidement. D'habitude, j'ai quelques éléments de réponse. Aujourd'hui, je n'en ai plus : que fait-on ?

Dans mon exploitation, j'ai un méthaniseur pour produire de l'énergie, mais il est totalement tributaire de ma capacité de nourrir mes animaux et de produire du fourrage. Il a coûté 1,2 million d'euros. Sans certitude sur cette production, comment vais-je rembourser les annuités de mon prêt ? Nul ne peut imaginer à quel point les conséquences de cette crise seront importantes.

Je ne veux pas faire le dramaturge, mais nous faisons face à un sujet qui nous dépasse. Supprimer le *Green Deal* et le « *Farm to Fork* », c'est de la gnognotte. Il faut trouver les solutions pour lâcher les énergies, mais cela ne réglera pas le début du problème que nous connaissons.

M. Pierre Cuypers. – Laurent Duplomb a tout dit : la crise sanitaire avait déjà renforcé l'importance stratégique de la souveraineté tant alimentaire qu'énergétique.

Nous sommes dans le temps court. L'Europe et ses partenaires sont-ils capables de faire bouger le curseur pour la prochaine récolte ? Les intrants et les fertilisants ne concernent pas que les grandes exploitations. Si demain nous ne pouvons pas soigner nos plantes, il faudra traiter davantage.

M. Daniel Salmon. – Je rejoins Laurent Duplomb sur certains points : nous vivons un moment dramatique parce que nous n'avons pas su voir les signes précurseurs des conséquences de la mondialisation, qui nous promettait un eldorado et nous a fait croire à une fausse souveraineté, pour finalement nous rendre tributaires de certains pays. Nous avons cru que nos exportations étaient pléthoriques, mais quel est le bénéfice net pour le pays ? Lorsque l'on est dépendant des intrants, du gaz, du tournesol ukrainien ou du soja brésilien pour l'alimentation des bêtes, nous n'avons aucune souveraineté.

Le groupe écologiste a toujours invité à interroger la souveraineté non seulement à l'échelle du pays, mais aussi des exploitations agricoles, ces dernières devant avoir une certaine autonomie pour s'affranchir des dépendances mondiales.

Il ne faut pas céder à certaines sirènes. J'entends dire que pour produire beaucoup plus, nous devrions mettre de côté les petites questions que représentent le réchauffement climatique, la biodiversité, la qualité de l'eau ou l'érosion des sols.

Je pense tout le contraire. La situation nous invite à une planification de la production agricole. Ce terme faisait peur il y a un certain temps, mais on l'entend davantage aujourd'hui.

Il ne faut pas foncer tête baissée : les méthaniseurs ne doivent pas être surdimensionnés dans des exploitations qui dépendent d'intrants venant de l'étranger. Ils peuvent être une source d'énergie renouvelable et durable, mais seulement sous certaines conditions. La situation est similaire pour les biocarburants.

Il faut regarder la production nette, car nous avons souvent confondu chiffre d'affaires et bénéfice. Nous avons aussi souvent bradé la souveraineté d'autres pays, comme le Sénégal, en y exportant beaucoup, et en empêchant la valorisation des filières locales.

Un certain monde s'écroule. Certains y croyaient, d'autres alertaient l'opinion depuis plusieurs années. Il y a certainement des solutions, mais il y a aussi beaucoup d'interrogations.

M. Henri Cabanel. – Je ne voudrais pas enfoncer des portes ouvertes, mais nous devons profiter de cette réunion pour remettre en cause nos manières de faire de la politique. Sans faire l'éloge du Haut-Commissaire au plan, qui a parlé de politique prospective lors de son audition, je relève que, alors que nous parlons de souveraineté, nous n'avons à aucun moment su gérer ou anticiper les crises.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je ne suis pas d'accord !

M. Henri Cabanel. – Il me semble pourtant que c'est le cas concernant le changement climatique, la crise sanitaire ou maintenant la guerre en Ukraine.

Il n'y aura pas de souveraineté alimentaire sans souveraineté énergétique et industrielle. Tout est lié. Que devons-nous faire pour réduire les conséquences de cette crise ?

Les décisions et les stratégies adoptées à l'échelon européen étaient-elles accompagnées d'une évaluation de leurs impacts dans le monde ?

Nous n'avons pas assez insisté sur la nécessité des politiques prospectives. Nous sommes dans la réaction face à l'actualité, alors que nous devrions penser aux réponses en amont.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – En tant que sénateur représentant les Français de l'étranger, j'aimerais savoir si la crise pourrait provoquer des famines dans les pays africains.

M. Serge Mérimou. – Avant cette présentation, nous n'avions pas de chiffres à mettre sur nos inquiétudes concernant la notion de souveraineté alimentaire. Des pays comme la Tunisie risquent d'être très rapidement frappés par des émeutes de la faim, qui peuvent faire basculer les régimes. Quand la faim se fait sentir, rien n'arrête les populations.

Dans nos pays, il risque d'y avoir une concurrence entre une agriculture produisant des biens alimentaires et une autre tentée de produire de l'énergie.

Nous n'avons pas abordé la question foncière. Ces événements vont mettre une pression terrible sur le foncier agricole. Je ne suis pas sûr que notre organisation foncière soit

suffisamment solide pour répondre aux besoins fonciers, ni que la loi foncière votée il y a quelques mois soit suffisamment à la hauteur des enjeux que nous rencontrerons très rapidement. Ce que nous prévoyions sur trois, cinq ou dix ans peut se produire en l'espace de quelques mois.

M. Daniel Gremillet. – Nous devons rester calmes, parce que personne aujourd'hui n'est en mesure de dire quelles seront les conséquences de cette crise.

Depuis la crise sanitaire, j'ai toujours eu tendance à considérer que nous nous trouvons dans une bulle spéculative. L'évolution des cours des carburants et des céréales est souvent due à de la spéculation. Sur la scène internationale, les politiques communautaires ont trop négligé le fait que l'arme alimentaire est aussi puissante que celle du canon.

Mais en Europe, nous pouvons jouer un véritable rôle. Sans tout renverser, nous devons envisager une réorganisation complète de nos systèmes de production, en prenant notamment en compte l'aspect agronomique. Nous devons retrouver un certain enthousiasme : la coopérative laitière que je préside a perdu une part importante de sa production, mais nous ne devons pas pour autant conclure que tout est fini !

Chaque hectare de terre doit être valorisé pour produire de l'alimentation et de l'énergie. Un conflit peut apparaître : l'alimentation doit être le premier élément ; pour autant, il ne faut pas tourner le dos à la méthanisation et aux ressources énergétiques – en complément des déjections animales, le tri sélectif peut apporter de nombreuses richesses. Nous avons l'obligation de remettre les choses au clair sur l'utilisation des surfaces agricoles à des fins alimentaires et énergétiques. Il est dommage que certains agriculteurs aient préféré produire des coproduits que des aliments.

L'Europe a joué aux enfants gâtés en interdisant la production d'OGM (organismes génétiquement modifiés) en Europe. Je n'apprécie pas énormément les OGM, mais nous avons perdu une grande partie de nos savoirs sur ce sujet et nous sommes devenus dépendants. La recherche génétique et l'agronomie doivent nous permettre de répondre aux questions qui se posent aujourd'hui. Nous mangeons tous les jours des OGM.

Il y a un vrai sujet politique. Nous disposons de marges de manœuvre pour apporter des réponses sociétales, énergétiques et environnementales, sans pour autant jouer aux apprentis sorciers.

Il n'y a pas le feu...

M. Pierre Cuypers. – Si !

M. Daniel Gremillet. – ... mais il y a urgence. Nos décisions doivent être accompagnées par la parole des experts.

L'organisation paysanne aura un rôle important à jouer. Il faut écouter les craintes des gens, revenir aux bases pour prendre de bonnes décisions.

M. Pierre Louault. – Sous le double effet de la covid-19 et de la guerre ukrainienne, nous connaissons une véritable crise. Il y a urgence à traiter cette crise pour deux raisons : la production agricole russe et ukrainienne va chuter, et la sécheresse dans l'hémisphère sud va aggraver les choses. Des pays proches de nous, en Afrique du Nord, ont un besoin évident de céréales. Un premier traitement de la crise doit se faire rapidement, avec

tous les moyens envisageables. Nous ne pouvons pas exclure la possibilité que Poutine cherche à déstabiliser l'Europe en provoquant une crise économique forte et des migrations rapides.

La crise doit aussi être traitée à moyen terme, dans les trois prochaines années, en traitant notre dépendance concernant les engrais azotés, le phosphore et la potasse. Nous devons tirer les conclusions de ce qui représente un tournant pour l'agriculture : l'autonomie alimentaire ne concerne pas seulement l'Europe, mais également nos pays voisins. Nous ne pourrions pas fonctionner en cercle fermé et nous aurons besoin d'échanges internationaux pour répondre à nos besoins nutritionnels.

Après la Seconde Guerre mondiale, il y a eu une vraie révolution, et les systèmes de production et de stockage des denrées alimentaires ont été remis en cause. La révolution verte n'est pas forcément devant nous, mais nous devons la prendre en compte. Cette crise est l'occasion de réfléchir sans excès : nous devons trouver un équilibre et ramener tout le monde à la sagesse.

M. Patrick Chauvet. – L'analyse en temps de crise est délicate et la notion d'équilibre est importante.

Lors d'un récent entretien que j'ai accordé à une radio locale sur la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire, dite « loi Egalim », j'ai été un peu agacé par le fait que le journaliste mettait systématiquement l'accent sur les conséquences environnementales de la loi et non sur son volet social. Alors que le développement durable repose justement sur un subtil équilibre entre l'économie, le social et l'environnemental. Nous avons dévié de notre trajectoire et nous devons revenir sur certaines décisions.

Nous ne vivons pas tout seuls en autonomie dans notre coin.

En tant que vice-président de mon département, j'ai rencontré un groupe de Tunisie, qui m'a expliqué les conséquences directes du réchauffement climatique qu'ils rencontraient. Il y a deux ans, pendant huit semaines, il a fait plus de 48 degrés et le mercure est monté à 60 degrés en bordure du désert ! Plus rien ne pousse à ces températures ! Nous sommes privilégiés en France, car nous avons des atouts forts, mais nous devons avoir cela en tête dans la recherche des équilibres.

Nous avons évoqué notre dépendance au gaz. Je suis un fervent partisan de la production de biogaz par les éleveurs et de l'économie circulaire. Les éleveurs peuvent produire du gaz, même en petites quantités, et des ressources d'engrais avec le digestat. Pérenniser les élevages est important pour l'aménagement du territoire. Nous perdons des éleveurs tous les jours et nous décrocherons si nous ne faisons rien. Culturellement, les jeunes ne se tournent plus vers l'élevage, nous devons accompagner les éleveurs.

Grâce à votre présentation, messieurs, nous relativisons le poids de l'Ukraine et de la Russie, mais la question de notre dépendance à l'égard de la Chine et des États-Unis se pose. Nous devons faire le bilan de nos erreurs : les jachères européennes ont aussitôt été suivies de la déforestation en Amérique du Sud. Nous avons offert des marchés.

Il serait inhumain de laisser des peuples mourir de faim alors que les évolutions démographiques sont plus fortes là où l'impact du réchauffement climatique est le plus

marqué. Des conséquences géopolitiques majeures vont avoir lieu. La France et l'Europe ont beaucoup de chance. Nous avons de nombreux atouts, en termes de géographie et d'infrastructures. Nous ne devons pas être égoïstes. Il faut, dans notre recherche des équilibres, prendre en compte les facteurs humains, économiques et environnementaux.

Mme Anne-Catherine Loisier. – La remise en cause du *Green Deal* et de « *Farm to fork* » est-elle partagée à l'échelon européen ?

M. Jean-Claude Tissot. – Nous faisons tous le constat que nous arrivons au bout d'un système. Je me souviens des échanges que nous avons eus, Daniel Salmon, Laurent Duplomb, Pierre Cuypers et moi-même, lors de la mission d'information sur la méthanisation. Nous nous posions alors la question de savoir quelle serait la priorité des agriculteurs faisant de la méthanisation en cas de concurrence entre l'alimentation animale et la méthanisation. J'imagine le désarroi des éleveurs. Nous arrivons au bout d'un système que nous avons été contraints de mettre en place. Il me semble que nous devons aller vers une déspecialisation des exploitations.

Pour enrayer les effets de cette crise, l'arrêt de la production de biocarburants est envisageable pendant un temps, car ces derniers mobilisent 8 % de la production céréalière mondiale. Nous devons aussi réhabiliter les stocks alimentaires – l'Inde ne respecte pas les accords passés à l'OMC (Organisation mondiale du commerce). Il faut rediriger les aides du premier pilier de la PAC : si l'augmentation du cours des céréales permet peut-être aux céréaliers de tenir le coup, les éleveurs subissent de plein fouet l'augmentation des coûts de l'alimentation des animaux.

M. Vincent Chatellier. – Je retiens trois points. Un débat entre la mondialisation et la démondialisation aura lieu. Les experts que nous sommes doivent apporter des éléments techniques et précis afin de permettre aux décideurs que vous êtes d'établir un diagnostic objectif sur la mondialisation, en particulier pour régler le problème dans certains pays très dépendants, comme en Égypte. Nous devons faire attention aux conséquences de nos positionnements dans la résolution des problèmes du monde.

Ensuite, la question se pose de savoir si nous n'en avons pas trop fait pour l'environnement. Nous devons rester prudents concernant la remise en question du *Green Deal* : la volonté de rapprocher l'agriculture et l'environnement est ancienne. Ce vieux débat est techniquement complexe. L'année dernière, l'Inrae a publié un rapport sur la compatibilité des instruments de la PAC avec les ambitions du *Green Deal*. Je le dis clairement : j'ai trouvé que notre discussion avec les parlementaires européens était médiocre : on nous a accusés de prendre des positions politiques et chacun est resté sur sa vision des choses. La politique agricole reste bien en retrait des ambitions du *Green Deal*, et nous risquons de revenir à des oppositions fratricides inutiles.

Enfin, nous avons parlé de l'urgence concernant les pays pauvres, mais nous n'avons pas assez questionné la possibilité que les consommateurs des pays riches paient les effets de ces crises. Si le consommateur ne paie pas les surcoûts d'intrants, il n'y aura plus de marges dans l'agroalimentaire, et je ne vois pas comment nous pourrions nous sortir à court terme de cette situation. L'inflation sur les prix des produits alimentaires est indispensable pour éviter l'effondrement de notre appareil agro-industriel, qui contribuerait à reléguer le problème environnemental au second plan.

Collectivement, nous avons le devoir de poser la question du pouvoir d'achat des consommateurs français pour les produits alimentaires. Les débats n'ont pas assez porté sur cet élément essentiel. Depuis une vingtaine, voire une quarantaine d'années, les politiques agricoles ont été bâties selon l'idée que les gains de productivité serviraient d'abord les consommateurs. Cela ne tient plus : l'accroissement des prix et l'accompagnement de la société dans les moments tragiques que nous traversons sont des questions qui doivent être posées clairement.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je partage ce diagnostic : il me semble que cela s'oppose à la fable qu'on nous a racontée au moment des États généraux de l'alimentation.

M. Sébastien Windsor. – Je suis impressionné par notre prise de conscience collective, tant sur la souveraineté alimentaire française et européenne que sur les risques d'émeutes au Moyen-Orient. Un économiste disait qu'étant donné le prix d'une Kalachnikov, il ne fallait pas vendre le blé trop cher !

J'entends le débat sur le risque de recul environnemental. Nous devons cesser d'opposer la production et le progrès environnemental. Dans son rapport, le GIEC dit clairement que pour tenir les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, il faut que l'utilisation des engrais soit non pas réduite, mais plus précise, et qu'elle intervienne au bon moment, avec les bons dosages. Nous ne résoudrons les problèmes que par la science et l'innovation, en renonçant aux prises de position dogmatiques.

Dans le Sdage (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) du bassin Seine Normandie, il est expliqué que les engrais organiques doivent être interdits dans les bassins de captage, mais, en même temps, qu'il faut développer le bio !

J'entends le besoin de prospective, mais un certain nombre de gens disent depuis longtemps que nous ne devons pas désarmer la production. Peut-être le problème vient-il davantage du fait que ceux qui font de la prospective ne sont pas assez entendus.

Nous arriverons peut-être à vivre en autarcie, mais ce ne sera pas le cas pour l'immense majorité des pays. Il ne faut pas être égoïste. Nous devons développer les niveaux de production en Afrique afin que les populations y soient autonomes du point de vue alimentaire, mais cela sera difficile compte tenu des taux de croissance démographiques et du réchauffement climatique.

Il faut cesser d'opposer l'alimentaire et le non alimentaire. Si nous voulons sortir des énergies fossiles, il faudra bien développer la production de biocarburants et produire l'alimentation et l'énergie à partir de la nature. Il faut garder des équilibres, mais des solutions existent. Si l'on décidait d'arrêter la production de biocarburant, comment ferait-on pour dédommager les entreprises qui ont investi pendant des années ?

De nombreuses questions ont porté sur le court et le moyen termes. Au sein des chambres d'agriculture, nous avons recensé dans un document les solutions applicables à court terme, en essayant d'éviter un recul environnemental trop important. J'en listerai quelques-unes.

Les Bretons sont aujourd'hui obligés de détruire de l'azote dans des stations d'épuration autour de leurs élevages. Peut-être, étant donné le prix de l'azote, vaudrait-il mieux sortir ce dernier de la région bretonne ?

Les légumineuses pures en interculture permettent de capter de l'azote. Nous pourrions autoriser l'usage d'insecticides lorsque ces légumineuses lèvent, pour qu'elles atteignent leur plein potentiel et stockent l'azote de l'air, mais c'est interdit par la PAC.

Dans les situations de pénurie d'eau, nous pourrions avoir l'intelligence de prioriser l'agriculture plutôt que les golfs...

Quel est aujourd'hui l'intérêt de maintenir les jachères ? J'entends la nécessité de préserver la biodiversité, sujet sur lequel la chambre d'agriculture s'est engagée en favorisant l'implantation des haies. Nous avons des règles concernant les doses d'azote organique. Je dirais même, par provocation, que le sujet des ZNT (zones de non-traitement) doit être mis sur la table, car certains produits sont homologués et ne présentent aucun risque pour les populations. Il faut s'appuyer sur des données scientifiques et non adopter des postures généralistes.

M. Thierry Pouch. – Les propos que le secrétaire général de l'ONU a prononcés voilà quelques heures m'ont interpellé : il a parlé d'un « ouragan de famines » à venir. Je ne sais s'il s'agissait de choquer pour provoquer une prise de conscience, mais les déclarations de ce type se multiplient. En tout état de cause, la situation risque de devenir insoutenable.

À cet égard, madame la présidente, vous avez indiqué que la souveraineté n'était pas du souverainisme ; mais, réciproquement, la mondialité n'est pas du mondialisme. Il faut peut-être réviser notre vision des échanges internationaux et, en particulier, régler le sort de l'Organisation mondiale du commerce. Voilà vingt et un ans que la négociation du cycle de Doha a été entamée, sans aucun résultat ! Tout l'ordre international qui a été établi après la Seconde Guerre mondiale doit être réexaminé à l'aune des questions agricoles et alimentaires.

Je n'opposerai pas production et environnement. Puisque Daniel Gremillet a parlé de prospective, je vous proposerai quelques pistes de réflexion sur la situation actuelle. Soit on accepte la partition de l'Ukraine et la guerre se termine, avec à la clé une appropriation du potentiel productif de l'Ukraine qui propulserait la Russie au rang d'hyperpuissance agricole ; soit, situation en un sens beaucoup plus préoccupante, l'occupation russe s'enlise du fait de la résistance ukrainienne, et les solutions seront difficiles à entrevoir ; soit des négociations débouchent sur des concessions de part et d'autre sous la supervision d'une institution internationale.

Pour l'instant, je ne vois pas d'issue. En tout cas, quinze ans après le début de la crise économique et financière, deux ans après le début de la pandémie de covid-19, voici venue, avec le conflit russo-ukrainien, l'heure de la dernière chance.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci beaucoup à tous les trois. Nous ferons de nouveau appel à vous !

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

La réunion est close à 18 h 50.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Jeudi 24 février 2022

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

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Examen d'un projet de proposition de résolution européenne

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Ce format de réunion est un peu particulier. Cette réunion conjointe de la commission des affaires européennes, de la commission des affaires économiques et de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable constitue le point d'aboutissement du processus de rédaction conjointe d'une proposition de résolution européenne (PPRE) sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », qui décline les objectifs climatiques de l'Union européenne en une douzaine de propositions de directives et de règlements européens.

Marta de Cidrac et Jean-Yves Leconte avaient présenté fin janvier une analyse d'ensemble devant chacune des trois commissions concernées. Depuis lors, de nombreux rapporteurs des trois commissions ont travaillé pour nous proposer aujourd'hui un texte d'ensemble consensuel, sur ce paquet particulièrement complexe. Ce projet de texte résulte de compromis entre différentes approches – c'est aussi cela, la méthode européenne - ; des compromis qui nous proposent, me semble-t-il, une démarche ambitieuse, mais réaliste, qui fait clairement ressortir l'enjeu de l'acceptabilité sociale de la transition climatique et du besoin d'accompagnement de celle-ci. Ces compromis ne sont pas des renoncements et ne mènent pas à une position incohérente ou « à l'eau tiède ».

Le travail de nos rapporteurs peut être salué. Il m'apparaît maintenant essentiel de conserver cet état d'esprit pour faire aboutir cette démarche concertée entre nos commissions et finaliser, ensemble, une position claire du Sénat sur ce paquet législatif. Ce paquet est en haut de l'agenda législatif de la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE). Il aura des répercussions très concrètes sur nos concitoyens et nos entreprises.

Je vous propose, en accord avec la présidente Sophie Primas et le président Jean-François Longeot, auxquels je vais successivement céder la parole, que les rapporteurs puissent s'exprimer pendant deux minutes chacun. Nous aurons ensuite, si vous le souhaitez, une phase de débat sur l'ensemble du texte, avant d'évoquer de manière précise le contenu du projet de proposition de résolution.

Certains d'entre vous ont d'ores et déjà exprimé des demandes hier, devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ou devant la commission des affaires économiques pour modifier ce projet. J'ai moi-même reçu une

demande d'ajout de visa de la part de Louis-Jean de Nicolaÿ. Je ne doute pas non plus que les groupes politiques auront des propositions de rédaction à soumettre.

Je précise la méthode d'examen de ces propositions, qu'elles soient d'ores et déjà formalisées ou qu'elles soient formulées à l'oral de manière plus spontanée : tous les commissaires, quelle que soit leur commission d'appartenance, peuvent naturellement prendre part au débat et formuler des propositions. S'agissant du vote en revanche, la procédure la réserve aux membres de la commission des affaires européennes. L'objectif est donc d'échanger autant que possible entre nous, en amont de ce vote, pour le préparer au mieux.

Après les propos de mes collègues présidents, je passerai la parole à Didier Marie, vice-président de la commission des affaires européennes, qui a suivi avec moi le processus collectif inédit qui a permis l'élaboration du projet de proposition de résolution européenne qui vous est soumis.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Je suis très heureuse que nos trois commissions se retrouvent aujourd'hui, pour examiner une proposition de résolution sur le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». C'est un beau travail commun, concret et ambitieux, qui doit permettre au Sénat de faire entendre sa voix sur ce dossier majeur pour notre transition et notre souveraineté énergétiques. Je tiens ici à remercier chaleureusement le président Jean-François Rapin, le président Jean-François Longeot et l'ensemble des rapporteurs pour l'avoir rendu possible.

Notre commission s'est plus spécifiquement penchée sur le volet « Énergie » du paquet, qui a trait aux énergies renouvelables, à la performance et à l'efficacité énergétiques, aux biocarburants et à l'hydrogène, sans oublier la fiscalité énergétique. Dans l'examen préparatoire de ce volet, très dense et très technique, notre commission a souhaité rappeler plusieurs exigences, qui conditionnent à notre sens l'applicabilité du paquet et donc son atteinte.

Tout d'abord, le contexte de grave crise des prix des énergies impose de tenir compte de l'incidence du paquet sur le pouvoir d'achat des ménages, la compétitivité des entreprises ou la soutenabilité financière des collectivités territoriales. Plus encore, sans une complète neutralité technologique, accordant toute sa place à l'énergie nucléaire, la décarbonation de notre économie ne pourra pas être réalisée. En sus, davantage de stabilité et de lisibilité sont attendues de la législation européenne, car l'incertitude nuit toujours aux investissements des acteurs économiques. Enfin, les compétences souveraines des États membres doivent être respectées, notamment dans la définition de leur mix énergétique, ainsi que dans le soutien à l'efficacité énergétique et la lutte contre la précarité énergétique.

La compensation financière, la neutralité technologique, la stabilité normative et une subsidiarité effective sont des prérequis indispensables pour réaliser concrètement la transition énergétique à l'échelle européenne. Les recommandations proposées par nos rapporteurs vont dans ce sens ; elles confortent l'ambition du texte, tout en facilitant son application. C'est une ardente obligation, pour diviser par deux nos émissions d'ici à 2030 et atteindre la « neutralité carbone » à l'horizon 2050, car les secteurs de l'énergie et du logement représentent 40 % des émissions européennes.

Pour que l'application du paquet soit une réussite, je forme le vœu que l'Europe relève trois défis. Le premier défi est celui de l'indépendance énergétique, car les turbulences actuelles, économiques, mais aussi géopolitiques, sur le marché européen du gaz, démontrent

la nécessité de réduire notre dépendance au gaz, émissif et importé. Cela suppose de relancer l'énergie nucléaire, mais aussi de développer les énergies renouvelables et leur stockage.

Le deuxième défi est celui de l'autonomie minière, car la transition énergétique repose sur une très forte consommation de métaux rares, dont l'approvisionnement doit être sécurisé et les émissions maîtrisées. La fabrication de nos panneaux solaires, nos pales d'éoliennes, nos batteries électriques ou nos électrolyseurs d'hydrogène en dépend.

Le dernier défi est celui de la relocalisation industrielle, car la décarbonation de notre économie repose sur des industries énergétique, automobile, agroalimentaire ou du bâtiment actives, sources d'emploi, de recherche et d'innovation. Nous devons d'urgence relocaliser nos chaînes de valeur et consolider notre autonomie stratégique.

À ces conditions, la transition énergétique pourra être considérée non comme une contrainte juridique, mais comme une opportunité économique, à même de placer l'Europe aux avant-postes de la décarbonation.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Nous voici donc réunis ce matin pour débattre de l'aboutissement d'un travail considérable sur ce paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». Je remercie les présidents de commission, particulièrement le président Jean-François Rabin, pour l'organisation souple qui nous a permis de nous appuyer sur l'expertise de chaque commission et de nous assurer de la cohérence du message sénatorial avec les travaux précédemment menés. Je remercie également l'ensemble des rapporteurs.

La proposition de résolution, dans la version qui vous est présentée ce matin, est le fruit d'un travail d'auditions et de consultations menées depuis le début du mois de janvier. Cette réflexion a été prolongée par un déplacement enrichissant à Bruxelles, où notre commission a pu échanger avec Frans Timmermans, vice-président de la Commission européenne, et la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. Ce texte est le résultat d'un compromis : cette tâche n'était pas simple, mais vous êtes parvenus, mesdames, messieurs les rapporteurs, à nous proposer un projet équilibré.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a souhaité que cette résolution soit à la hauteur de nos engagements climatiques. Nos rapporteurs ont donc été particulièrement vigilants au maintien de la cohérence climatique de la résolution : l'ambition de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990 devait être maintenue en pratique – et non seulement en théorie – sur l'ensemble du texte, en dépit d'oppositions parfois légitimes à certaines propositions de la Commission. Cet équilibre me semble globalement préservé dans le projet proposé, même si notre commission a fait un certain nombre de concessions. J'en suis évidemment satisfait et j'y vois le signe d'un consensus croissant sur la finalité du paquet : la lutte contre le réchauffement climatique.

M. Didier Marie, rapporteur de la commission des affaires européennes. – Je veux saluer le travail de nos rapporteurs, qui nous permettent d'aboutir ce matin à une proposition de résolution européenne qui est, dans l'ensemble, équilibrée. La lutte contre le changement climatique et ses effets est un sujet majeur à l'échelle mondiale. Elle s'inscrit dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat que le Sénat a soutenu à plusieurs reprises.

Au travers du Pacte vert pour l'Europe, dont ce paquet est l'une des déclinaisons opérationnelles, l'Union européenne entend jouer un rôle moteur dans cette lutte, en développant un nouveau modèle de croissance durable et vertueuse. Ce paquet législatif aura des effets très concrets sur la vie de nos concitoyens et sur nos entreprises, sur l'évolution des énergies, des transports ou encore du bâtiment. Il était donc nécessaire que le Sénat prenne position à une étape pertinente des négociations.

L'enjeu politique essentiel, bien mis en relief par le texte qui nous est soumis, est celui de l'accompagnement de la transition climatique. Cette transition doit être socialement inclusive. L'acceptabilité sociale de ce paquet est un sujet clé, de même que son volet d'accompagnement budgétaire et financier. À cet égard, nous proposons une approche critique de la démarche de la Commission européenne, qui doit présenter une stratégie de financement de la transition adaptée aux enjeux. Il y a assurément sur ce point des marges de progrès et je pense que nous pourrions l'interpeller encore davantage sur la mise en œuvre de nouvelles ressources propres. Le financement du Fonds social pour le climat est un sujet important, notamment pour la solidarité intra-européenne et la capacité des États membres de l'Europe de l'Est à accepter la démarche. Je citerai également l'inclusion des secteurs du bâtiment et des transports routiers au mécanisme de marché carbone. Nos débats interviennent à un moment d'envolée des prix de l'énergie, mais, plus fondamentalement, le fonctionnement actuel du marché européen de l'électricité doit être réformé. La proposition de résolution souligne les risques liés à la réforme du marché carbone et propose des garde-fous qui sont des points d'équilibre.

Nous retrouvons cette démarche d'équilibre concernant les puits de carbone et la mise en œuvre du règlement sur la répartition de l'effort entre les États membres – la solidarité est au cœur de la démarche européenne –, tout comme en matière de commercialisation des véhicules neufs en Europe, puisque la résolution confirme la fin de la commercialisation des véhicules à moteur thermique en 2035, tout en demandant la mise en place d'une dérogation jusqu'en 2040 pour les véhicules hybrides.

La lutte contre le dérèglement climatique est un enjeu mondial. L'Union européenne ne produit que 8 % des gaz à effet de serre ; elle se doit d'être moteur. Ce pacte doit constituer le pilier de sa diplomatie climatique et elle doit utiliser sa politique commerciale pour faire progresser ses normes, ses valeurs et ses règles de durabilité, dans un monde malheureusement perturbé.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure de la commission des affaires européennes. – Je me félicite de la démarche initiée par nos trois commissions pour permettre au Sénat de prendre position sur ce sujet majeur de la mise en œuvre de la loi européenne sur le climat. L'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990 n'est pas qu'un chiffre en l'air : cela va devenir une réalité tangible pour nos concitoyens. Nous en avons déjà conscience lors de l'examen du projet de loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, mais je crois que notre démarche permet à chacun d'entre nous de bien le mesurer et de préciser les enjeux à l'échelle de l'Europe.

Nous avons tous cherché une voie d'équilibre par rapport aux propositions de la Commission européenne : une voie d'équilibre éminemment sénatoriale, ce qui nous conduit à mettre l'accent sur l'acceptabilité sociale, économique et territoriale de ce paquet. C'est un point essentiel. La transition sera lourde. Prenons garde aux contestations possibles si les mesures sont mal calibrées ou mal accompagnées. Nous avons connu les « gilets jaunes » en France et, clairement, cette préoccupation sociale, économique et territoriale est au cœur du

texte que nous présentons aujourd'hui. Je veux ainsi, une nouvelle fois, souligner devant vous la nécessité d'un portage politique au plus haut niveau de cette politique de lutte contre le changement climatique. Il faudra faire œuvre de pédagogie et dialoguer avec nos concitoyens pour mettre en œuvre les mesures de manière efficace et harmonieuse.

Nous avons également exprimé des points de vigilance sur la compétitivité de nos entreprises : nous soutenons l'objectif global, mais demandons à veiller à l'accompagnement de la transition et à pallier certaines failles, comme celles qui ont été identifiées sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, qui pénaliserait en l'état les entreprises exportatrices, ce qui n'est pas acceptable.

Nous mettons l'accent sur les moyens d'accompagnement et sur le Fonds pour l'innovation, que nous souhaitons renforcer. Cela me paraît constituer un point d'équilibre par rapport à des mesures qui insistent plus sur la solidarité intra-européenne, évoquée par Didier Marie. Les alinéas 94, 95 et 119 de la proposition de résolution me paraissent ainsi essentiels. Ce paquet de mesures est d'une grande complexité et la Commission européenne en joue assurément. J'ai pu le constater lors de deux déplacements à Bruxelles. La France préside aujourd'hui le Conseil de l'Union ; c'est une chance que nous devons saisir, même si cette présidence va être hachée par la période électorale qui s'ouvre. Je forme le vœu que le Gouvernement intègre nos préoccupations, celles du Sénat.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur de la commission des affaires européennes. – Il est heureux qu'au sein de nos trois commissions ainsi qu'au Conseil européen, les objectifs ne soient pas remis en cause et qu'il s'agisse maintenant de savoir comment nous parviendrons aux objectifs que nous nous sommes collectivement fixés. Cette volonté européenne est essentielle. L'analyse des propositions de la Commission européenne indique combien notre vie quotidienne, nos activités économiques, nos politiques publiques seront impactées par la loi européenne sur le climat, en matière d'énergie, de transport, d'industrie ou de logement. Je ne suis pas sûr que nous mesurons l'ampleur des changements essentiels à venir et qui bousculeront nos comportements ainsi que nos référentiels de valeurs.

Nos référentiels, comme celui de la « richesse argent » comme seule mesure de la croissance, sans tenir compte de l'impact de l'activité économique sur notre capital environnemental, sont à remettre en cause. Or aujourd'hui, alors que nous sommes en pleine campagne présidentielle, ces changements ne sont pas au cœur de nos débats. Ceci est inquiétant.

Les enjeux financiers et techniques du défi que nous nous fixons sont considérables ; il va falloir investir dans l'innovation et la recherche pour trouver des solutions. Il ne faut négliger aucune direction de recherche, tant que nous n'avons pas la certitude d'avoir une solution globale. Se posent aussi des questions en matière de normes RSE, de délégation aux États membres d'un certain nombre de politiques de compensation des coûts engendrés par les dispositifs retenus, à l'instar de l'usage du Fonds social pour le climat.

Enfin, je me réjouis que la résolution insiste sur le fait qu'il s'agit d'un projet européen majeur et ambitieux, Il faudra en assurer le financement dans le temps, après le plan de relance, mais aussi « dans l'espace », pour entraîner nos voisins, principalement ceux qui sont liés par des accords d'association, une union douanière ou un processus d'élargissement dans cette démarche et que ceci soit pris en compte dans la mise en place du Mécanisme de compensation carbone aux frontières. Les efforts et la transformation de notre continent, qui

représente moins de 10% des émissions carbone du monde, ne seront utiles que si nous arrivons, avec succès, en utilisant tous les outils dont nous disposons, à entraîner nos partenaires dans la même direction.

M. Daniel Gremillet, rapporteur de la commission des affaires européennes. – Au terme de ses travaux préalables sur le volet « Énergie » du paquet « Ajustement à l’objectif 55 », notre commission propose d’infléchir les différents textes dans plusieurs directions.

Tout d’abord, nous souhaitons garantir une neutralité technologique, entre l’hydrogène nucléaire et l’hydrogène renouvelable, partout où les textes du paquet y font référence. C’est une position cohérente avec la résolution européenne sur l’inclusion de l’énergie nucléaire dans la taxonomie verte, que nous avons adoptée en décembre dernier. Elle est indispensable à l’essor de la filière française de l’hydrogène.

Ensuite, nous entendons favoriser davantage les bioénergies : les biocarburants, le biogaz et le bois-énergie. Naturellement, ces bioénergies doivent respecter des critères de durabilité et ne pas entraîner de conflits d’usages. Pour autant, elles ne doivent pas être omises, car elles sont très utiles pour faire aboutir la décarbonation jusque dans les territoires ruraux.

Dans le contexte très dégradé de crise des prix des énergies, il est crucial de soutenir les ménages en situation de précarité énergétique, ainsi que les entreprises énérgo-intensives, en veillant notamment à ce qu’ils bénéficient de soutiens fiscaux ou d’aides budgétaires idoines.

Plus encore, nous voulons consolider la place des autorités organisatrices de la distribution d’énergie (AODE), c’est-à-dire des collectivités territoriales exerçant une compétence en matière d’énergie, en tenant mieux compte de ces acteurs dans la réforme de la taxation de l’électricité, l’application des projets d’énergies renouvelables ou encore l’électrification des quais.

Enfin, un dernier point d’attention est de garantir la compétence des États membres, tant dans la définition de leur mix énergétique que dans la lutte contre la précarité énergétique. Cela est fondamental pour permettre à la France de conserver son parc nucléaire, atout majeur de sa décarbonation, et utile pour garantir aux Français des politiques publiques au plus près des territoires.

Je forme le vœu que ces recommandations, concrètes, techniques, ponctuelles, qui facilitent l’application du texte sans toucher à sa portée, recevront l’assentiment de chacun.

Au-delà du paquet « Ajustement pour l’objectif 55 », deux difficultés doivent encore être levées : d’une part, il faut inclure pleinement l’énergie nucléaire à la « taxonomie verte », qui l’assimile à une activité transitoire et non durable ; d’autre part, il faut réformer réellement le marché européen de l’électricité, car la tarification de l’électricité selon le principe du « coût marginal » lie malheureusement la valeur de l’électricité décarbonée aux fluctuations du gaz fossile.

Je souhaite que la PFUE permette de progresser réellement et rapidement sur ces enjeux.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur de la commission des affaires économiques. - Dans le cadre du volet « Énergie » du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », notre commission émet aussi des recommandations sur les enjeux de performance et d'efficacité énergétiques des bâtiments.

En premier lieu, nous proposons d'appliquer un principe de neutralité technologique entre les différentes sources d'approvisionnement en énergie des bâtiments, en revalorisant la place de l'électricité par rapport à celle du gaz et des énergies renouvelables de réseaux par rapport à la production sur site dans la définition des bâtiments faiblement émissifs. C'est, en somme, le modèle énergétique français que nous souhaitons conserver.

Nous suggérons également que l'application des nouvelles normes de performance énergétique s'accompagne d'une aide financière pour les propriétaires, les bailleurs ou les locataires. C'est une nécessité pour leur permettre de faire face aux surcoûts induits, dans le contexte de crise des prix des énergies.

De plus, nous souhaitons que les contraintes spécifiques auxquelles sont confrontés les bailleurs sociaux soient prises en compte. En effet, ces acteurs majeurs de la solidarité nationale doivent être accompagnés, et non déstabilisés, pour adapter le parc d'habitations à loyer modéré (HLM) aux nécessaires standards de la décarbonation.

Par ailleurs, nous proposons de permettre l'expérimentation du biogaz pour l'alimentation en énergie des bâtiments, comme s'y est d'ailleurs engagé le Gouvernement auprès de la filière biogaz, lors de la révision récente des normes nationales de performance énergétique.

Enfin, nous recommandons de garantir la compétence des États membres pour définir les principes et les modalités de la politique d'efficacité énergétique nationale. C'est une nécessité pour bien prendre en compte les spécificités nationales existantes, et répondre ainsi aux besoins identifiés localement.

Pour conclure, je partage les points d'attention indiqués par la présidente Sophie Primas et mon collègue Daniel Gremillet sur la stabilité normative, la compensation financière et la neutralité technologique : ce sont des prérequis indispensables pour faire en sorte que la transition énergétique soit effective, car acceptée. Or, dans le domaine du logement, je regrette les changements incessants de législation, nationale comme européenne ; sur ce point, je rappelle que nous venons tout juste de réformer la réglementation environnementale 2020 (RE2020), applicable aux bâtiments neufs, et le diagnostic de performance énergétique (DPE), prévu pour les bâtiments existants.

Il est déplorable que, trois ans après la loi « Énergie-Climat » de 2019, et six mois après la loi « Climat-résilience » de 2021, nous devions encore légiférer sur ces sujets.

Mme Denise Saint-Pé, rapporteure de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – J'aimerais rappeler quelques positions structurantes de notre commission dans cette résolution. Je ne serai évidemment pas exhaustive.

Concernant la réforme du marché carbone européen – le SEQUE ou ETS –, notre appréciation est globalement positive, notamment puisque la réforme envisagée accélérera la transition bas carbone des industries européennes. Nous avons aussi jugé pertinente la

proposition de consolidation de la réserve de stabilité du marché (MSR) pour renforcer la stabilité du prix de la tonne de CO₂ sur le marché carbone. Nous aurions toutefois apprécié que cet outil soit complété par l'instauration d'un prix plancher et d'un prix plafond, croissant dans le temps, afin de renforcer la visibilité pour les acteurs économiques et de crédibiliser à long terme l'augmentation du prix de la tonne de CO₂. Cette proposition n'a pas été retenue dans la proposition de résolution européenne.

Concernant la création d'un nouveau marché carbone pour le transport routier et le bâtiment, nous avons relayé les nombreuses inquiétudes sociales, mais également environnementales, autour du dispositif proposé par la Commission européenne, tout en insistant sur la nécessité de préserver la cohérence générale du paquet « Climat ». C'est pourquoi nous avons proposé un certain nombre de garde-fous – prix plafond sur ce nouveau marché, limitation du dispositif aux professionnels et moyens accrus pour l'accompagnement des plus précaires – au lieu de nous opposer frontalement à la proposition de la Commission européenne. Notre commission est très attachée à cet équilibre, fidèlement retranscrit dans la résolution.

Nous nous félicitons également de l'instauration d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, même si nous pensons que son périmètre pourrait être élargi en 2026 à certains produits de base, voire à certains produits finis, pour limiter les risques de perte de compétitivité des industries européennes. Nous nous interrogeons également sur la pertinence du calendrier pour l'extinction totale des quotas gratuits, actuellement prévue en 2036, au regard de l'ambition climatique du paquet et de la nécessité de faire naître des champions industriels bas carbone au niveau de l'Union européenne. Ces points apparaissent très nettement dans la résolution.

Sur le volet transport de ce paquet, nous avons jugé que l'interdiction de vente des véhicules thermiques neufs en 2035 était ambitieuse et réaliste, compte tenu de l'accélération de la transition vers les motorisations électriques par les constructeurs français et européens et du bilan carbone favorable des véhicules électriques par rapport aux véhicules thermiques, même dans une analyse de cycle de vie, *a fortiori* en France, où l'électricité est peu carbonée. Nous prenons acte de la dérogation demandée dans la résolution pour les hybrides rechargeables, tout en estimant qu'il faudra encourager largement l'usage de carburants durables par ces véhicules.

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Je me joins aux remerciements du président Longeot à l'attention de nos collègues de l'ensemble des autres commissions, avec lesquels nous avons travaillé en bonne intelligence.

Notre commission a souhaité voir figurer certains points dans cette proposition de résolution européenne.

Nous avons tout d'abord fait de l'objectif de réduction des émissions de 55 % l'élément structurant de la résolution : il nous a semblé indispensable de préserver la cohérence d'ensemble du texte afin de coller en pratique – et non seulement en théorie – à cet objectif.

La dimension sociale est le deuxième fil rouge de cette résolution. Toutefois, nous avons rappelé que cette préoccupation ne devait pas être un alibi, qui nous conduirait à renoncer à agir fermement. Nous avons donc plutôt insisté sur la nécessité d'un

accompagnement social dimensionné au défi inéluctable que représente la transition climatique du continent.

Troisième considération générale : nous avons souligné que la transition offrait des opportunités économiques considérables et devait, à cette aune, être accélérée pour développer des industries bas-carbone européennes.

Quatrième fil rouge, dans la droite ligne de nos travaux précédents et des enseignements que nous avons tirés de la COP26 : le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » devrait constituer le pilier de la diplomatie climatique de l'Union européenne, en agissant comme un levier pour le relèvement de l'ambition des États tiers.

Enfin, le dernier élément cardinal est que le niveau d'investissement particulièrement élevé requis pour atteindre les objectifs à l'horizon 2030, puis la neutralité carbone à l'horizon 2050, conduise à une réflexion approfondie sur le soutien financier, grand absent de ce paquet « Climat ». La proposition de résolution invite donc tout particulièrement la Commission européenne à adapter les règles du pacte de stabilité et de croissance – elles limitent les niveaux annuels de déficit et de dette au niveau national – pour inciter et faciliter les investissements publics verts.

M. Claude Kern, rapporteur de la commission des affaires européennes. – En tant que rapporteur de la commission des affaires européennes sur le volet « Énergie » de ce paquet, je m'associe aux propos de mon collègue Daniel Gremillet, dont je partage les conclusions et les propositions.

Le secteur de l'énergie constitue indéniablement la clé de voûte pour atteindre les objectifs très ambitieux fixés à l'ensemble des États membres par la Commission européenne. Je rappelle que 75 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne proviennent de la consommation et de la production d'énergie. La décarbonation du secteur de l'énergie est donc une étape essentielle pour parvenir à la réduction de ces émissions et à la neutralité climatique de l'Union prévue d'ici à 2050.

Les ambitions climatiques de l'Union européenne s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte inédit de très haut niveau des prix des énergies, que nous devons prendre en considération. Cette situation, qui est appelée à durer, renforce les questionnements que nous avons sur le financement de la transition climatique, ses conséquences sur le coût énergétique pour les acteurs économiques, notamment pour les PME, et les inquiétudes sur le pouvoir d'achat des ménages européens.

Si nous partageons l'ambition de ce paquet, la politique énergétique européenne doit s'inscrire dans le respect de certains principes : la souveraineté des États membres sur le choix de leur bouquet énergétique, la neutralité technologique et la prise en compte de la situation des États membres dont la production d'électricité est déjà largement décarbonée.

Ainsi, nous considérons que l'ensemble des solutions décarbonées en matière énergétique doivent pouvoir contribuer à la transition énergétique, qu'elles soient issues de sources renouvelables ou non. Sur de nombreuses dispositions de ce texte, nous avons exprimé le souhait d'élargir le périmètre actuel aux carburants bas carbone ou de pouvoir valoriser une électricité autre que renouvelable, dans les règles de calcul des émissions de gaz à effet de serre. Le principe de neutralité technologique doit aussi bénéficier à l'hydrogène, qui constitue un enjeu géopolitique et de souveraineté majeur. Le directeur général de

l'énergie et du climat au ministère de la transition écologique a d'ailleurs souligné, lors de son audition, le risque de passer d'une dépendance au gaz russe à une dépendance à l'hydrogène du Sahara.

Nous devrions disposer d'orientations générales sur ces textes « Énergie » à la fin du premier semestre 2022 ; une réunion du Conseil « Énergie » doit ainsi se tenir à la fin du mois de juin.

M. Pierre Laurent, rapporteur de la commission des affaires européennes. –

Un important travail a été réalisé ces dernières semaines, en un temps express et beaucoup trop contraint, sans donner aux commissions le temps de réaliser une évaluation contradictoire approfondie. Des éléments d'appréciation essentiels nous font défaut, tels que le niveau d'investissement nécessaire, l'impact des changements productifs et sociaux amenés par le pacte vert ou les conditions pérennes des financements massifs attendus.

La PPRE estime nécessaire de mettre en place des modalités d'implication des parlements dans le suivi des négociations et demande à la Commission européenne de présenter des études d'impact plus pertinentes. Je m'en félicite, même si nous n'avons aucune garantie en la matière. Comment serons-nous associés aux négociations, alors que le Parlement va cesser de siéger, au moment même de la PFUE ?

La PPRE nous engage de manière positive sur le paquet, non seulement sur l'objectif de 55 %, mais aussi sur les voies pour y parvenir. À ce stade, ce soutien me paraît hasardeux, prématuré et aveugle à maints égards.

Nous sommes en pleine campagne présidentielle et en pleine PFUE. Avons-nous conscience que la grande majorité de nos concitoyens ignore l'impact du paquet que nous sommes en train de soutenir ? Voyez la suppression des véhicules thermiques et hybrides en 2035 : c'est demain ! Il en est de même pour l'élargissement du marché carbone aux ménages par l'introduction du chauffage et des carburants, ou l'augmentation à 40 % de la part des renouvelables dans les mix énergétiques.

Je souligne un point clé : le caractère juste de la transition devrait se trouver en amont et au centre des décisions, pour conduire à un cadre légal de transition juste, comme le propose la Confédération européenne des syndicats (CES). Or la proposition du Sénat continue de s'inscrire dans une logique qui ne traite la dimension sociale qu'en termes d'atténuation et de compensation, alors que 50 millions de ménages européens sont déjà en précarité énergétique.

Sur la création d'un marché carbone pour le transport routier et le bâtiment, nous rendons les armes avant d'avoir mené le combat, en intégrant dans la PPRE toutes les possibilités, même les plus mauvaises, plutôt que de nous en tenir, au début des négociations, au refus de ce marché en l'état. La création du Fonds social pour le climat est conditionnée au maintien de l'élargissement du marché carbone, rendant aléatoire tout le système de compensation sociale.

La PPRE demande une révision des modalités de fonctionnement du marché de l'électricité – je m'en félicite –, mais elle ne donne aucune indication sur le sens de cette révision. S'agissant de la libéralisation du marché de l'énergie, le Sénat ne propose rien. La concurrence aberrante entre les opérateurs nationaux et les opérateurs alternatifs va donc continuer, entravant notre capacité à agir de manière planifiée et durable.

Malgré notre soutien au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, l'étroitesse du champ couvert va poser de nombreux problèmes, sans parler de son lien avec le marché carbone, qui risque d'engendrer des inégalités très importantes.

Sur la nécessité de sortir des règles obsolètes du pacte de stabilité, la vague mention dans la PPRE à ce sujet est bien trop légère par rapport au niveau des investissements à mobiliser. J'avais fait des propositions de rédaction, elles n'ont pas été retenues à ce stade. En l'état, je ne pourrai pas soutenir une telle PPRE.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes – Effectivement, le temps est contraint. Cette PPRE doit porter ses fruits au cours de la PFUE, qui subit la situation électorale et la situation de crise. Nous aurions eu de grandes difficultés à réunir les trois commissions après la suspension des travaux en séance plénière et donc à porter la parole du Sénat. Il est vrai que les parlements nationaux n'ont absolument pas été consultés. Nous n'avons pas pu travailler en amont. Au nom du Sénat français, nous nous positionnons dès lors que les textes nous sont transmis. Il ne s'agit en rien de faire passer un texte à marche forcée. Le calendrier est contraint, et nous avons dénoncé cette situation.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Je ne critique pas les trois présidents de commission, je ne fais que dire tout haut ce que beaucoup pensent tout bas !

M. Dominique de Legge, rapporteur de la commission des affaires européennes. – Les transports sont aujourd'hui responsables de 30 % des émissions totales de CO₂ de l'Union européenne. Malgré les efforts de décarbonation des filières du secteur, les émissions de gaz à effet de serre se sont accrues de près de 20 % en Europe depuis 1990, en raison du développement des secteurs routier et aérien. Ce secteur a donc un rôle essentiel à jouer dans la transition écologique. Le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » fixe une trajectoire de réduction de 90 % des émissions de gaz à effet de serre provenant du secteur des transports d'ici à 2050, et d'au moins 55 % en 2030. Je laisserai mes collègues, Pascale Gruny et Jean-Michel Houllégatte, évoquer plus précisément les trois textes qui recouvrent les secteurs routier, aérien et maritime et les carburants alternatifs.

Pour ma part, je souhaiterais vous faire part de quatre considérations d'ordre général.

Ces textes auront des traductions concrètes, plus spécifiquement pour les entreprises des secteurs aérien et maritime. Je voudrais rappeler qu'elles sont, pour la plupart, déjà très engagées dans la diminution de l'impact environnemental de leurs activités et qu'elles investissent dans des technologies ou procédés qui permettent une réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre.

Je déplore l'absence d'évaluation de l'impact des mesures proposées par la Commission européenne. Cela est d'autant plus regrettable qu'elles sont particulièrement complexes et que leur cumul rend difficile l'appréhension des interactions entre elles. Nous demandons à la Commission européenne, dans notre proposition de résolution, de présenter en cours de négociation des études actualisées et sectorielles. Il s'agit de s'assurer de l'impact des différentes dispositions sur les ménages, les entreprises et les territoires ainsi que de la crédibilité du calendrier.

J'en viens à l'acceptabilité sociale et économique. Le maintien de la compétitivité des entreprises françaises et l'adaptation de la transition à nos territoires sont aussi des enjeux transversaux à l'ensemble des textes du paquet ; nous devons leur porter une attention particulière. Le niveau d'investissement de la transition écologique est très élevé. Les interlocuteurs bruxellois que nous avons auditionnés nous ont d'ailleurs alertés sur la capacité de l'Union européenne à financer ces mesures.

Nous avons pris bonne note de la création d'un Fonds social pour le climat. Mais nous disposons de peu d'éléments sur la hauteur de son financement. Quels sont les critères pour sa mobilisation et sa redistribution ? Comment les disparités géographiques seront-elles prises en compte ? Quel sera son mode de gestion ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur de la commission des affaires européennes—
Permettez-moi de citer quelques chiffres pour mesurer les efforts que doit accomplir le transport routier pour contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et parvenir à la neutralité climatique à l'horizon 2050. Aujourd'hui, le transport routier représente 80 % du transport des passagers de l'Union européenne et 75 % du transport des marchandises. Les voitures et les camionnettes génèrent plus de 70 % des émissions de gaz à effet de serre des transports en Europe, ce qui représente 12 % des émissions européennes totales. La mobilité est bien au cœur de la transition climatique.

Je voudrais attirer votre attention sur quelques points qui me semblent importants pour engager le continent européen dans une transformation profonde de son économie, des usages des transports et des modes de comportement des citoyens. Plusieurs sujets de vigilance ont déjà été évoqués, tels que l'acceptabilité de la transition par les ménages, le maintien de la compétitivité des entreprises européennes, en particulier dans le domaine des transports, ou le financement des mesures nécessaires à cette transition. Le niveau d'ambition pour s'adapter au changement climatique nécessite, en effet, des investissements considérables dans la recherche et l'innovation. J'ai la conviction que le développement de transports décarbonés est un des enjeux forts de la transition écologique et que l'accompagnement des ménages au report modal, qui concerne en priorité les grandes métropoles, doit aussi être favorisé.

Par ailleurs, pour lever les barrières à l'achat de véhicules électriques, le déploiement d'infrastructures de recharge doit s'accélérer. C'est pourquoi nous souhaitons un renforcement des objectifs fixés par la Commission européenne, qui concerne d'ailleurs tous les modes de transport. Je ne reviendrai pas sur la proposition relative à la fin de la commercialisation des véhicules à moteur thermique qui a précédemment été exposée.

Cependant, nous devons être particulièrement attentifs à l'incidence que pourrait avoir cette mesure sur le marché des véhicules d'occasion. Il ne faudrait pas qu'elle favorise une augmentation des exportations de nos voitures anciennes et très polluantes vers des pays moins développés. J'ai donc proposé le développement d'une économie circulaire, notamment pour l'automobile, qui peut se matérialiser par le reconditionnement de véhicules – certaines entreprises se sont déjà positionnées sur ce créneau – ou la réutilisation de pièces détachées. J'invite aussi à mieux prendre en compte l'ensemble du cycle de vie au regard des enjeux de neutralité carbone.

Enfin, il me semble important d'être attentif à la superposition de mesures européennes dont l'effet cumulatif peut avoir des conséquences sur les acteurs économiques.

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur de la commission des affaires européennes. – J’aborderai le volet du paquet relatif aux secteurs aérien et maritime.

L’objectif de la Présidence française est de conclure des orientations générales à la fin du premier semestre 2022 sur la quasi-totalité des textes. Force est de noter que deux des textes les plus avancés dans la négociation entre États membres concernent les projets de règlement qui visent, d’une part, à obliger les fournisseurs de carburants à accroître la part des carburants d’aviation durables, et, d’autre part, à réduire l’intensité des émissions de gaz à effet de serre de l’énergie utilisée à bord des navires. L’utilisation de carburants d’aviation durables, qui permet de réduire les émissions globales de CO₂ jusqu’à 80 % par rapport au kérosène fossile, constitue, en effet, l’un des principaux leviers de la réduction des émissions de l’aviation.

Plusieurs études montrent d’ailleurs que le transport aérien peut parvenir à la neutralité carbone à l’horizon 2050. Trois leviers de décarbonation sont actuellement identifiés : les carburants d’aviation durables (SAF), les avancées technologiques dans un avenir plus ou moins lointain – Airbus vient ainsi d’annoncer un premier test de moteur d’avion propulsé avec de l’hydrogène, qui sera réalisé en 2026, et qui pourrait être une étape importante vers la mise au point d’un avion zéro émission –, ainsi que la mise en œuvre du ciel unique européen qui implique un effort de la part des États membres pour moderniser et rationaliser le contrôle aérien, permettant des trajectoires plus directes au-dessus du territoire européen. Ces trois points sont exposés dans la proposition de résolution telle que présentée aujourd’hui.

Je voudrais aussi vous faire part de plusieurs points de vigilance.

Premièrement, le risque de contournement par les *hubs* et de distorsion de concurrence pour les compagnies aériennes européennes est un premier sujet d’attention. L’aéroport d’Istanbul, par exemple, pourrait à terme devenir un concurrent pour les aéroports européens.

Deuxièmement, la recherche et l’innovation dans le domaine des carburants alternatifs pour l’aviation doivent contribuer à la réduction de l’écart des coûts entre les SAF et le kérosène.

Troisièmement, le développement de la production de carburants d’aviation alternatifs à grande échelle conditionne la décarbonation du secteur.

Quatrièmement, enfin, il faut être attentif au coût de la transition énergétique pour le secteur de l’aviation.

L’objectif de réduction des gaz à effet de serre est également largement soutenu par les acteurs du transport maritime, mais plusieurs points de vigilance ont toutefois été identifiés, notamment la prise en compte de la disponibilité des carburants et de leur coût, alors que ce secteur repose, à l’heure actuelle, presque entièrement sur les combustibles fossiles.

M. Jacques Fernique. – Cette proposition de résolution constituera l’approche du Sénat sur le paquet « Climat » par lequel l’Europe donne corps à son nouvel objectif de réduction de 55 % des gaz à effet de serre d’ici 2030 par rapport à 1990. Il s’agit non pas d’en rester aux belles formules, mais de mettre en place des actions concrètes. Au travers de cette

proposition de résolution, le Sénat prend la mesure de cet objectif en envisageant les nécessaires réformes structurelles et sectorielles pour transformer nos industries, nos transports, notre agriculture et nos conditions énergétiques. Il affirme également l'urgence de parvenir à un cadre clair et soutenable pour les ménages, les entreprises et nos territoires. On ne peut pas gagner le combat climatique dans un seul pays ou dans la seule Union européenne, qui représente 8 % du problème. Cette proposition de résolution insiste à juste titre sur la capacité d'entraînement dont l'Europe peut jouer, par l'ajustement carbone à ses frontières et par ses capacités de régulation des échanges économiques mondiaux. Les termes précis de cette proposition constituent donc un pas explicite vers la remise en cause des politiques ultralibérales de libre-échange ; les alinéas 200 et 201 sont éloquents à cet égard.

Cette PPRE pointe la nécessité d'accompagnement pour l'acceptabilité sociale, d'adaptation des politiques de formation professionnelle, de reconversion des métiers, de soutien aux territoires et aux appareils productifs affectés. Notre groupe propose de muscler la proposition de résolution en ajoutant, après l'alinéa 95, un alinéa sur le rôle clé des territoires dans la mise en œuvre concrète de politiques déterminantes en matière climatique. Il serait bon de pointer la nécessité, pour l'Union européenne, de présenter une stratégie globale pour abonder le financement de l'action climatique des territoires. La mobilisation et la mise en cohérence des différents fonds structurels, des fonds d'investissement et des divers programmes de soutien financier, doivent s'opérer au profit des collectivités territoriales – un accord sur cette proposition de rédaction devrait se dégager au sein de la Chambre des territoires.

Voilà les avancées positives qui caractérisent la proposition de résolution européenne. Restent deux écueils majeurs qui en compromettent la bonne trajectoire. L'énergie nucléaire et les biocarburants sont deux fausses solutions. La première ne doit pas être traitée comme les énergies renouvelables. Elle est dangereuse, coûteuse et porte en elle des conséquences néfastes au-delà de nos frontières nationales. Or il ne faut pas nier les divergences d'approche entre États membres en la matière et l'importance des objectifs de sobriété énergétique et de développement des énergies renouvelables. Quant aux biocarburants, notre groupe a la conviction qu'ils ne remplaceront jamais les carburants conventionnels fossiles dans les secteurs aérien et maritime. C'est pourquoi l'alinéa 148 ne peut rester en l'état. Il convient certes de promouvoir les biocarburants, mais pas « quelle que soit leur génération ». Les agrocarburants de première génération représentent une concurrence inacceptable.

Cette proposition de résolution prend effectivement le sujet à bras-le-corps, mais deux illusions la rendent inopérante : la foi nucléaire et la croyance dans les biocarburants.

M. Daniel Salmon. – Je reviendrai sur les deux points de divergence que vient de soulever Jacques Fernique. L'énergie nucléaire, tout d'abord, est très présente tout au long de cette PPRE. Elle est très différente des autres en ce qu'elle ignore les frontières – le nuage de Tchernobyl ne s'y est pas arrêté ! En réalité, la liberté de chaque pays de se doter du mix énergétique de son choix vient affecter celle des autres. Si un accident majeur devait intervenir en France, les autres pays européens seraient impactés. De plus, cette énergie est génératrice de déchets qu'il nous faut gérer pendant des durées dépassant notre échelle humaine. Par ailleurs, à nos frontières, les bombes tombent en ce moment. Or la vulnérabilité de la France en temps de paix est indéfendable en temps de guerre ! Cette donnée doit absolument être prise en compte, car demain, nous pourrions connaître de graves difficultés liées à l'énergie nucléaire. Les biocarburants sont une partie de la solution. Compte tenu de la situation en Ukraine, la surface agricole utile en France sera à l'avenir très sollicitée : pour

l'alimentation, les fibres et l'énergie. Elle ne pourra pas alimenter le transport aérien et le transport maritime, très voraces en énergie. Ces problèmes s'ajouteront à ceux du commerce international. Nous devons faire preuve d'une très grande vigilance – car ce sont, en définitive, deux fausses solutions – et placer la sobriété en tête de nos priorités.

Mme Angèle Prévile. – Je salue le travail très important qui a été réalisé face aux enjeux colossaux qui sont devant nous. Je ferai une proposition de rédaction concernant les alinéas 172, 177 et 180 qui mentionnent les carburants synthétiques susceptibles d'être élaborés à partir de fossiles, de charbon, de lignite, de pétrole. Il faudrait d'emblée les exclure et ne mentionner que les carburants synthétiques provenant d'énergies renouvelables, à l'exclusion de ceux provenant d'énergies fossiles. Se trouve actuellement dans l'atmosphère un stock inédit de dioxyde de carbone, inégalé au cours des 800 000 dernières années. Afficher simplement une neutralité carbone dans notre feuille de route ne suffira pas ; il nous faudra réduire ce stock à l'origine du dérèglement climatique.

Sur les alinéas 130 et 131 relatifs au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, nous aurions pu aller beaucoup plus loin eu égard aux interpellations régulières du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) à propos de l'impact carbone des produits finis. Au lieu de dire que l'intensité carbone des produits importés « peut être évaluée », je proposerais d'écrire : « devant être évaluée ».

M. Stéphane Demilly. – Je prendrai le contrepied des propos tenus sur les biocarburants. J'ai présidé des groupes de travail sur le sujet à l'Assemblée nationale durant vingt ans, publié de nombreux rapports et participé à de multiples tables rondes et colloques. Ce sujet a toujours déclenché des débats passionnés, souvent manichéens et caricaturaux comme tout à l'heure.

Parmi toutes les études sérieuses, pas celles financées par les *lobbies* pro ou anti-biocarburants, celle qu'a menée l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) démontre clairement l'intérêt environnemental des bio ou agrocarburants. Ceux-ci ne sont pas exempts de défaut, mais ils sont bons pour l'environnement – moins 50 % de gaz à effet de serre pour l'éthanol, et moins 66 % s'ils sont réalisés à partir de betteraves - et pour l'agriculture, car ils sont une source de diversification, notamment pour les betteraviers qui ont perdu 100 000 hectares en trente ans. Plus d'une exploitation disparaît chaque heure dans notre pays. Les biocarburants sont également une ressource favorable au pouvoir d'achat et à notre indépendance énergétique, car nous dépendons à 99 % des importations pour le fossile. Ils sont aussi utiles à notre indépendance diplomatique et économique, qui ne peut être assurée sans indépendance énergétique. Or celle-ci est mise à mal par le contexte international actuel et notre dépendance au gaz russe...

Ces carburants n'ont jamais eu pour objet de remplacer totalement les carburants fossiles, et nos terres arables ont vocation à être nourricières, pour reprendre les propos du ministre de l'agriculture. C'est pourquoi seulement 2,3 % de notre surface agricole utile est destinée aux biocarburants, contre 3 % en moyenne en Europe. La solution miracle n'existe pas, et la méthanisation a ses défauts, de même que l'éolien et le solaire. Quant au nucléaire, je vous laisse juges. Il ne faut pas tenir des propos excessifs, et le biocarburant est une des nombreuses pistes à explorer. C'est pourquoi je suis très heureux que cette proposition de résolution européenne lui consacre un beau chapitre.

M. Ludovic Haye. – Merci pour ces interventions qui représentent les différentes sensibilités. Ce sujet me tient particulièrement à cœur : les douze propositions législatives du

paquet « Ajustement à l'objectif 55 » vont assurément dans le bon sens et s'inscrivent dans le droit fil des priorités françaises. Pour la présidence française, le présent semestre est crucial pour concilier investissements économiques et ambitions climatiques, avec en ligne de mire la justice sociale.

Cette approche globale correspond à celle que la France a adoptée dans le plan de relance, la loi « Énergie-Climat », puis le projet de loi « Climat et résilience ». Selon cette optique, la PPRE est compatible avec cette stratégie. Sur ce point, l'alinéa 90, qui sous-entend que nous devons nous appuyer sur le potentiel nucléaire pour valoriser nos engagements dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre, nous satisfait.

Il en est de même pour la référence à la nouvelle taxonomie verte européenne énoncée à l'alinéa 60. Nous ne pouvons que souscrire à l'alinéa 93, en vertu duquel la transition vers une économie décarbonée ne doit pas être synonyme de décroissance. Nous sommes tous d'accord pour une écologie capable d'innovation, pourvoyeuse d'emplois, qui ne gaspille pas ni ne détruit, mais crée de la richesse.

De même, l'acceptation sociale figurant à l'alinéa 94 doit animer chaque responsable politique. Nous proposons sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières la même vision que la France a portée. C'est un paradigme indispensable si nous voulons nous tourner vers une géopolitique responsable. Cela représenterait un changement culturel majeur en Europe et une avancée diplomatique réelle.

Pour toutes ces raisons, je soutiendrai cette PPRE au nom de mon groupe.

M. Franck Montaugé. – À l'alinéa 93, il m'apparaîtrait plus adéquat d'écrire que la transition vers une économie décarbonée « doit s'inscrire dans le cadre d'une croissance mesurée par des objectifs de développement durable adaptés aux enjeux et à la planification qui en résulte. »

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Une proposition de rédaction a été proposée en ce sens. Peut-être votre proposition sera-t-elle satisfaite.

EXAMEN DES PROPOSITIONS DE RÉDACTION

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Louis-Jean de Nicolaÿ a formulé une proposition de rédaction afin de faire référence, dans les visas de la résolution, à la lettre de mission qui lui avait été adressée par le Président du Sénat en vue de la COP26. Il s'agit de préciser à nouveau l'implication du Sénat sur ces sujets, en particulier la délégation d'une mission dans ce cadre. Cette spécificité ne soulève pas de problème et ne déstructure pas la PPRE.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Lors de la réunion interparlementaire en marge de la COP26 à Glasgow, le président Larcher avait en effet souhaité qu'une motion - adoptée à l'unanimité - rappelle le rôle vital des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des politiques d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci, et la nécessité de leur apporter un financement suffisant. Cela doit permettre d'atteindre l'objectif de 55 %.

La proposition de rédaction est retenue.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. - À l'alinéa 79, une proposition de rédaction vise à remplacer les mots : « réévaluer les modalités de fonctionnement du » par les mots : « réformer le ». La rédaction serait donc la suivante : « Considérant que les effets potentiels du paquet "Ajustement à l'objectif 55 " et la forte hausse des prix des énergies invitent à réformer le marché européen de l'électricité. » Cette formulation est un peu plus offensive ; j'y suis plutôt favorable.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. - Notre commission est d'accord avec cette écriture un peu plus offensive, qui devrait répondre en partie aux remarques de M. Laurent. Il y a urgence à réformer très rapidement le système de tarification de l'électricité.

M. Franck Montaugé. - Cet alinéa 79 appelle d'une certaine façon à la révision du marché de l'électricité. L'évocation d'un sujet aussi important ne devrait-elle pas figurer à la fin du texte, où l'on appelle à des actions concrètes ?

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. - Nous avons voulu mettre l'accent sur l'acceptation sociale et sociétale du dispositif. Ceci oriente notre conclusion qui propose une ouverture. Je suis favorable au maintien de cette architecture du texte.

M. Pierre Laurent, rapporteur. - Lundi soir, lors de l'élaboration de la rédaction du texte que nous examinons ce matin, j'ai envoyé un texte avec une série de propositions, qui ont visiblement été classées sans suite. Qu'en est-il ?

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. - Vous pouvez les présenter de nouveau.

M. Pierre Laurent, rapporteur. - Je le ferai donc au moment de l'examen des alinéas concernés.

La proposition de rédaction est retenue.

M. Didier Marie, rapporteur. - À l'alinéa 93, nous proposons de remplacer les termes : « ne doit pas être synonyme de décroissance », par le terme : « nécessite ». La rédaction serait donc la suivante : « Affirme que la transition vers une économie décarbonée nécessite de concilier lutte contre les dérèglements climatiques, développement durable, développement économique et inclusion sociale... ». La référence à la décroissance nous apparaissait un peu trop défensive ; nous proposons là aussi une version plus offensive.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. - La rédaction initiale avait du sens pour ne pas accréditer une perspective décroissante par ce texte. Je ne suis donc *a priori* pas très favorable à cette proposition, mais je souhaiterais entendre l'avis de la présidente de la commission des affaires économiques et du président de la commission de l'aménagement du territoire.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. - N'ayant pu évoquer cette question avec les commissaires, mon avis sera personnel. Dans cette PPRE, nous devons donner un cap stratégique pour l'Europe. À l'instar du président Rapin, je ne pense pas que la décroissance soit une option pour l'Europe. Je comprends le sens de la proposition de rédaction, mais j'émettrai un avis très réservé.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. - La possibilité d'émettre des avis divergents fait partie de l'intérêt de ce format de réflexion.

M. Patrice Joly. – La croissance et la décroissance, déjà évoquées dans de multiples réunions, doivent à l'évidence être questionnées de nouveau. Nous nous orientons nécessairement sur une croissance différente. Si la production de biens matériels est toujours nécessaire, sa finitude se heurte à l'infini culturel et relationnel.

M. Franck Montaugé. – Je partage la position de la présidente de la commission des affaires économiques, mais la décroissance renvoie à la dimension purement économique du développement. La notion d'objectif de développement durable trouverait sa place, qui ne se limite pas à la seule dimension productive de notre société. Il s'agit d'un positionnement stratégique.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. - Cette notion figure déjà dans l'alinéa.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – La rédaction initiale me paraissait équilibrée. Autrement, nous risquons de ne pas être au rendez-vous de l'enjeu de la transition décarbonée. La France et l'Europe doivent être présentes, tout en conciliant le développement durable, le développement économique et l'inclusion sociale. C'est un pari sur l'avenir !

M. Pierre Louault. – La croissance sera verte ou ne sera pas ; les deux notions sont liées !

M. Laurent Duplomb. – J'ai l'impression de rêver : notre continent est depuis cinq heures du matin en guerre, pour la première fois depuis 1945 – hormis la guerre de Yougoslavie. Ce n'est tout de même pas anodin ! Les conséquences seront considérables sur les prix des énergies, notamment du gaz russe, le blé ukrainien, les bourses mondiales et en particulier européennes. C'est comme si nous nous trouvions dans une voiture sans moteur, sans feux, sans frein qui va droit dans le mur, et que nous continuions à parler de tout et de rien. Sommes-nous aujourd'hui à la hauteur du débat ? En quelques minutes, Vladimir Poutine va émettre la quantité de dioxyde que nous produirions en plusieurs mois ou plusieurs années. Si demain l'Europe est en guerre, croyez-vous vraiment que l'on se posera la question de la décroissance ?

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Je suis défavorable à la proposition de rédaction. L'écriture de l'alinéa 93 est tout à fait équilibrée. Il faut au contraire maintenir le terme « décroissance » pour le distinguer des autres notions du texte.

M. Dominique de Legge, rapporteur. – Je souhaite également le maintien de cette rédaction, pour une autre raison simple : pour financer nos objectifs, nous avons besoin de croissance. Il faut l'affirmer très clairement.

M. Daniel Salmon. – Nous sommes évidemment favorables à cette proposition visant à supprimer le terme « décroissance ». On parle souvent de sobriété. Or notre trajectoire d'une croissance infinie sur une planète finie n'est pas viable. Ce terme de « décroissance » irrite beaucoup, notamment quand nous le portons. S'il disparaissait de ce texte, ce serait mieux pour tout le monde !

M. Didier Marie, rapporteur. – Nous ne voulions pas engager un débat sur la décroissance. Nous souhaitions juste proposer une formulation plus positive que celle qui était inscrite. À l’instar de nombre de nos collègues, nous sommes pour une croissance, mais différente de celle que nous connaissons aujourd’hui. Elle serait respectueuse du développement durable, du développement économique et de l’inclusion sociale. Cela étant, eu égard à l’imbroglio que cette suggestion semble susciter, nous la retirons.

La proposition de rédaction est retirée.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – À l’alinéa 94, une proposition de rédaction vise à insérer après le mot : « d’accompagnement » les mots : « et d’inclusion sociale ». La rédaction serait la suivante : « ...et à prévoir les dispositifs pertinents d’accompagnement et d’inclusion sociale de cette transition en amont... ». J’y suis favorable.

La proposition de rédaction est retenue.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Je proposais d’insérer, entre les alinéas 93 et 94 un alinéa sur la question de la transition juste. Ce terme ne figure pas une seule fois dans le texte. Concernant le cadre « clair et soutenable », j’avais proposé qu’il soit « juste, clair et soutenable ». Mais cela n’a pas été retenu. Quant au terme « d’inclusion sociale », il est trop minimal et devrait s’attacher au développement économique. Il faudrait passer d’une logique de compensation à une logique de promotion sociale.

Je vous soumets donc la proposition suivante : « Demande que la transition juste s’appuie sur un cadre légal qui doit conduire les États membres à garantir les droits sociaux fondamentaux dans la période de transition, à renforcer les systèmes de protection sociale, à garantir la négociation collective des plans de transition des entreprises et des administrations, notamment pour favoriser les droits à la formation, à la requalification et au perfectionnement des travailleurs dans les domaines des nouvelles technologies propres, et à l’adaptation aux changements climatiques ». Cette idée s’inspire fortement des demandes des syndicats et d’une proposition plus détaillée de la Confédération européenne des syndicats (CES).

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – On touche aux compétences des États membres.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – L’action européenne en matière de participation et de formation doit respecter le principe de subsidiarité.

La proposition de rédaction n’est pas retenue.

M. Didier Marie, rapporteur. - À l’alinéa 95, une proposition de rédaction vise à insérer après le mot : « besoins » les mots : « notamment au regard du niveau des ressources propres actuelles et futures, largement en deçà des dépenses prévues. » La rédaction qui en découle serait la suivante : « S’inquiète de l’adéquation des ressources prévues aux besoins, notamment au regard du niveau des ressources propres actuelles et futures, largement en deçà des dépenses prévues, et appelle la Commission à présenter une stratégie globale de financement adaptée aux enjeux et, le cas échéant, à envisager le regroupement des différents fonds qui y contribuent ; ».

Aujourd'hui, le niveau de ressources propres de l'Union européenne est insuffisant. Des négociations sont en cours, dont le troisième volet n'a pas été engagé. Par ailleurs, le montant des investissements à réaliser est sous-estimé comme l'indique Mme Lagarde, selon laquelle ce montant est au moins égal au double de ceux qui sont déjà prévus.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Les ressources propres doivent en principe être allouées essentiellement au remboursement de l'emprunt commun. Il ne faut à mon sens pas y déroger. La proposition viserait à augmenter le volume des ressources propres pour prévoir une affectation plus importante. Compte tenu de la logique du dispositif tel que je l'ai présenté avec le rapporteur général du budget, je resterai sur cette position, à moins de prévoir en priorité le remboursement de l'emprunt commun à l'échelle européenne. Il est hors de question de puiser dans ces ressources propres pour financer ne serait-ce que le Fonds social pour le climat !

M. Didier Marie, rapporteur. – L'Europe est confrontée à deux enjeux : rembourser la dette mutualisée ayant permis de mettre en œuvre le Fonds de relance, et investir massivement dans la transition écologique. Quelle que soit l'affectation des fonds, tant pour le remboursement de la dette que pour les investissements, ils sont insuffisants ; à moyen terme, les États devront contribuer. Il faut donc absolument poursuivre les négociations pour augmenter le niveau des ressources propres et prendre en considération la réalité du montant des investissements à réaliser. Notre proposition ne consiste pas à imaginer un vase communicant entre les deux ; c'est un paquet global que l'Europe devra mettre en œuvre pour financer la totalité de ses engagements, aussi bien sur la dette que sur la transition écologique.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Je suis d'accord sur le principe, sous réserve de bien définir l'objectif de l'utilisation des ressources propres. Sinon, cette solution va à l'encontre de ma philosophie, partagée par nombre des commissaires, selon laquelle nous allons tout droit vers un fédéralisme financier non contrôlé. Ce désaccord est légitime, mais je n'adhère pas à l'utilisation complète des ressources propres ou à leur augmentation pour financer un budget européen. Il m'apparaît essentiel que les États gardent une maîtrise budgétaire en Europe. Je suggère donc d'ajouter à la proposition les termes : « rappelle que les nouvelles ressources propres doivent être prioritairement affectées au remboursement de l'emprunt mutualisé levé pour financer l'instrument de relance *Next Generation EU*. » Cela vous convient-il ?

M. Didier Marie, rapporteur. – Oui, sachant qu'il s'agit d'une masse globale qui devra être affectée en fonction des besoins. Le remboursement de la dette proviendra soit de l'affectation des ressources propres, soit d'une contribution des États. Il en sera de même des investissements réalisés en matière de transition écologique.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Je ne voterai pas cette proposition de rédaction. Le débat est irréal : la sous-estimation globale des niveaux de financement est considérable, bien qu'elle ne puisse être appréciée faute d'éléments probants.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – C'est pourquoi ce garde-fou permettra en priorité de rembourser l'emprunt avec les ressources propres.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Dans ce cas, il ne faut pas dire que la priorité des priorités est de parvenir à 55 % en 2030.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – C'est peut-être le fond du problème.

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Notre proposition a le mérite d'être claire et d'évoquer justement les besoins. De quoi parle-t-on ? Nous ne le savons pas précisément. Il serait inopportun d'introduire de nouvelles subtilités susceptibles de nous échapper.

La proposition de rédaction, modifiée, est retenue.

M. Jacques Fernique. – Après l'alinéa 95, ma proposition de rédaction, qui a été travaillée avec Ronan Dantec, insiste sur le rôle clé des territoires. Elle consisterait à ajouter : « Rappelle l'importance de l'approche territoriale et enjoint la Commission européenne à présenter une stratégie globale de financement adaptée aux capacités et opportunités d'action des territoires, estime que la mobilisation et la mise en cohérence des différents fonds structurels, des fonds d'investissement européens et des divers programmes de soutien financier intéressant les collectivités territoriales est une condition nécessaire à l'atteinte des objectifs à l'horizon 2030 et à la neutralité carbone en 2050. »

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Cette proposition de rédaction me semble globalement acceptable pour les deux commissions. Il est pertinent de rappeler l'importance de l'approche territoriale sur le sujet. Toutefois, nous suggérons de remplacer « enjoint » par « demande ».

M. Jacques Fernique. – C'est d'accord.

La proposition de rédaction est retenue.

Mme Denise Saint-Pé, rapporteure. – Après l'alinéa 106, la proposition de rédaction de notre collègue Jean Bacci vise à rappeler que l'Europe ne parviendra pas à tenir le niveau d'adoption de carbone qu'elle s'est fixé dans le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » si elle ne lutte pas efficacement contre les feux de forêt. Il faut, pour cela, que des politiques publiques adaptées en matière de prévention des risques soient mises en place, tant au niveau national qu'au niveau européen.

La rédaction qui en découlerait serait la suivante : « Afin d'atteindre le niveau d'absorption de carbone visé par le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », insiste également sur la nécessité de mobiliser une politique de prévention des risques aux échelles européenne et nationale à la hauteur de la menace que représente l'augmentation de l'intensité et du nombre d'incendies en Europe du fait du dérèglement climatique. » Notre commission a donné un avis favorable à cette proposition de rédaction.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Je ne m'oppose pas à cette proposition, qui « ne mange pas de pain », si je puis dire, mais je trouve qu'elle est un peu décalée par rapport à l'objet de la PPRE. Le problème des mégafeux et de la pollution qu'ils apportent est très important : il faut le combattre au niveau européen. Toutefois, si l'on adoptait cette proposition, il faudrait également parler de la lutte contre la pollution marine, contre la pollution des eaux, contre la pollution de l'air... À nouveau, je ne m'y oppose pas pour autant.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable soutient cette proposition de rédaction, et il serait regrettable que la commission des affaires européennes ne l'adopte pas. Il vaut mieux que nous la retirions - je m'en entretiendrai avec M. Bacci. Je souligne néanmoins que, d'un point de vue environnemental, ce sujet est fondamental.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Dans les arbitrages, nous n'avions pas retenu cette proposition de rédaction, car, comme l'a dit la présidente Sophie Primas, rien n'empêcherait alors d'intégrer toutes les questions environnementales, tous les types de pollutions... Plus on ajoute à la PPRE, moins on lui donne de corps.

M. Didier Marie, rapporteur. – Je me satisfais de la demande de retrait du président de la commission des affaires européennes, parce que notre texte s'intéresse aux douze mesures législatives du paquet « Climat ». Or il n'y a pas de mesure législative concernant les feux de forêt. C'est une préoccupation importante, mais qui mériterait, effectivement, une démarche séparée.

Mme Denise Saint-Pé, rapporteure. – Je retire donc la proposition de rédaction, présentée au nom de M. Bacci. Je lui ferai part de nos débats.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Rien ne l'empêche de déposer une proposition de loi sur le sujet !

La proposition de rédaction est retirée.

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Aux alinéas 107 et 108, qui portent une appréciation très positive sur le système d'échange de quotas d'émissions SEQE-1, la proposition que j'avais préparée tendait à une rédaction beaucoup plus nuancée.

Je m'en tiendrai à vous proposer de réécrire les premières lignes de l'alinéa 108 de la manière suivante : « Prend acte des évaluations de la Commission européenne sur le bilan du SEQE-1, souligne toutefois que ce bilan appelle une évaluation approfondie et contradictoire. » Cette absence d'évaluation critique du SEQE-1 est, à mon avis, très discutable, d'autant que l'appréciation très positive que l'on porte sur le SEQE-1 a des conséquences sur la manière dont est promu le SEQE-2, qui suscite encore plus de problèmes. Ce point me paraît extrêmement important.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Votre proposition ne soulève de difficultés pour aucun des présidents.

La proposition de rédaction est retenue.

M. Didier Marie, rapporteur. – À l'alinéa 117, nous proposons, après le mot « rurales », d'insérer une nouvelle phrase : « souhaite dès lors qu'au moins 50 % des recettes issues du nouveau système d'échange de quotas d'émissions pour les secteurs du bâtiment et du transport routier (SEQE-*bis*) soient allouées au fonds social pour le climat ; et ».

L'idée est simple : dès lors que l'on instaure un nouveau système, et quelles que soient les critiques dont celui-ci peut faire l'objet, nous considérons qu'il devrait alimenter le Fonds climat pour le climat, dont on sait qu'il est insuffisamment financé, pour accompagner

les publics les plus en difficulté, ainsi que, éventuellement, les petites et moyennes entreprises.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Je sollicite le retrait de cette proposition de rédaction : dans la mesure où l'on a peu de visibilité sur le financement du fonds social pour le climat, il paraît compliqué de s'engager sur des montants...

M. Dominique de Legge, rapporteur. – On ne peut à la fois déplorer l'absence d'impact et de visibilité du fonds et expliquer qu'on veut augmenter son budget ! Ce n'est pas très logique.

M. Didier Marie, rapporteur. – Tout au long de la PPRE, on indique que l'une des principales difficultés sera l'accompagnement social des publics susceptibles de pâtir d'une modification de la transition énergétique.

À ce jour, la Commission européenne prévoit une affectation de 25 % des nouveaux quotas au fonds climat, ce qui représente, au total, 72,2 milliards d'euros. Tout le monde considère que ce montant est insuffisant pour permettre l'accompagnement et l'acceptabilité sociale des changements à venir.

C'est pourquoi nous proposons de prélever plutôt 50 % des nouveaux quotas qui seront installés, de manière à avoir les moyens d'accompagner réellement toutes celles et tous ceux qui seront pénalisés par le changement de paradigme.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Je comprends évidemment l'objectif de cette proposition de rédaction : tout au long de la PPRE, on insiste fortement sur l'acceptation sociale de la transition énergétique.

Il me semble néanmoins que cette proposition est un peu prématurée, parce que l'on ne sait pas à quoi servent les 75 % restants. Il y a peut-être, derrière, de très bonnes intentions et de très bonnes idées. Je suis donc un peu sceptique.

M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Je partage ce point de vue : on peut comprendre cette proposition de rédaction, mais je crois qu'il faut que nous trouvions un consensus et que le dispositif soit affiné. Nous n'y sommes donc pas favorables.

La proposition de rédaction n'est pas retenue.

M. Didier Marie, rapporteur. – Aux alinéas 125, 142, 172, 177 et 180, mes cinq propositions de rédaction visent à ajouter, après le mot « biocarburants », la formule suivante : « dont le bilan carbone et énergétique est positif », afin de rassurer sur la nature des biocarburants qui seraient utilisés – je vous renvoie au débat que nous avons eu tout à l'heure.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – C'est un grand point de désaccord entre les deux commissions...

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Il ne s'agit pas d'un désaccord : nous considérons que ces propositions de rédaction sont satisfaites. En effet, les biocarburants doivent aujourd'hui respecter les critères de durabilité – c'est l'objet des directives « Énergies renouvelables 2 » (EnR 2) et « Énergies renouvelables 3 » (EnR 3). N'oublions pas que le

paquet promeut déjà les biocarburants dans les objectifs des EnR et que cette promotion est d'ores et déjà conditionnée à une diminution entre 50 et 65 % des émissions liées à leurs installations – cela sera encore plus avec la nouvelle réglementation européenne.

Les propositions de rédaction ne sont pas retenues.

M. Didier Marie, rapporteur. – J'avais proposé une proposition de rédaction tendant à supprimer l'alinéa 148, mais, pour gagner du temps, je vais présenter directement ma proposition de repli : il s'agit, après le mot « biocarburants », d'insérer « dont le bilan carbone et énergétique est vertueux » et, surtout, de supprimer, « quelle que soit leur génération ».

Sans rouvrir le débat, je rappelle qu'il convient de distinguer les biocarburants d'hier et ceux d'aujourd'hui, qui n'ont pas exactement la même valeur écologique.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Cette proposition de rédaction est problématique.

Premièrement, elle enlève une protection magistrale pour nos agriculteurs concernant la référence aux importations prohibées de soja et d'huile de palme.

Deuxièmement, elle supprime la référence aux critères de durabilité, chose que, je pense, personne ne souhaite.

M. Jacques Fernique. – Nous avons soumis une proposition de rédaction tendant elle aussi à supprimer les mots « quelle que soit leur génération » – je l'ai évoqué lors de mon propos liminaire. Cela fragilise votre argument...

M. Pierre Cuypers. – Je rappelle que la première génération n'a pas encore complètement et totalement abouti. Il faut donc maintenir la rédaction en l'état.

La proposition de rédaction n'est pas retenue.

M. Didier Marie, rapporteur. – À l'alinéa 164, ma proposition de rédaction consiste à le rédiger de la manière suivante : « Juge que doit être appliqué un seuil d'émission, adapté, ambitieux et graduel, pour les énergies fossiles référencées dans le règlement (UE) 2020/852 du 18 juin 2020 du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 dit règlement sur la taxonomie, et utilisées pour le chauffage et le refroidissement, plutôt qu'une interdiction sèche ; »

Il s'agit d'encadrer la possibilité de poursuivre l'utilisation d'énergies fossiles, s'agissant notamment du logement social et des bâtiments, pour le chauffage et le refroidissement, pour la limiter à la condition expresse qu'il s'agisse d'énergies fossiles référencées dans la taxonomie – soit essentiellement le gaz.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je vais répondre à la place de ma collègue Dominique Estrosi Sassone : le problème de cette proposition de rédaction est qu'elle empêcherait les logements sociaux de recourir au gaz, ce que font aujourd'hui les trois quarts du parc social.

M. Didier Marie, rapporteur. – La rédaction que nous proposons permet de considérer que ce sont les énergies fossiles qui sont aujourd’hui encore autorisées dans le règlement de la taxonomie, soit le gaz, à l’exclusion de toute autre.

On peut très bien imaginer que, dans tel ou tel pays, on continue de chauffer les logements sociaux avec des chaudières au charbon. L’idée est de s’en tenir exclusivement à ce que l’Union européenne a prévu.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – La taxonomie n’autorise que le gaz émettant moins de 100 grammes de CO₂ par kilowattheure.

Il faut mesurer les conséquences qui découleraient de cette rédaction pour les logements sociaux...

M. Didier Marie, rapporteur. – C’était le sens de notre proposition de rédaction tendant à remonter à 50 % le taux des nouveaux quotas affectés au Fonds pour le climat pour accompagner les modifications.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’idée est bonne. Le seul problème est que le gaz que vous évoquez n’existe pas. Soyons concrets.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Les commissions des affaires économiques et de l’aménagement du territoire et du développement durable sont défavorables à la proposition.

La proposition de rédaction n’est pas retenue.

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur. – Je vous soumetts une proposition de rédaction, de nature technique, qui vise à supprimer un doublon : l’alinéa 171 est en effet redondant avec l’alinéa 192, lequel concerne également la certification internationale des carburants d’aviation durables et moins bien rédigé.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Cette proposition de rédaction est portée par la commission des affaires européennes. J’y suis favorable.

La proposition de rédaction est retenue.

Mme Angèle Prévaille. – Je propose de modifier la rédaction des alinéas 172, 177 et 180 pour rappeler que les carburants synthétiques peuvent être élaborés à partir de charbon et de lignite. Il me paraît absolument nécessaire de le mentionner, car il ne serait pas vertueux d’utiliser des matières fossiles pour fabriquer des carburants synthétiques. Il faut exclure ceux qui seraient fabriqués de la sorte.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Cela est déjà pleinement intégré dans l’objectif général du texte. Vos propositions de rédaction sont satisfaites. La base moléculaire de tous les carburants restera le carbone.

Mme Angèle Prévaille. – En termes d’émissions de gaz à effet de serre, fabriquer des carburants synthétiques en se servant de l’électrolyse de l’eau et du dioxyde de carbone qui se trouve dans l’atmosphère est vertueux. Utiliser le charbon et le lignite ne l’est pas.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Le texte prévoit des seuils d'émission, qui excluent, de fait, le charbon et le lignite. La proposition de rédaction est donc satisfaite.

M. Daniel Salmon. – Si elle ne l'était pas, ajouter cette précision me semblerait tout à fait pertinente : ce n'est pas du tout la même chose que le carbone soit issu de matières fossiles ou des énergies renouvelables !

Mme Angèle Prévile. – En effet !

La proposition de rédaction n'est pas retenue.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Pour les mêmes raisons, avis défavorable à votre proposition de rédaction indiquant, aux alinéas 172, 177 et 180, que les carburants synthétiques doivent être élaborés à partir d'énergies renouvelables.

La proposition de rédaction n'est pas retenue.

Mme Angèle Prévile. – À l'alinéa 130, ma proposition de rédaction tend à aller plus loin sur l'intégration des produits supplémentaires dans le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières : il s'agit d'écrire que l'intensité carbone « doit » – et non « peut » – être évaluée, et que des produits de base supplémentaires « devraient » – et non « pourraient » – être intégrés au mécanisme à l'occasion de la clause de revoyure. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) nous interpelle très souvent sur l'impact environnemental des produits finis importés.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je suis plutôt défavorable à cette proposition de rédaction, qui complexifie les choses. Au reste, le marché carbone doit respecter les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et votre proposition fragiliserait cette nécessaire conformité.

Mme Denise Saint-Pé, rapporteure. – Nous en avons débattu en commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Même si l'objectif est tout à fait louable, nous avons aussi conclu qu'il y aurait un risque d'incompatibilité avec les règles de l'OMC.

La proposition de rédaction n'est pas retenue.

Mme Angèle Prévile. – À l'alinéa 131, nous proposons, dans le même état d'esprit, de remplacer « l'opportunité » par « la nécessité » d'une extension du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières à certains produits finis exposés à un risque de fuites de carbone. Ce serait montrer un peu plus de volontarisme sur le sujet.

La proposition de rédaction n'est pas retenue.

M. Didier Marie, rapporteur. – À l'alinéa 96, je propose la rédaction suivante : « Considère que la transition vers une économie décarbonée présente de réelles opportunités de développement économique mais que le niveau d'ambition affiché par l'Union européenne lui impose de jouer le rôle de meneur économique et de développement durable ainsi que de prescripteur de normes en matière de durabilité. »

Il s'agit d'affirmer que l'Union européenne doit imposer – par la négociation, bien évidemment – ce changement de paradigme à l'échelle internationale, notamment dans le cadre des règles de l'OMC.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Cette proposition paraît acceptable.

La proposition de rédaction est retenue.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Pour répondre au souhait que Pierre Laurent a exprimé tout à l'heure, je lui suggère une proposition de rédaction tendant à intégrer l'expression « transition juste » dans notre PPRE. Nous pourrions le faire à ce même alinéa 96, par la rédaction suivante : « souligne néanmoins la nécessité d'accompagner l'évolution des acteurs économiques, des ménages et des territoires les plus vulnérables pour permettre une transition juste. »

M. Pierre Laurent, rapporteur. – Je suis d'accord.

La proposition de rédaction est retenue.

La proposition de résolution européenne est ainsi modifiée pour être déposée dans cette rédaction par ses auteurs.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Je remercie les rapporteurs, mes deux collègues présidents et les groupes politiques. Nous avons travaillé à la façon européenne, avec beaucoup de diplomatie, en nous égarant parfois dans les réflexions, mais en étant, au final, efficaces.

La réunion est close à 10 h 55.

Mardi 15 mars 2022

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

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale – Volet « attractivité commerciale en zones rurales » – Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs

M. Jean-François Longeot, président. – Madame la présidente, Mes chers collègues, je suis heureux de vous retrouver dans ce format conjoint, qui nous a déjà réunis plusieurs fois. Le dernier rapport commun à nos deux commissions portait sur l'alimentation durable et locale. Nous l'avons adopté en mai 2021 et les propositions qu'il contenait ont permis au Sénat d'enrichir le volet « agriculture » de la loi « Climat et résilience ». C'est dire tout l'intérêt de ces missions de contrôle communes, qui nous permettent d'être plus forts ensemble et de faire avancer nos idées.

Nous examinons aujourd’hui les conclusions du travail mené par Bruno Belin et Serge Babary, qui vise à proposer des solutions pour maintenir et développer le commerce de proximité dans les zones rurales, en particulier dans les communes de moins de 2 500 habitants.

Nos rapporteurs ont réalisé un travail d’envergure, en s’appuyant sur une quarantaine d’auditions, et leurs propositions sont nombreuses et ambitieuses. Celles-ci pourront constituer une « boîte à outils » adaptée pour nos territoires ruraux et nourrir les réflexions futures de nos commissions ainsi que celles du Gouvernement, notamment en lien avec la réforme de la géographie prioritaire de la ruralité – je pense en particulier aux zones de revitalisation rurale (ZRR).

Serge Babary est rapporteur au nom de la commission des affaires économiques, et il est très précieux de pouvoir s’appuyer sur son expertise établie sur ce sujet.

Bruno Belin est rapporteur au nom de la mission d’information sur les perspectives de la politique d’aménagement du territoire et de cohésion territoriale, que notre commission a mise en place à l’automne dernier et qui rendra ses conclusions sur les différents thèmes en plusieurs étapes. Nous examinerons ainsi le 29 mars prochain les conclusions de notre collègue rapporteure Patricia Demas sur le volet « inclusion numérique » et du rapporteur Bruno Rojouan sur le volet « accès territorial aux soins » – ce sujet capital a été évoqué par certains des candidats à l’élection présidentielle –, puis, en mai, seront examinées les conclusions sur d’autres volets, qui sont suivis par les rapporteures Martine Filleul et Christine Herzog.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je salue les deux rapporteurs qui ont travaillé sur ce dossier : Bruno Belin, au nom de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, et Serge Babary, au nom de la commission des affaires économiques. Ce dernier a déjà beaucoup œuvré en faveur du commerce, notamment en sa qualité de président de la délégation sénatoriale aux entreprises.

L’aménagement du territoire est un élément essentiel des politiques publiques, oublié depuis de très nombreuses années. Il consiste à assurer l’irrigation de notre pays partout, dans les villes et dans les campagnes, afin de renforcer leur attractivité et de faire en sorte que la population s’y installe en cohérence avec un véritable choix de vie, et non du fait d’une obligation liée par exemple à la désertification.

Serge Babary avait rédigé un premier rapport sur les nouvelles formes du commerce, qui se retrouvera en tout ou partie dans les travaux que nous examinons. Nous faisons œuvre utile sur cette partie commerciale, qui doit effectivement être complétée par l’aménagement sanitaire, sportif, la question des associations, du logement, des mobilités, etc. Ce rapport montre une nouvelle fois la complémentarité de nos travaux et l’intérêt du Sénat pour l’aménagement durable du territoire.

M. Bruno Belin, rapporteur de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable. – Avant de vous présenter les conclusions du travail que nous avons mené depuis le mois de décembre, je souhaiterais adresser plusieurs remerciements. D’abord, je souhaite remercier mon collègue Serge Babary pour son implication, pour son écoute et pour avoir partagé avec moi son expérience en la matière. Je remercie également les présidents de nos deux commissions, qui ont fait en sorte que ce travail conjoint puisse se mettre en place. Je remercie vivement Didier Mandelli, qui nous a soutenus depuis le début

dans cette démarche, et tous mes collègues rapporteurs de la mission d'information, qui travaillent avec le même objectif de relance de la dynamique d'aménagement du territoire dans notre pays, qui, comme l'a dit Madame la présidente à l'instant, a été un peu oublié au cours des dernières années.

J'en viens au cœur de notre sujet : comment maintenir et développer le commerce de proximité dans nos zones rurales ? Nous avons pris comme objet de travail les communes de moins de 2 500 habitants, seuil que nous avons défini en référence aux unités utilisées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Les constats sont bien établis depuis des années, et nous connaissons tous cette problématique du fait de nos engagements et de nos expériences. Les rapports administratifs et les diagnostics s'accumulent, mais les solutions manquent aujourd'hui pour préserver les commerces qui demeurent dans nos zones rurales et hyper-rurales et en développer de nouveaux.

Comme souvent en matière d'aménagement du territoire, nous sommes face à un paradoxe : d'un côté, le nombre global de commerces en France n'a cessé d'augmenter depuis vingt ans, en termes de surfaces, de nombre de magasins et de salariés ; de l'autre, leur répartition territoriale s'est continuellement déséquilibrée, au détriment des zones rurales.

Ainsi, alors que seulement 25 % des communes de France ne disposaient d'aucun commerce en 1980, cette proportion atteint désormais 60 %. Autrement dit, près des deux tiers de nos communes n'ont plus aucun commerce aujourd'hui.

En outre, du fait de la disparition de nombreux commerces, les temps d'accès à ces services et lieux de vie n'ont fait que s'allonger pour nos concitoyens qui vivent en zone rurale, ces dernières années. Aujourd'hui, un habitant qui réside dans une commune de moins de 2 500 habitants doit parcourir, en moyenne – le mot à son importance –, environ 2,2 kilomètres pour atteindre une boulangerie, symbole du commerce rural. Un habitant d'une zone rurale peut mettre 10, 20, voire 30 minutes pour accéder à des commerces et services de base depuis son domicile, et même près d'une heure s'il veut accéder à des services de gamme dite « supérieure » – qui désignent des prestations spécifiques de santé ou encore des magasins très spécialisés.

Cette situation n'est pas satisfaisante, vous en conviendrez. À l'issue des auditions que nous avons menées, je souhaite vous faire part de trois convictions.

Premièrement, il n'y a que des avantages à préserver et à développer le commerce de proximité en zones rurales.

Dans une logique d'attractivité globale des communes rurales, le maintien et le développement des commerces de proximité permettent d'attirer de nouveaux habitants – la bascule démographique est en cours sur certains axes – et de nouvelles activités.

Dans une logique de maîtrise de notre empreinte carbone et de nos émissions de gaz à effet de serre, renforcer l'accessibilité et le maillage commercial permet d'éviter des trajets en voiture.

Enfin, dans une logique de préservation et de renforcement du pouvoir d'achat de nos concitoyens, éviter des trajets en voiture, même petits, permet de réduire en partie les dépenses de carburant. Quand on voit l'augmentation du prix de l'essence, à mettre en lien avec le fait que les habitants des zones rurales parcourent, en moyenne, 8 000 kilomètres en

voiture chaque année, contre 1 000 kilomètres pour quelqu'un qui vit à Paris ou 3 000 kilomètres pour les habitants des autres grandes villes, on comprend vite que rapprocher le commerce des habitants est une mesure favorable au pouvoir d'achat, donc au bien-être économique.

Deuxième conviction : les fractures territoriales persistent, et nos territoires ruraux demeurent fragiles.

Si les inégalités de revenus entre les habitants des zones rurales sont moindres qu'ailleurs, la proportion de Français dits « pauvres » et « modestes », au sens de l'Insee, y est beaucoup plus importante. Cela permet aussi de relativiser le discours selon lequel la pauvreté se trouverait essentiellement, voire uniquement dans les grandes villes et leurs banlieues. Quand on analyse les chiffres de l'Insee, on constate que près d'un habitant sur deux des zones rurales très peu denses est en situation de fragilité.

Troisième conviction : si les initiatives portées ces dernières années sont positives pour rééquilibrer notre développement économique territorial – je pense au programme Action Cœur de Ville, qui s'adresse aux centralités de plus de 20 000 habitants, ou au programme Petites Villes de demain, qui concerne les villes de moins de 20 000 habitants –, nous pouvons et nous devons encore faire davantage. D'abord, parce que ces programmes s'intéressent non pas à l'hyper-ruralité, mais à des niveaux de centralité supérieurs. Ensuite, parce qu'il existe des solutions pragmatiques à mettre en œuvre.

C'est tout l'objet de notre travail.

Avant de vous présenter les propositions que nous avons conçues avec Serge Babary afin, d'une part, de maintenir les commerces, et, d'autre part, de soutenir la création de nouveaux commerces en ruralité, je souhaite préciser deux points qui me paraissent très importants.

Premier point : le lien de notre sujet avec la réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR) et des autres zonages de soutien à l'attractivité et au développement économique des territoires ruraux.

Il va de soi que nos propositions n'ont pas vocation à se rajouter au millefeuille existant sans s'articuler avec la réforme de la géographie prioritaire de la ruralité, sur laquelle notre commission a déjà beaucoup travaillé – je pense en particulier à Rémy Pointereau – et continuera de travailler les prochains mois.

Les propositions que nous formulons, notamment sur le volet fiscal, ont vocation à s'intégrer dans la grande « boîte à outils » que nous devons refonder pour soutenir l'attractivité et le développement des territoires ruraux. Par exemple, certaines des mesures fiscales que nous proposons auront des effets plus puissants dans des territoires particulièrement fragiles, qui pourraient être classés en ZRR3 selon les critères que notre commission et la commission des finances ont proposés dans le rapport d'information d'octobre 2019 sur l'avenir des ZRR, quand d'autres mesures n'auront pas forcément la même pertinence pour des communes moins fragiles, susceptibles d'être classées en ZRR1 ou ZRR2.

Second point : certaines mesures puissantes pour revitaliser nos commerces dans les zones hyper-rurales sont déjà possibles à cadre législatif et réglementaire constant.

Aussi, notre rapport invite les maires, les acteurs économiques et, bien sûr, l'État et ses opérateurs à se saisir davantage des outils existants, dont certains ont été mis en place avec le plan de relance. Je pense, par exemple, à la définition de stratégies locales pour le commerce, en lien avec les préfets qui représentent l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Je pense à l'accueil de points relais dans les commerces, à l'utilisation du droit de préemption, au fonds de restructuration des locaux d'activité ou encore à la possibilité, parfois, d'intervenir en fonds propres pour maintenir ou créer un commerce. À cet égard, le dialogue entre les communes et les intercommunalités, lorsque celles-ci disposent de la compétence de revitalisation commerciale au regard de l'intérêt communautaire (communautés de communes et communautés d'agglomération), est incontournable et doit être encouragé.

Il est essentiel, en effet, de maîtriser l'inflation législative – c'est aussi notre responsabilité de législateur – et de rappeler les mesures qui existent déjà.

J'en viens au cœur de nos propositions.

Afin de renforcer la connaissance et l'information de l'ensemble des acteurs sur la réalité du maillage commercial dans nos territoires ruraux et hyper-ruraux, nous proposons de constituer un nouvel indicateur d'accessibilité aux commerces et d'identifier les zones caractérisées par une offre insuffisante en matière de commerces et de services, sur une liste définie par arrêté ministériel. De fait, les données actuelles sont parcellaires. Ces outils permettront également de faciliter la mise en œuvre de la réforme des ZRR et de la suivre dans le temps.

À partir de ce zonage d'identification, nous proposons la mise en place d'un nouveau programme d'actions, à la maille communale, baptisé « 400 territoires de commerce », sur le modèle d'Action Cœur de Ville ou de Petites Villes de demain. Ce programme serait défini en lien étroit avec les élus locaux et piloté par l'ANCT et ses partenaires. Nous proposons de le doter de 600 millions d'euros sur cinq ans, avec à la fois des moyens en ingénierie et des moyens d'intervention directe. Ce montant est à comparer aux 5 milliards d'euros sur cinq ans pour Action Cœur de Ville et aux 3 milliards d'euros sur trois ans pour Petites Villes de demain.

En résumé, l'objectif est de soutenir environ 2 000 projets concrets, soit environ 5 projets par territoire retenu, pour un montant moyen approximatif de 300 000 euros par projet. À l'appui de ce programme, nous proposons de déployer 400 chefs de projet dédiés.

Voilà pour les deux premiers axes, Serge Babary vous présentera nos propositions 3 et 4. Je ne m'étends pas sur la proposition 5, car j'ai déjà parlé des zones de revitalisation rurale (ZRR). Nous souhaitons rappeler, dans ce rapport d'information, la nécessité de faire aboutir rapidement la réforme de la géographie prioritaire de la ruralité.

En attendant, nous proposons de porter à 70 % le taux de compensation de l'État aux collectivités territoriales, pour les mesures que celles-ci mettent en œuvre à partir des deux nouveaux zonages créés en loi de finances pour 2020, respectivement pour la revitalisation des centres villes et pour la relativisation des commerces en zones rurales. Les exonérations que peuvent décider les collectivités s'agissant du zonage conçu pour la revitalisation des centres-villes ne sont pas compensées du tout par l'État, à la différence des exonérations que peuvent consentir les collectivités dans les zones de revitalisation des commerces en milieu rural qui, elles, sont compensées mais seulement à hauteur de 33 %. Il

faut encourager les collectivités à utiliser ces dispositifs. Notre rapport invite également les commerçants à diversifier leurs sources de revenus en accueillant des points relais. Nous prévoyons également une taxation des livraisons de commerce qui serait inférieure ou nulle si le colis est retiré en point relais. L'objectif est de créer des flux pour favoriser une hausse du panier moyen de consommation.

Nos propositions visent aussi à alléger les contraintes et charges pesant sur le commerce de proximité et notamment le commerce non-sédentaire. Nous proposons de rénover les règlements de marché et d'améliorer la prise en compte des marchés dans les documents locaux d'aménagement commercial. Nous proposons également un allègement de la fiscalité portant sur les bénéficiaires industriels et commerciaux, ainsi que des clarifications législatives et réglementaires visant à soutenir les nombreuses initiatives locales, qui sont portées par les collectivités en lien avec le tissu associatif et les entreprises de l'économie sociale et solidaire. Il me paraît impératif de poursuivre et d'amplifier le soutien au développement de l'apprentissage pour les activités en tension – boulangers, bouchers –, afin de recréer des filières dynamiques. Voilà mes chers collègues, l'essentiel des propositions dont je souhaitais vous faire part.

M. Serge Babary, rapporteur de la commission des affaires économiques. – Je remercie le co-rapporteur Bruno Belin pour le travail approfondi que nous avons effectué ensemble, ainsi que les autres rapporteurs de la mission d'information qui travaillent sur des sujets divers – prévention des risques, accès aux services publics, accès aux soins, surveillance des ouvrages d'art... – et dont les rapports seront présentés prochainement. Plusieurs auditions nous ont d'ailleurs réunis tous les six.

Il me semble que nos échanges constructifs, fluides, ont permis d'aboutir à un constat largement partagé, à savoir que la ruralité dispose d'atouts importants pour réussir à maintenir et à développer le commerce, pour peu que l'État se donne les moyens de soutenir ces territoires et que des outils innovants et utiles leur soient proposés. Or c'est une évidence : si les villes moyennes font l'objet de l'attention des pouvoirs publics, les communes de moins de 2 500 habitants en zone rurale sont, dans l'ensemble, laissées pour compte, hormis bien sûr celles qui disposent de richesses particulières, comme une grande exposition au tourisme.

Vous le savez, la commission des affaires économiques a déjà longuement travaillé sur le commerce. L'angle que nos deux commissions ont choisi cette fois permet d'observer que certaines problématiques sont communes à tous les commerces, de toutes les villes, quelle que soit leur taille ; et que d'autres sont plus spécifiques au commerce de proximité en zones rurales. Nous mettrons l'accent sur ces dernières.

Comme vient de l'expliquer Bruno Belin, nous pensons utile, si ce n'est urgent, de définir certains « territoires de commerce » au sein desquels pourrait être déployée toute une palette de mesures pour enrayer la déprise commerciale. Il ne faut pas oublier, en effet, que la crise sanitaire a impacté un secteur commercial déjà fragilisé. Il l'est depuis plusieurs années, en raison à la fois des attentats de 2015 et de 2016, des violences commises en marge du mouvement des « gilets jaunes », des mouvements sociaux de fin 2019 contre la réforme des retraites, puis, bien entendu, du fait de la crise sanitaire et économique qui en a résulté. Je rappelle que les ventes du commerce de détail ont subi, sur l'année 2020 une baisse de 3 %, mais que cette diminution s'est élevée à 9,3 % pour le commerce non alimentaire en magasin – les boulangeries-pâtisseries, qui sont souvent le dernier commerce dans les communes rurales, ont enregistré une baisse de 5,4 %. Si l'année 2021 a connu un rebond important pour l'activité commerciale, la crise a creusé certaines fragilités structurelles auxquelles font face

les commerçants, comme la faiblesse de la trésorerie, le poids des stocks, la faible capacité d'investissement ou le taux d'endettement.

Il est intéressant toutefois d'observer que certaines communes rurales – pas toutes – pourraient bénéficier d'un regain d'attractivité grâce au phénomène de « rurbanisation ». S'il est encore trop tôt pour véritablement conclure à une renaissance de ces territoires, on peut légitimement s'attendre à ce que le phénomène de « rurbanisation », qui voit des citoyens réinvestir les zones rurales soit en y habitant de façon permanente – grâce notamment au développement du télétravail –, soit en y élisant domicile le week-end, gagne de l'ampleur dans les années à venir. Cela pourrait représenter une opportunité intéressante de revitalisation des petites communes rurales, sous réserve qu'elles ne soient pas trop éloignées des pôles urbains et qu'elles présentent les services et équipements attendus par ces néoruraux – internet haut débit, proximité d'axes de transport, notamment ferroviaires, loisirs, etc.

Toutefois, pour tirer profit de cette opportunité, et plus largement pour maintenir les commerces du quotidien dans les petites communes des zones rurales, il faudrait prendre certaines mesures pragmatiques, afin de créer un cadre attractif. À cet égard, nous formulons des propositions variées et utiles, me semble-t-il, notamment pour pérenniser les commerces existants.

L'un des sujets récurrents est, bien entendu, la transmission des entreprises pour conserver ce qui existe. Au-delà des raisons purement structurelles – absence de clientèle, baisse de la démographie, etc. –, un manque de formation des repreneurs et des moyens financiers trop limités sont souvent relevés. Or, sans transmission, donc sans dynamisme commercial, il est impossible pour les communes rurales d'attirer de nouveaux habitants. C'est pourquoi nous proposons de mettre en place des incitations financières resserrées pour favoriser la reprise dans les zones rurales caractérisées par une offre insuffisante de commerces. Nous suggérons huit mesures, comme un fonds dédié à la transmission pour compléter l'apport d'un jeune aspirant commerçant, ou la possibilité pour les dirigeants de bénéficier de l'abattement portant sur la fiscalité des plus-values de cession, y compris lorsque la cession n'est pas liée à un départ à la retraite et s'effectue au bénéfice d'un salarié de l'entreprise.

Il nous paraît également essentiel de renforcer le rôle et les marges de manœuvre des élus locaux en matière de redynamisation commerciale. L'impact d'une grande surface, alimentaire ou non, sur le commerce de centre-ville des petites communes aux alentours est, par exemple, encore trop peu étudié, alors qu'il peut être important dans le cas des communes rurales. De même, les friches commerciales restent insuffisamment voire non répertoriées, alors que certaines d'entre elles pourraient utilement accueillir des projets commerciaux envisagés en périphérie des communes. Sur un autre aspect, nous considérons que les foncières de redynamisation commerciale, si elles sont à saluer, restent encore malheureusement trop peu tournées vers la ruralité.

Afin de renforcer ce pilotage, nous envisageons neuf mesures, dont le renforcement des études d'impact présentées en commission départementale d'aménagement commercial (CDAC), la mise en place d'un inventaire des friches, le retour du fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac), ou le ciblage de l'action de certains établissements fonciers sur les communes de moins de 2 500 habitants.

Par ailleurs, ainsi que nous en entendons tous parler sur le terrain, l'avenir du commerce est résolument tourné vers « l'omnicanalité », qui permet de mêler les avantages du

commerce physique et du commerce en ligne ; c'est encore plus fondamental pour les commerces de zones rurales, dont la zone de chalandise est étroite et les flux de clientèle plutôt faibles. Nous avons étudié en détail ce sujet, qui a donné lieu, l'an dernier, à un rapport de la commission sur les nouvelles formes du commerce. Bien entendu, la crise a accentué ce phénomène et a rendu d'autant plus urgente la levée des obstacles qui freinent encore la transition numérique. Le fait de servir de point relais sera une source de croissance importante pour ces commerces, d'autant qu'une part importante des consommateurs – trois sur dix – fréquentent ensuite le magasin pour y faire d'autres achats.

Dans cette optique, nous proposons trois mesures clés, comme un suramortissement pour les dépenses d'investissement dans les équipements numériques ou un crédit d'impôt pour les dépenses de formation. À l'instar des autres propositions, elles n'ont pas forcément vocation à être mises en œuvre simultanément, mais ces pistes constituent une boîte à outils dans laquelle le législateur ou le Gouvernement pourra piocher. Il y a urgence !

Enfin, il ne saurait être discuté de commerce physique sans aborder le sujet de l'équité entre les différentes formes de commerce. En matière fiscale et réglementaire, ces dernières ne sont pas toutes logées à la même enseigne. Le commerce physique s'acquitte, par exemple, d'une importante fiscalité au titre du foncier qu'il utilise, défi que n'a pas à relever le commerce en ligne. Les débats se cristallisent notamment autour de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), source d'inégalités marquées entre types de commerce, et au sein même du commerce physique. Rappelons, du reste, que son produit est passé de 600 millions d'euros à 1 milliard d'euros en quelques années seulement...

Le sentiment de « deux poids, deux mesures » se fait aussi ressentir en matière de réglementation. À cet égard, s'il ne paraît pas utile de soumettre les entrepôts logistiques à une autorisation d'exploitation commerciale, puisqu'ils ont par définition une zone de chalandise immense, il nous paraît important de réfléchir à une meilleure information des élus locaux lorsqu'un tel entrepôt s'apprête à sortir de terre.

Dans la droite ligne du rapport de l'an dernier, nous vous proposons de supprimer la Tascom et de compenser la perte de recettes à hauteur de 60 % par une nouvelle dotation spécifique à destination du bloc communal. Il nous paraît également essentiel que le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) soit informé des effets potentiels d'un projet d'entrepôt sur les flux commerciaux du territoire.

Telles sont les différentes pistes que nous esquissons pour que les pouvoirs publics soient véritablement, enfin, au chevet des territoires ruraux en matière commerciale.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci aux rapporteurs. Le sujet du développement des territoires ruraux est d'une importance majeure et vos propositions vont dans le bon sens.

Préserver le commerce existant suppose, au préalable, de développer l'apprentissage, ce qui implique de valoriser les métiers concernés. Le retour du Fisac me semble relever de l'évidence, à condition de le simplifier.

Le ou la candidat(e) à l'élection présidentielle qui sera élu(e) en avril prochain devrait trouver dans ce rapport tous les moyens et idées nécessaires pour agir en faveur de nos communes les plus fragilisées. J'espère que cet excellent travail trouvera une issue favorable à

la mesure du travail réalisé et des enjeux sous-jacents ; c'est la clé des services rendus à la population et l'avenir de nos territoires ruraux.

M. Laurent Duplomb. – Je salue le travail qui a été réalisé.

Au lieu d'ajouter de nouvelles contraintes à la CDAC, ne devrait-on pas s'interroger sur les bienfaits d'une telle démarche ? À force de sujétions, l'improductivité et l'inaction guettent notre pays... De plus, j'en ai vraiment assez qu'une commission nationale, la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC), nous explique ce qui est bon ou pas pour nos territoires ! En dépit d'un avis favorable de la CDAC, la CNAC a récemment émis un avis défavorable à l'installation d'un commerce dans une commune de Haute-Loire, pour ne pas porter préjudice aux concurrents situés dans le département limitrophe de la Loire. Il faudrait laisser plus de marge à la CDAC. Libérons-nous du joug jacobin !

M. Serge Babary, rapporteur. – Il faut souligner que l'influence d'une installation commerciale ne s'arrête pas aux limites géographiques d'un département. L'instance compétente doit prendre en considération tous les effets qui en résultent, notamment pour le territoire limitrophe, même s'il s'agit d'un autre département. Or les CDAC n'utilisaient pas assez les études d'impact, souvent incomplètes, figurant dans le dossier. Une telle appréciation ne remettrait d'ailleurs aucunement en cause l'autonomie ou la bonne volonté des uns et des autres.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je ne polémiquerai pas non plus sur la CDAC et la CNAC, mais j'ai mon avis sur la question, en particulier sur la représentation au sein de la CNAC d'un certain nombre de politiques qui n'ont rien à voir avec le commerce local et sont souvent aux ordres de ceux qui les emploient, et inversement. Sur ce domaine, je suis assez preneuse de schémas d'aménagement commerciaux dans les intercommunalités, afin d'organiser l'accès de nos concitoyens au commerce de proximité ou autre. Nous pouvons aussi penser la logistique, qui sera l'enjeu du commerce dans les quinze ou vingt prochaines années.

Je remercie les rapporteurs de leur travail, qui recoupe des recommandations plus globales sur le commerce, dont sa transformation numérique en zones rurales. Je pense aussi à la Tascom et à la disparition du Fisac. Des dispositifs comme Action Cœur de Ville ou Petites Villes de demain ne concernent qu'un tout petit nombre de communes et sont des appels à manifestation d'intérêt. Ces programmes sont positifs, mais laissent de côté une grande partie de notre ruralité. La disparition du Fisac serait très préjudiciable à ce commerce d'ultra-proximité et d'ultra-ruralité. Vos recommandations à cet égard sont très intéressantes.

Enfin, je vous remercie d'avoir pensé au commerce ambulante et non-sédentaire – marchés et forains –, important pour toutes nos zones rurales.

Nous aurions vraiment aimé disposer des conclusions des Assises du commerce avant la fin du quinquennat, eu égard à l'important travail organisé par le Gouvernement en la matière. Au demeurant, je me réjouis que notre assemblée ait déjà une stratégie et formule ses propres recommandations.

M. Jean-François Longeot, président. – J'adresse aux rapporteurs mes plus vifs remerciements pour leur travail de longue haleine et leurs propositions, au-delà des simples constats sur les dysfonctionnements. En ma qualité de président de la commission de l'aménagement du territoire, je pense qu'il est urgent de redonner à chacun des territoires le

souci d'assumer sa spécificité et d'assurer son propre développement, pour le bien-être de ses concitoyens.

M. Fabien Genet. – Je m'associe aux compliments adressés aux rapporteurs. Néanmoins, une proposition a retenu mon attention : celle qui vise à faire disparaître la Tascom et à la compenser à hauteur de 60 %. Pour ma communauté de communes du Grand Charolais, cela représente une recette fiscale très importante, à hauteur de 500 000 euros. Je n'ai pas l'habitude d'entendre notre assemblée proposer des réductions de recettes des collectivités locales assorties de compensations à 60 %. Est-ce un bon signal à envoyer au regard de ce qui nous attend dans les mois à venir ?

M. Serge Babary, rapporteur. – La Tascom est unanimement dénoncée par le monde du commerce. Elle est injuste, et son mode de calcul surréaliste se révèle incompréhensible. Pourquoi une compensation à 60 % ? Parce que sur un milliard d'euros de rendement budgétaire de la taxe, les collectivités en perçoivent à peu près ce ratio, le reste étant reversé à l'État. Mais je comprends que la formulation retenue peut entraîner une forme de confusion sur notre intention, et nous allons clarifier l'objectif, qui est bien que la suppression de la Tascom s'accompagne d'une compensation intégrale pour les collectivités, à hauteur de la part qu'elles percevaient.

M. Bruno Belin, rapporteur. – Je comprends la remarque de notre collègue Fabien Genet mais cet acronyme de fiscalité fait l'unanimité contre lui dans le secteur du commerce et pose un problème d'équité par rapport aux nouvelles formes de commerces.

Notre ambition était d'élaborer un rapport de propositions : notre but est d'être incitatifs et de proposer une dynamique, qui permettra de soutenir globalement le maintien et la création de commerces dans nos territoires. La compensation à 100 % que nous proposons pour les collectivités et les nouvelles mesures que nous mettons sur la table, notamment le programme « 400 territoires de commerce », redonneront des marges de manœuvre localement. Enfin, je souscris à ce que vient de dire mon collègue rapporteur Serge Babary et nous clarifierons la rédaction. Par ailleurs, le sujet de la re-création du Fisac s'est invité à toutes les auditions. Beaucoup d'acteurs entendus ont également critiqué des pesanteurs dans les relations avec les architectes des bâtiments de France (ABF). Si nous ne cessons de défendre le patrimoine, cela va de soi, nous devons relayer les craintes qui se sont exprimées.

M. Serge Babary, rapporteur. – Les pesanteurs varient selon les ABF qui rendent leur avis.

M. Jean-Claude Anglars. – Je salue le travail remarquable des rapporteurs, et les remercie d'avoir ajouté la notion de « nouvelle géographie prioritaire de la ruralité », très importante pour les politiques publiques. La renaissance rurale est une réalité oubliée, qui devra également être prise en compte.

M. Jean-Michel Houlegatte. – À mon tour de m'associer aux félicitations et aux remerciements sur ce travail d'investigation concernant un sujet primordial : la vitalité de nos petites communes rurales, qui repose sur le dernier commerce.

À ce propos, je rends hommage à tous les maires qui se battent pour le maintien de celui-ci en milieu rural et sont souvent confrontés au rachat des locaux. À l'instar de l'éducation prioritaire, qui a été étendue aux zones rurales, un outil fonctionne bien pour la politique de la ville : l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces

commerciaux et artisanaux (Epareca), repris par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Dans les 400 territoires pilotés par l'ANCT dont vous proposez la mise en place, un portage foncier effectué par l'Epareca pourrait-il soulager les maires ? Ceux-ci sont parfois découragés par les nouveaux investissements à réaliser.

M. Bruno Belin, rapporteur. – Les établissements publics fonciers (EPF) fonctionnent bien, mais on nous a souvent fait remarquer que les délais de remboursement des sommes qu'ils ont avancées pour aider à l'achat de biens immobiliers étaient trop courts pour les communes, surtout les plus rurales : il faut rembourser dès la cinquième année, alors qu'il faut parfois quatre ans pour monter un projet, le sortir de terre, le faire vivre. S'agissant de l'Epareca, ses missions et compétences ayant été reprises par l'ANCT depuis la loi de 2019, c'est désormais cet opérateur qui peut intervenir directement. Il faut orienter davantage les compétences de l'ANCT, ex-Epareca, en matière de restructuration des commerces vers les territoires ruraux.

M. Laurent Somon. – Le rapport répond à une préoccupation majeure de tous les maires des petites communes rurales, qui voient non seulement les commerces disparaître, mais aussi leur population diminuer.

Tous les textes du Gouvernement ont conduit à rendre la construction en milieu rural impossible. Les derniers ne feront qu'amplifier cette tendance...

Qui va reprendre les commerces s'il n'y a pas de clientèle ? Il faut, bien sûr, favoriser la reprise des commerces en milieu rural avant que le dernier d'entre eux soit menacé, mais, pour conserver des activités en milieu rural, il faut qu'il y ait suffisamment de population. L'enjeu est aussi démographique.

Il faut favoriser la construction pour que l'on puisse, demain, maintenir les commerces, mais, dans le même temps, il ne faut plus consommer de terres agricoles. L'urbanisme en milieu rural est très contraint. Dans la Somme, pas une semaine ne s'écoule sans que des maires reçoivent des certificats d'urbanisme (CU) négatifs. À Braches, près de Moreuil, pour cinq CU demandés dans l'année, il y a eu cinq refus : la dent creuse est toujours soit trop grande, soit trop petite, soit trop profonde...

M. Jean-François Longeot, président. – Hélas, le problème n'existe pas que dans la Somme !

Mme Angèle Prévile. – La configuration est exactement la même dans mon département du Lot : beaucoup de communes peu peuplées et très peu dotées en commerces. Le département, très rural, comporte 170 000 habitants, mais Cahors en ayant 20 000 et Figeac 10 000, les 310 communes comptent, en moyenne, 450 habitants.

La semaine dernière, je me suis rendue dans une commune où seulement cinq constructions seront possibles dans les dix ans à venir. Et ce n'est pas la seule dans cette situation ! Ces communes ne pourront absolument pas se développer dans la prochaine décennie. Or la dynamique de l'économie ne se décide pas en haut lieu ni même au niveau d'une communauté de communes : elle se crée autour des entrepreneurs qui s'installent quelque part et qui font prospérer leur entreprise. Ce problème devrait davantage être mis en avant. La non-artificialisation des terres est évidemment très importante, mais on est en train de condamner l'avenir de beaucoup de communes.

Dans certaines communes de mon département, où l'on ne recense guère plus que 100, 200 ou 300 habitants, des bâtiments vont être transformés en résidences principales. La dynamique qui devrait se créer va être complètement freinée.

M. Jean-Marc Boyer. – Merci du travail qui a été réalisé. Bien souvent, dans nos petits bourgs, les investissements en faveur du petit commerce ne manquent pas. La réussite tient, pour l'essentiel, à la fibre commerciale de ceux qui tiennent les boutiques.

Avec mes collègues Daniel Laurent et Anne Ventalon, j'ai déposé une proposition de loi visant à « redonner aux maires la maîtrise de leur développement » – nous espérons qu'elle sera examinée à l'automne.

Les propositions qu'elle contient visent à redonner de l'autonomie aux maires. Elles sont multiples : permettre aux maires de s'opposer à la diminution de leurs droits à construire ; ouvrir la possibilité de majorer de plus de 20 % les possibilités de construction aux communes, et non aux seuls EPCI ; empêcher tout transfert intempestif de la compétence relative au plan local d'urbanisme (PLU) des communes vers les intercommunalités ; permettre aux communes et aux EPCI de donner leur propre définition des hameaux, les refus se fondant bien souvent sur l'absence de continuité du bâti – il suffit qu'un chemin traverse une parcelle pour justifier un refus ; redonner à la commission de conciliation un pouvoir d'arbitrage ; rééquilibrer les rapports entre l'administration et les élus ; simplifier les règlements départementaux de sécurité contre l'incendie, qui freinent bien souvent les autorisations de construction dans les villages un peu reculés ; renforcer le droit de préemption des communes ; autoriser les constructions nécessaires à l'équilibre économique des exploitations agricoles – nous proposons une plus grande souplesse et une suppression des avis conformes de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). En ce qui me concerne, je supprimerais même la CDPENAF...

M. Jean-François Longeot, président. – Quand j'étais président de la commission spéciale sur le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), j'ai proposé la suppression de la CDPENAF. Je peux vous dire que cela a été ma fête dans mon département... Les agriculteurs étaient très mécontents.

Cependant, quelle est l'utilité d'un avis de la CDPENAF sur une construction qui relève d'un document d'urbanisme de la collectivité ? Il faut vraiment se poser la question. Je partage votre point de vue, mais il est plus simple de compliquer que de simplifier...

Mme Sophie Primas, présidente. – On pourrait encore débattre de la CDPENAF. Je sens bien qu'il n'y a pas ici d'unanimité à son sujet...

Mes chers collègues, permettez-moi d'attirer votre attention sur un point, que j'ai déjà évoqué lors de la réunion de mon groupe politique de ce matin, concernant le zéro artificialisation nette (ZAN), dont nous avons longuement débattu lors de l'examen de la loi Climat et résilience. Nous comprenons bien l'objectif, qui est la préservation des terres agricoles, mais nous nous sommes battus pour que cet objectif soit un minimum territorialisé ; nous en avons d'ailleurs fait une condition de l'accord en commission mixte paritaire (CMP). Nous n'avons en définitive pas été très exigeants : nous avons proposé que cette territorialisation se fasse au niveau des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet).

Or les projets de décrets d'application relatifs au ZAN, pour lesquels la concertation est entrée dans sa phase finale, sont contraires à l'esprit de la loi – nous avons publié un communiqué de presse hier pour le dénoncer. Nous ne nous laisserons pas faire sur cette question. C'est la vision de la gouvernance de la France qui est en jeu. Nous devons, tous groupes politiques confondus, au nom du respect du Parlement et de la décentralisation, peser sur ces projets de décrets avant qu'ils ne soient publiés.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous allons mettre aux voix les recommandations de nos rapporteurs ainsi que l'autorisation de publier le rapport.

Les deux commissions adoptent, à l'unanimité, les recommandations proposées par les rapporteurs et autorisent la publication du rapport d'information sur le volet « attractivité commerciale en zones rurales » de la mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale.

La réunion est close à 16 h 25.

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

Mercredi 16 mars 2022

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Mission d'information sur la reconnaissance faciale et ses risques au regard de la protection des libertés individuelles - Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques

M. François-Noël Buffet, président. – La mission d'information sur la reconnaissance faciale et ses risques au regard de la protection des libertés individuelles a été créée par le bureau de la commission des lois en octobre 2020. Il s'agit d'une mission pluraliste, dont les rapporteurs sont MM. Marc-Philippe Daubresse, Arnaud de Belenet et Jérôme Durain.

En raison de l'ordre du jour législatif particulièrement chargé l'an dernier, la mission a commencé ses travaux il y a seulement quelques semaines. Elle s'est rendue à l'aéroport d'Orly, où lui ont été présentés le dispositif Parafe et l'expérimentation actuellement menée par Aéroports de Paris (ADP) pour permettre l'enregistrement et l'embarquement des passagers sur la base de la reconnaissance faciale.

Cette mission avait été créée alors que le Gouvernement s'était prononcé, par votre voix, Monsieur le ministre, en faveur de la mise en place d'une expérimentation visant à évaluer l'usage de la reconnaissance faciale à la vidéosurveillance. Depuis, la Commission européenne a publié une proposition de règlement sur l'intelligence artificielle qui renouvellerait, si elle était adoptée, le cadre juridique applicable à la reconnaissance faciale.

Dans ce contexte, l'expérimentation annoncée a été abandonnée et il a été précisé que la sécurité des jeux Olympiques de 2024 serait assurée sans le recours à la reconnaissance faciale. Les autres expérimentations en la matière sont encore embryonnaires : on peut, d'une part, citer le projet Alicem pour ce qui est de l'authentification, qui consiste à vérifier qu'une personne est bien celle qu'elle prétend être. Sur le volet identification d'autre part, qui vise à retrouver une personne parmi un groupe d'individus, des expérimentations ont été conduites par la ville de Nice – où les rapporteurs se déplaceront ce jeudi – ou à l'occasion du tournoi de tennis de Roland-Garros. Pouvez-vous nous fournir de premiers éléments de bilan ?

L'usage de la reconnaissance faciale par la puissance publique suscite des interrogations légitimes en raison des risques induits pour les libertés publiques, notamment la possible fin de l'anonymat sur la voie publique. Nous avons déjà des exemples concrets. Certains pays tels que la Chine ont poussé la logique jusqu'au bout, avec une utilisation de la reconnaissance faciale dans le cadre de mécanismes de « crédit social » restreignant particulièrement les libertés. De plus, la fiabilité des algorithmes sous-jacents semble encore imparfaite : soit que leur usage débouche sur des taux de faux positifs ou de faux rejets trop importants, soit que ces algorithmes présentent des biais discriminatoires.

Votre audition, qui intervient au début des travaux de notre mission d'information, vise donc à nous éclairer sur la position du Gouvernement quant au développement des usages de la reconnaissance faciale. Nous les observons actuellement, mais ont-ils vocation à prospérer ? Quels pourraient être les usages les plus pertinents ? Quelle est la position de la France quant à l'encadrement de la reconnaissance faciale envisagé par le règlement européen sur l'intelligence artificielle ?

Nos échanges font l'objet d'une retransmission vidéo en direct et en différé sur le site internet du Sénat.

M. Cédric O, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la transition numérique et des communications électroniques. – La question de la reconnaissance faciale est hautement politique et fait l'objet d'une intense attention médiatique, compte tenu de sa sensibilité. Notre cadre de régulation est constitué par le règlement général sur la protection des données (RGPD). À ce jour, le Gouvernement n'a pas de position arrêtée sur nos choix collectifs en matière de technologies. Il y a deux ou trois ans, j'avais souhaité des expérimentations pour nourrir un débat national ; malheureusement, ces expérimentations n'ont pas pu être menées et le débat n'a pas eu lieu : il reste donc devant nous et incombera au prochain gouvernement. Comme vous le savez, j'ai demandé à ne pas être renouvelé dans mes fonctions au-delà du mois d'avril : je puis donc vous faire part de mon appréciation personnelle.

Il s'agit d'un sujet hautement sensible, aux conséquences graves, le cas échéant. Notre débat est surdéterminé par l'exemple chinois, qui constitue bien entendu un contre-exemple absolu. La France et l'Europe luttent contre les dérives de l'utilisation de la reconnaissance faciale : le système de crédit social mis en place en Chine est à cet égard un anti-modèle. Je suis heureux qu'avec le RGPD et le futur règlement sur l'intelligence artificielle, cette possibilité soit explicitement exclue et que l'Europe ait pris les devants pour trouver son propre équilibre entre innovation et régulation.

Ce débat doit donc être dépassionné et nous permettre d'aller dans le détail des technologies, des cas d'usage et de l'encadrement, car l'éventail des possibles est extrêmement large. Il faut commencer par distinguer technologies d'authentification et d'identification : rien de comparable entre une technologie de déverrouillage d'un smartphone et des logiciels de vidéosurveillance qui identifient des personnes dans la rue. L'authentification est utilisée de manière volontaire : dès lors que des alternatives sont ménagées, ses enjeux politiques et éthiques sont moindres que dans le cas de l'identification.

En matière d'identification, les situations sont également très diverses. Doit-on considérer qu'une voiture autonome qui utilise un système de reconnaissance des comportements pour limiter le risque de collision fait usage de la reconnaissance faciale ? Il s'agit pourtant d'un système de recueil de données sans consentement exprès... Tout comme les systèmes d'aide auditive. Autre exemple : la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a arrêté l'expérimentation menées dans le métro parisien, grâce à une solution élaborée par la société Datakalab, pour détecter le port du masque : s'agit-il de reconnaissance faciale ? C'est devenu un terme fourre-tout et certaines associations libertaires jouent sur cette psychose.

Notre débat doit comporter trois dimensions. Nous devons tout d'abord nous interroger sur l'adéquation entre la technologie et le cas d'usage : l'encadrement ne sera pas le

même pour faire face à un risque terroriste ou pour déverrouiller un smartphone ; une gradation est nécessaire. Ensuite, prenons conscience que les protocoles techniques et technologiques sont aussi importants que ce qui est écrit dans la loi. Certains protocoles, par nature protecteurs de la vie privée, pourraient être validés pour certaines utilisations ; c'est ce que la CNIL appelle le *privacy by design*. Plus que la captation de la donnée, c'est son traitement qui doit nous intéresser ; autrement, une application maximaliste du RGPD pourrait conduire à interdire les systèmes d'analyse des comportements sur les véhicules autonomes... Enfin, il faut repenser l'encadrement et en débattre, afin de travailler notamment la question des contre-pouvoirs, et de l'acceptabilité et de la transparence de ces technologies.

Des expérimentations, validées par la CNIL, sont aujourd'hui possibles dans le cadre du RGPD, mais il s'agit d'une régulation horizontale qui n'a pas été pensée spécifiquement pour la reconnaissance faciale. D'où l'intérêt du prochain règlement sur l'intelligence artificielle. La France, en tant que présidente du Conseil de l'Union européenne, n'est pas censée avoir de position sur ce projet de règlement ; néanmoins, je puis vous dire que nous sommes à l'aise avec ce projet, même si le diable se cache souvent dans les détails ; la question de l'uniformité de son application aux entreprises européennes et extra-européennes sera essentielle. Nous avons du temps, mais la discussion promet d'être « touffue ».

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Doit-on rester dans une logique d'expérimentations ? Une loi est-elle nécessaire pour cadrer ces expérimentations, en liaison avec le nouveau règlement européen ? Ou doit-on laisser les éléments du puzzle actuel – RGPD, CNIL, prochain règlement européen – en l'état ?

Pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas retenu des dispositifs de reconnaissance faciale ou de détection des mouvements pour les jeux Olympiques de Paris de 2024 ? J'ai assisté aux jeux d'Atlanta : la sécurité y était remarquablement assurée. Quels dispositifs envisagez-vous pour assurer la sécurité des jeux de Paris ?

M. Jérôme Durain, rapporteur. – La société Clearview vient de proposer à l'Ukraine des logiciels de reconnaissance faciale humanitaires : de diaboliques intentions peuvent parfois prendre des allures d'ange...

Nos industriels ressentent une forte tension entre une réglementation européenne contraignante et le risque que des dispositifs plus performants soient développés par leurs concurrents. Nous risquons aussi d'être débordés par la technologie, car, on le sait, *code is law*. La puissance publique a-t-elle les moyens de ses contrôles ? Comment vérifier qu'il n'y a pas de détournements des cas d'usage ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – À titre personnel, il ne me semble pas souhaitable d'avoir deux débats au Parlement – d'abord sur le cadre applicable aux expérimentations, ensuite sur l'élaboration du cadre de droit commun –, sur un sujet aussi hautement inflammable.

Il faut d'abord des expérimentations, car la technologie évolue vite, mais l'identification ne fonctionne pas encore parfaitement et la sécurisation de l'authentification n'est pas non plus totalement garantie à ce stade. Nous avons donc besoin de multiplier les expérimentations, sous le regard du Parlement et de la société civile. Ensuite, nous aurons un débat parlementaire sur nos choix collectifs. Mais pourra-t-on mener de nouvelles expérimentations sans recourir à une nouvelle loi ? Vous serez peut-être amenés à avoir deux

débats parlementaires, ce qui me semble sous-optimal, car le temps parlementaire est compté et parce que je doute de notre capacité à discuter de cette question deux fois à un an et demi d'intervalle.

La décision d'avoir recours à l'identification pour les jeux Olympiques de 2024 aurait dû être prise maintenant : le Gouvernement a choisi de ne pas le faire, compte tenu du contexte politique et de la sensibilité du sujet. Cela interdit donc de fait l'utilisation de dispositifs d'identification, mais ne devrait cependant pas nous empêcher d'avancer sur l'authentification de certains personnels pour l'accès aux sites olympiques, par exemple. Nous devons donc trouver les moyens d'assurer la sécurité des jeux sans recourir à l'identification en temps réel. Cette question aurait nécessité un débat apaisé, ce qui est illusoire en période de campagne présidentielle... Je fais partie de ceux qui pensent qu'il ne faut pas avoir un débat avant le débat, d'autant que les expérimentations nous permettront d'être mieux documentés.

En matière de reconnaissance faciale, le consommateur et le citoyen n'adoptent pas toujours le même comportement : le citoyen se dit totalement opposé à la reconnaissance faciale, alors que le consommateur l'utilise sans même se soucier de la localisation de ses données.

N'oublions pas la question industrielle. À cet égard, le prochain règlement sur l'intelligence artificielle devra bien définir ce qui est interdit et ce qui est autorisé. Si nous interdisons à nos industriels tel ou tel algorithme, nous devons être en mesure de fermer notre marché à toutes les sociétés hors Europe qui auront développé des outils similaires avec un niveau de contrainte moindre. Je ne suis pas certain que nos partenaires européens y soient prêts. En outre, comment certifier ce qui se fait en Chine ?

L'Europe est légitime à poser un cadre si ce cadre s'applique à tous. C'est une question de politique commerciale. Souvenons-nous de l'application du RGPD, qui a créé des asymétries compétitives au détriment de nos acteurs européens.

La question du contrôle est au cœur de la régulation du numérique. Les moyens de la CNIL ont connu une augmentation significative et nous avons créé le pôle d'expertise de la réglementation numérique (PEReN) qui rassemble une vingtaine de compétences rares pouvant être sollicitées par l'État et les régulateurs. Je vous invite à aller les voir dans le cadre de votre mission : c'est très rassurant quant à la capacité de la puissance publique à appréhender de tels sujets.

M. Jérôme Durain, rapporteur. – La puissance publique ne se trouve-t-elle pas en conflit d'intérêts au regard de ses missions de sécurité et de défense ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – C'est un conflit d'intérêts auquel l'État est habitué. La question ne se pose pas dans les mêmes termes qu'il s'agisse d'antiterrorisme ou d'encadrement de pratiques commerciales quotidiennes. Les mécanismes de contrôle doivent être gradués en fonction du caractère plus ou moins intrusif du protocole. Le contexte joue aussi et nous devons pouvoir nous adapter, notamment en cas de guerre ou de conflit : on le voit actuellement en Ukraine avec l'utilisation des drones.

Mme Marie Mercier. – Je m'interroge sur la question centrale de la conservation des images, dont certaines sont peut-être stockées dans des *clouds* américains. Le Comité

d'éthique pilote du numérique (CEPN) est-il impliqué pour étudier l'acceptabilité de cette conservation ? En particulier, qu'en est-il concernant les mineurs ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – La question de la conservation des données se pose en deux sens. Si cette conservation est trop longue, et si l'utilisation des images est illégitime, il est normal que votre attention soit attirée.

En revanche, un protocole qui n'utiliserait les données qu'à des fins de traitement immédiat, sans en conserver aucune, pourrait être moins régulé, à l'instar du système dont je parlais précédemment au sujet des voitures autonomes et des logiciels d'assistance à la conduite. Cette question est éminemment sensible.

Des règles existent déjà, mais elles sont différemment appliquées : l'encadrement du traitement des données des mineurs au sein du RGPD est extrêmement sévère.

Lors des trilogues européens, des conflits se font jour entre la protection des mineurs et les règles relatives à la protection des données. Il faut soit pouvoir identifier les premiers, et donc vérifier l'âge des utilisateurs, ce qui implique de stocker des données, soit traiter les données, comme les contenus consultés et les niveaux de langage utilisés, pour déterminer l'âge vraisemblable des utilisateurs.

Le sujet, qui devient de plus en plus important aux États-Unis comme en Europe, n'est pas simple. Hier, au sein du trilogue sur le DSA (*Digital Service Act*), nous nous sommes demandé s'il fallait interdire le traitement des données des mineurs. Le problème vient aussi du fait que, la plupart du temps, les mineurs ne déclarent pas qu'ils sont mineurs.

Les opérateurs auxquels nous interdirions l'utilisation des données des mineurs nous diraient que, pour identifier les mineurs, ils auraient besoin de connaître l'âge des utilisateurs et de stocker les réponses, à moins qu'ils ne puissent, en traitant les données, inférer l'âge des utilisateurs, ce à quoi la CNIL s'opposerait.

Les États-Unis s'orientent vers la deuxième possibilité, à savoir permettre d'inférer l'âge des utilisateurs. Frances Haugen, avec laquelle j'ai discuté, évoque dans les *Facebook Leaks* le fait qu'il est possible de déterminer, avec une marge d'erreur, l'âge des utilisateurs.

En Europe, nous sommes encore en train de tâtonner sur le sujet.

M. Jérôme Durain, rapporteur. – Pour toute une partie de la population, en particulier pour la jeunesse, il n'y a pas de transition numérique : les « numériques natifs » regardent des concerts de Travis Scott sur Fortnite et utilisent des outils que nous ne connaissons pas... Considérez-vous qu'un travail particulier doit être fait concernant les questions éthiques et pédagogiques ? La bataille est-elle déjà perdue, ou les questions se posent-elles autrement pour la dernière génération ?

Les alertes que nous percevons en tant que législateurs ne se posent peut-être pas pour les personnes concernées. Pensez-vous que nous sommes au bon niveau pour permettre la sensibilisation de la jeunesse sur ces questions ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – J'aurais tendance à nuancer vos affirmations. Dans le cadre de mes fonctions, j'ai travaillé sur la fracture numérique. La vision de la jeunesse comme maîtrisant l'ensemble des tenants et aboutissants des outils numériques est

erronée. Si la plupart des membres de la jeune génération n'ont aucun problème pour utiliser TikTok, Snapchat ou Messenger, dès que l'on demande d'avoir une utilisation administrative ou normée des outils numériques, les choses sont bien différentes : une part importante de la jeunesse ne se connecte à internet que par les smartphones, et n'arrive pas à utiliser un ordinateur. La fracture numérique ne concerne pas que les personnes âgées.

Concernant l'équilibre entre l'expérience utilisateur et la protection des données, la sensibilité des jeunes n'est ni la mienne ni la vôtre. Les jeunes trouveraient sûrement inimaginable de trop favoriser la protection des données au détriment de l'expérience utilisateur.

Sont-ils pour autant suffisamment informés de la réalité des risques inhérents à l'utilisation intensive du numérique ? Souvent, lorsqu'ils deviennent majeurs et qu'ils recherchent un stage, ils s'aperçoivent que certaines photos compromettantes circulent sur internet. Le problème concerne aussi, malheureusement, leurs relations amoureuses. La sensibilisation à ces risques est donc extrêmement importante.

L'ensemble des candidats à l'élection présidentielle souhaite introduire le code à l'école. Mais il doit également être question des usages du numérique et de la grammaire des outils. Savoir comment coder devient indispensable dans le monde d'aujourd'hui ; mais le Conseil national du numérique a récemment souligné l'importance de l'apprentissage de la grammaire des outils numériques pour comprendre comment fonctionnent les fausses informations, la vie privée, ou la parentalité à l'heure numérique. Le futur ou la future Président de la République devra donc adopter une approche holistique pour déterminer le contenu de cet enseignement.

Je reviens sur un point soulevé par Mme Mercier. Le CEPN a vocation à devenir un élément important dans les mois qui viennent. Le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) a été utile, même s'il n'a pas résolu tous les problèmes concernant la bioéthique. Certaines questions se poseront même d'ailleurs parfois à la croisée du numérique et de la biologie : il est possible que l'ADN devienne une future matière de stockage de données...

M. François-Noël Buffet, président. – La CNIL a pointé l'activité de Clearview. Peut-on apprécier la quantité d'usages illicites des dispositifs de reconnaissance faciale ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – Je répondrai clairement : assez difficilement. Les législateurs seront confrontés à un sujet important, qui recoupe le débat que nous avons eu concernant l'anonymat : sur internet, il suffit d'utiliser un VPN pour brouiller la localisation et être soumis à des règles différentes.

Cela ne signifie pas que rien n'est possible : le cadre législatif est extrêmement important. Nos capacités de régulation sont réelles à l'échelle européenne, car le marché est d'une taille suffisante pour déterminer des règles mondiales que les entreprises doivent suivre.

Par ailleurs, bien heureusement, tout le monde n'utilise pas un VPN dans sa vie de tous les jours.

La plasticité du monde numérique doit être prise en compte au moment de trouver les manières de réguler l'activité numérique.

Aujourd'hui, je pense que le recours à ces éléments de reconnaissance faciale est tout de même limité. Mais, notamment pour des utilisations de loisir ou de divertissement, les

choses évoluent très vite, et nous pouvons très vite nous retrouver devant le fait accompli d'utilisations quotidiennes, sans pouvoir inverser le cours de la cascade.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – N'avez-vous jamais envisagé de trouver une parade aux VPN ? Le détournement d'adresses IP peut permettre des piratages ou de la diffamation électorale. Cela ne gêne personne que des sociétés proposent de détourner les procédures ?

M. Cédric O, secrétaire d'État. – La faisabilité des solutions est sujette à caution.

Je ne dis pas que l'utilisation des VPN est saine, mais le Parlement n'a, par exemple, jamais réussi à interdire Coyote, dont l'utilisation vise notoirement à détourner le droit. Je doute qu'il soit possible d'interdire les VPN.

M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur. – Coyote ne regardait que la question de la régulation de la vitesse. Concernant les VPN, les enjeux sont bien plus fondamentaux.

M. Cédric O, secrétaire d'État. – Oui, mais les limitations liées aux libertés publiques sont les mêmes.

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie de votre présence.

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 00.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

Mercredi 16 mars 2022

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Examen du rapport

M. Arnaud Bazin, président. – Nous sommes ravis de vous retrouver pour l'examen du rapport de notre commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques. C'est l'aboutissement de quatre mois de travaux dans le cadre du droit de tirage du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE).

Je souhaite avant toute chose vous remercier pour nos échanges constructifs tout au long de nos investigations. Je ne doute pas qu'il en sera de même aujourd'hui. Notre enquête s'inscrit pleinement dans la mission de contrôle de l'action du Gouvernement, que nous confie l'article 24 de la Constitution.

Depuis décembre dernier, nous avons organisé 40 auditions et entendu 47 personnes sous serment. Nos auditions publiques ont démontré l'importance de ce débat dans la société civile. Au-delà de la gestion de la crise sanitaire, le recours aux cabinets de conseil dit quelque chose de notre vision de l'État, qui donne parfois l'impression qu'il « ne sait plus faire ».

La rapporteure a également mobilisé les outils d'investigation des commissions d'enquête : elle a recueilli 7 300 documents et a procédé à trois contrôles sur pièces et sur place au ministère de l'économie et des finances.

Je vous rappelle le caractère strictement confidentiel de notre réunion. Conformément à l'ordonnance du 17 novembre 1958, nous devons attendre vingt-quatre heures pour publier notre rapport, délai pendant lequel le Sénat peut se constituer en comité secret. Le respect de ce devoir de confidentialité est impératif.

Les collègues en visioconférence doivent activer leur caméra et être seuls dans la pièce, pour garantir la confidentialité de nos échanges. Ils ne peuvent pas voter à distance, conformément aux règles applicables au Sénat, mais peuvent donner une délégation de vote.

Vous avez pu prendre connaissance du projet de rapport depuis lundi dernier. Il figure dans votre dossier, accompagné des propositions de modification transmises par les collègues.

Avant de passer la parole à notre rapporteure, je dois vous consulter sur la publication du compte rendu de notre réunion d'aujourd'hui.

Y a-t-il des objections ?... Je n'en vois pas. Le compte rendu sera donc publié.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – J'adresserai tout d'abord des remerciements aux membres du groupe CRCE, qui a utilisé son droit de tirage pour la mise en place de cette

commission d'enquête sur un sujet qui a fait irruption dans le débat public à l'aune de la crise sanitaire.

Je remercie particulièrement le président Arnaud Bazin : sa présence à toutes les étapes de nos travaux et la pertinence de ses remarques lors des différentes auditions doivent être saluées. Je remercie également tous les membres de la commission d'enquête, qui ont trouvé de l'intérêt pour ce sujet et l'ont déjà manifesté à plusieurs reprises.

Ces semaines de travail ont été passionnantes, pleines de rebondissements.

Notre commission d'enquête a pu bénéficier d'une résonance médiatique grâce au sérieux de notre démarche. Les auditions du cabinet McKinsey et du ministre Olivier Véran ont été vues 7 millions de fois ! Le rapport devra être à la hauteur des attentes.

Ce travail collégial, pluraliste, effectué dans le respect de chacune et de chacun, c'est aussi la marque de fabrique du Sénat. Croyez bien que je m'en félicite.

J'en viens aux principaux axes de mon rapport.

Le recours aux cabinets de conseil privés durant la crise sanitaire ne recouvre que très partiellement l'ensemble de leurs interventions pour le compte de l'État. L'objectif a donc été de faire la lumière sur leur influence croissante sur les politiques publiques.

Depuis plusieurs années, l'État est régulièrement conseillé sur sa stratégie, son organisation et ses infrastructures informatiques. Les cabinets de conseil les plus connus sont Accenture, Boston Consulting Group (BCG), Ernst & Young (EY), McKinsey, Roland Berger ou encore Wavestone. Ensemble, ils emploient près de 40 000 consultants en France.

Force est de constater que le recours à ces cabinets a relativement augmenté ces dernières années, particulièrement entre 2018 et 2021, année où toutes les dépenses de conseil de l'État ont dépassé le milliard d'euros, dont 893,9 millions pour les ministères et 171,9 millions pour un échantillon de 40 opérateurs. Et ces sommes considérables sont sous-estimées, car notre commission d'enquête n'a interrogé que les opérateurs dont le budget était le plus important.

Selon les données qui nous ont été fournies par la direction du budget, les dépenses de conseil des ministères sont passées de 379,1 millions d'euros en 2018 à 893,9 millions d'euros en 2021, avec une multiplication par 3,7 pour les conseils en stratégie et organisation, et par 5,8 pour les conseils en stratégie des systèmes d'information. Cinq ministères concentrent les dépenses les plus stratégiques : l'intérieur, les finances, les Armées, la transition écologique et les affaires sociales.

Quelle est la porte d'entrée pour ces cabinets ? Ce sont les accords-cadres, dont ceux de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). Ces accords-cadres mettent à disposition des ministères un vivier de cabinets dans lequel ils peuvent « piocher » en fonction de leurs besoins pour des missions dont ils jugent *a priori* qu'elles ne peuvent pas être réalisées en interne.

Dans les faits, le recours aux consultants privés pour leur expertise technique et leur capacité à apporter un regard extérieur à l'administration est devenu un réflexe, d'autant qu'ils disposent d'une certaine force de frappe et font preuve de facultés d'adaptation aux

diverses situations. C'est par exemple le cas des cabinets internationaux, qui peuvent faire du *copier-coller* avec des rapports réalisés à l'étranger.

Les cabinets de conseil sont également appelés quand le Gouvernement est en difficulté sur un sujet donné. Pour ne pas réitérer le fiasco de la distribution de la propagande électorale qui a eu lieu lors des dernières élections régionales et départementales, le cabinet Sémaphores a été appelé à la rescousse. Cette mission, dont le coût s'élève à 289 785 euros, est destinée à accompagner les préfetures dans la mise sous pli et la distribution des professions de foi pour l'élection présidentielle et les élections législatives. Espérons qu'il n'y aura pas d'incident cette fois-ci...

S'installe progressivement une relation de dépendance entre l'administration et ses consultants. Cela se vérifie particulièrement dans le domaine de l'informatique. Dans l'exemple des radars routiers, l'État a recours à des prestations de Sopra Steria et de Egis, pour un montant prévisionnel de 82 millions d'euros sur neuf ans – de 2017 à 2026 –, soit environ 9 millions d'euros par an. De même, la réforme de l'aide personnalisée au logement (APL) ayant été reportée à plusieurs reprises, l'État a sollicité les services de McKinsey pour revoir les systèmes d'information de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Les nouvelles mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021 et ont coûté 3,88 millions d'euros en prestations de conseil !

Si la gestion de la crise sanitaire a été sous-traitée à des cabinets de conseil, c'est parce que l'État n'y était pas préparé. 68 commandes ont été passées à des consultants, pour un montant total de 41,05 millions d'euros. Parmi les cabinets sollicités, McKinsey, Citwell et Accenture ont mobilisé à eux trois 11 128 jours de consultants pendant la crise, sachant que l'intervention d'un consultant a été facturée en moyenne 2 168,38 euros par jour. Chacune et chacun se remémore l'épisode des masques : le cabinet Citwell a été chargé de leur approvisionnement, de leur stockage et de leur distribution, tout en accompagnant le ministère lors d'interviews à la presse ; les missions de Citwell se sont ensuite étendues aux autres équipements de protection individuelle, tels que les blouses et les gants, aux médicaments de réanimation et aux vaccins.

En résumé, les cabinets de conseil ont été chèrement présents tout au long de la crise sanitaire. Quels étaient alors le rôle et la place de notre administration, particulièrement de nos agences ? Les personnels de Santé publique France ont dû subir la présence d'un consultant de McKinsey entre décembre 2020 et février 2021, pour un montant de 169 440 euros. Ils l'ont mal vécu et ont demandé, je cite, que « le cabinet arrête de leur demander l'état d'avancement, à quinze heures, sur des actions prises le matin à neuf heures lorsqu'elles prennent du temps » ou encore « de réduire la taille des comptes rendus de réunion ». C'est tout simplement de la pression exercée par des consultants sur des agents publics !

On parle beaucoup aujourd'hui de concepts « disruptifs ». Ils trouvent ici toute leur signification : les cabinets de conseil sont appelés à répondre à une urgence en démontrant qu'il est possible de faire vite et bien. Quelles sont les méthodes utilisées ? *Post-it*, gommettes de différentes couleurs, bateaux pirates, *lego serious play*...

Au sein de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), ces méthodes n'ont pas du tout été appréciées par les agents qui ont subi la présence de consultants de la DITP et du cabinet Wavestone chargés de leur expliquer comment réduire le délai de traitement des dossiers. Ils se sont sentis infantilisés par un vocabulaire peu approprié

à leurs missions de service public et développé au détriment de leur travail. Or, le coût de cette mission s'est élevé à près de 10 millions d'euros entre 2018 et 2021.

Ces dispositifs ont également été déployés pour différentes concertations, telles que la Conférence sur l'avenir de l'Europe ou la Convention citoyenne pour le climat. Quant aux États généraux de la justice, ils ont nécessité le recours à deux cabinets, Inop's et Capgemini, pour la création d'une plateforme en ligne et l'animation d'ateliers participatifs. Coût de la mission : 957 241,97 euros.

Les « livrables » rendus par les cabinets de conseil sont de qualité inégale. Les évaluations de la DITP sont souvent critiques. À titre d'exemple, l'une d'entre elles déplore « l'absence de rigueur sur le fond comme sur la forme » ou encore « un manque de culture juridique et, plus largement, du secteur public », de la part du cabinet.

Dans certains cas, les suites données aux livrables restent mystérieuses, quand elles existent.

McKinsey est intervenu entre 2019 et 2020 auprès de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour préparer la réforme des retraites qui, chacun le sait, a été interrompue. Cette mission, outre qu'elle ait été confiée à un cabinet privé, a coûté la bagatelle de 957 664,20 euros, avec comme seules traces tangibles un *power point* et un carnet de 50 pages. Nous sommes loin d'un rapport circonstancié à la hauteur de cet objectif difficile et commandé par l'actualité !

À ce stade, comment ne pas évoquer la fameuse mission confiée à McKinsey sur l'avenir du métier d'enseignant ? Le colloque de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) a finalement été annulé en raison de la crise sanitaire, mais facturé 496 000 euros.

Autre exemple : la mission confiée au cabinet Boston Consulting Group (BCG) et à Ernst & Young (EY) pour participer à l'organisation de la Convention managériale de l'État, qui devait réunir plus de 1 800 hauts fonctionnaires en décembre 2018. Il s'agissait « d'embarquer les fonctionnaires dans un élan de transformation », alors incarné par le programme Action publique 2022. Cette initiative a été annulée en raison de la crise des « Gilets jaunes ». Coût de l'opération : 558 900 euros.

Ces exemples, outre ceux qui jalonnent notre rapport, nous conduisent à affirmer qu'il est nécessaire de renforcer les règles déontologiques. Comme l'a rappelé le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), Didier Migaud : « l'intervention des cabinets peut légitimement susciter des inquiétudes en matière de déontologie. »

Plusieurs risques peuvent ainsi être identifiés : quand des cabinets de conseil sont missionnés par plusieurs clients, quand on y trouve des traces de « pantouflage » ou de *pro bono*, ces travaux réalisés gracieusement par des cabinets à but lucratif.

L'influence avérée des cabinets de conseil sur la prise de décision publique mérite toute notre attention. Un mot règne : la « discrétion ». Nous l'avons vérifié lors des auditions, et M. le ministre des solidarités et de la santé, Olivier Véran, nous l'a implicitement dit : « si vous aviez voulu [les] documents estampillés McKinsey présents dans le dossier, vous auriez trouvé une feuille blanche ».

Par ailleurs, des consultants intègrent les équipes de leurs clients et sont quasiment assimilés à des agents publics. Certains ont même rédigé des notes sous le sceau de l'administration et disposent d'une adresse électronique du ministère.

Ces méthodes renforcent ce que notre commission d'enquête a ressenti dès le début de ses travaux : un manque flagrant de transparence dans le rôle et la place des cabinets de conseil dans notre administration. Cette opacité alimente un sentiment de défiance chez les agents et interroge tant sur leurs capacités à réaliser eux-mêmes des travaux que sur l'absence de concertation en amont pour juger de l'utilité ou non d'avoir recours à un cabinet privé.

Notre commission d'enquête a été d'emblée interpellée sur les contenus des documents que ces cabinets proposent à leurs clients. Jusqu'où vont-ils dans leurs préconisations ?

Selon le Gouvernement, l'autorité publique décide en responsabilité, et les cabinets de conseil n'ont aucune influence sur la décision. Or certains soumettent plusieurs scénarii de conseil en stratégie et mettent en évidence celui qui leur semble le plus adapté à la commande, mais surtout au contexte politique. Les consultants apportent des solutions clefs en main aux décideurs publics. Ces derniers peuvent les accepter ou non, mais leur marge de manœuvre ne peut qu'être réduite.

Les cabinets de conseil sont intervenus sur des réformes majeures de ce quinquennat : Ernst & Young a participé à la réforme juridictionnelle, pour un coût de 592 380 euros ; McKinsey a été sollicité sur le processus de gestion d'un *bonus-malus* sur les cotisations patronales d'assurance chômage, pour un montant de 327 060 euros ; Capgemini s'est investi dans la simplification de l'accès aux droits des personnes handicapées, à hauteur de 370 608 euros ; Roland Berger s'est penché sur la réforme de la formation professionnelle, pour 2,6 millions d'euros. Sans oublier la rédaction par un cabinet d'avocats de l'étude d'impact sur le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM).

L'objectif premier de cette commission d'enquête était d'examiner si les cabinets de conseil influençaient les politiques publiques. L'exemple de la gestion de la crise sanitaire confirme cette hypothèse. Est apparue au fur et à mesure de nos travaux une dimension tentaculaire, soulignant l'intervention des cabinets dans de très nombreux secteurs d'activité de la puissance publique.

De nombreuses pistes restent encore à exploiter. Chaque jour, l'intrusion en profondeur du secteur privé dans la sphère de la décision publique apparaît plus diversifiée, plus importante. L'accélération de ce phénomène dans le présent quinquennat est patente au regard des seuls exemples et des chiffres que j'ai cités.

Face aux révélations successives, le Gouvernement a souhaité donner l'impression de réagir. Le matin même de son audition, Mme Amélie de Montchalin a annoncé une réduction de 15 % du recours aux cabinets de conseil, hors informatique. Dans la foulée, le Premier ministre a envoyé une circulaire aux membres du Gouvernement. Faut-il rappeler qu'elle est non contraignante ? Mieux vaut tard que jamais, mais un long chemin reste à parcourir pour mettre un terme à cette dérive. Tel est le sens des propositions que je vous propose au nom de la commission d'enquête.

Avant de conclure, j'évoquerai une affirmation portée sous serment devant notre commission d'enquête par le représentant d'un cabinet. Des investigations *in situ* nous ont

révélé des faits qui semblent contredire ses déclarations. Nous allons donc devoir prendre des initiatives judiciaires sur lesquelles Monsieur le président Arnaud Bazin reviendra.

À un moment où nombre de nos concitoyens doutent de l'action publique, nos travaux sont une modeste participation à la volonté de reprise en main de la sphère publique par la politique. Ce qui fonde la légitimité de l'action de l'État, de ses administrations ou établissements administratifs, c'est la démocratie. Le sens de l'action de l'État doit être porté par les citoyens, qui s'expriment au travers de leur vote.

L'intervention des cabinets de conseil n'est pas à rejeter, car leur apport peut être utile, mais dans des conditions bien déterminées et transparentes. J'espère que nos travaux permettront d'ouvrir le débat et d'agir.

M. Arnaud Bazin, président. – Je remercie Madame la rapporteure pour son travail de grande ampleur, qui met en lumière le caractère tentaculaire, et à vrai dire peu maîtrisé, du recours par l'État aux cabinets de conseil.

L'idée n'est pas de supprimer tout recours aux prestations de conseil mais d'inciter l'État à réinternaliser des compétences stratégiques et à éviter toute situation de dépendance vis-à-vis des cabinets. Notre commission d'enquête n'est pas une fin en soi : le dépôt d'une proposition de loi permettra de poursuivre le débat.

Je souhaite vous faire part de deux précisions liminaires avant de donner la parole aux collègues qui souhaiteront intervenir.

En premier lieu, les déclarations de M. Karim Tadjeddine, directeur associé du cabinet McKinsey, lors de son audition du 18 janvier 2022 semblent soulever une difficulté au regard de l'obligation de dire « toute la vérité, rien que la vérité » devant les commissions d'enquête parlementaires.

La phrase suivante de M. Tadjeddine est particulièrement concernée : « je le dis très nettement : nous payons l'impôt sur les sociétés en France ». Ces déclarations impliquent de signaler les faits au Procureur de la République, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, pour que les investigations puissent se poursuivre.

Y a-t-il une opposition ?... Je n'en vois pas.

En second lieu, il est proposé de publier avec le rapport la liste des prestations de conseil des ministères depuis 2018, pour celles dont le montant excède 150 000 euros. Ces données seraient publiées de manière ouverte, pour faciliter leur analyse par la société civile.

Je ne vois pas non plus d'opposition.

Mme Nathalie Goulet. – Monsieur le président, Madame la rapporteure, je tiens à vous féliciter pour la qualité des travaux et du rapport, ainsi que pour le choix du sujet et le climat très constructif dans lequel se sont déroulées les réunions. Ces investigations contribueront au renforcement du contrôle parlementaire, notamment sénatorial.

Contrairement à ce qui peut se produire dans d'autres instances temporaires, je ne vois pas la nécessité de déposer une contribution divergente à ce rapport. C'est pourquoi nous le voterons.

De tels travaux sont d'autant plus importants en cette période budgétaire particulièrement difficile. À la lecture du rapport et des documents fournis, on se rend compte à quel point l'État a jeté à plusieurs reprises l'argent par les fenêtres !

M. Jérôme Bascher. – Ce fut un plaisir de participer aux travaux de cette commission d'enquête dans une excellente ambiance. Si je peux ne pas partager certains présupposés, Madame la rapporteure, vos constats factuels et vos conclusions me satisfont. J'avais été frappé par les déclarations des directeurs d'administration : ils reconnaissaient s'en tenir au cahier des charges de la prestation de conseil, quitte à ce que le résultat final ne soit pas contrôlé.

Grâce au rapport, nous nous orienterons vers une meilleure utilisation des cabinets de conseil et une plus grande transparence. Les membres du groupe Les Républicains le voteront. Merci pour ce travail de bénédictin !

M. Franck Montaugé. – Je salue à mon tour le travail de fond réalisé par la commission d'enquête, lequel – je l'espère – sera utile, ainsi que l'excellente ambiance qui a présidé à nos échanges.

Je n'ai, à titre personnel, jamais cru à la neutralité axiologique des cabinets de conseil : le fait de les solliciter les amène à prendre des décisions de nature politique ; nous devons être lucides et en tirer les conséquences.

Je défends, pour ma part, une évaluation systématique et structurée des politiques publiques. Peut-être convient-il d'ajouter que cette évaluation, à développer, doit également prendre en compte les recommandations des cabinets de conseil et leurs conséquences sur les politiques publiques.

M. Arnaud Bazin, président. – Une des propositions du rapport concerne l'évaluation systématique des prestations de conseil.

M. Franck Montaugé. – Ma proposition porte davantage sur une évaluation des politiques menées à la suite des recommandations des cabinets de conseil.

M. Arnaud Bazin, président. – Nos travaux seront suivis d'une proposition de loi, que j'espère transpartisane, dans laquelle ce point pourra être inscrit.

M. Patrice Joly. – Je salue le contenu, la méthode et l'état d'esprit des travaux de la commission d'enquête. Il ne fut pas aisé de les mener, face à des interlocuteurs à l'argumentaire rodé sur le sujet de leur neutralité et de la place de l'État dans les services publics.

Historiquement, dans le pays du colbertisme, l'État joue un rôle majeur, y compris dans le domaine économique, mais cette philosophie est contestée depuis les années 1970. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, dont je conteste la neutralité idéologique, en témoigne.

Les cabinets de conseil prennent rarement en considération les besoins des usagers et le ressenti des agents publics. Ils font, en outre, preuve d'un véritable entrisme avec la pratique du *pro bono* et la confusion constatée entre les responsables politiques et les instances dirigeantes de ces cabinets. Leur rôle croissant renvoie à la défiance vis-à-vis des fonctionnaires et particulièrement des grands corps.

À niveau de formation équivalent, les rémunérations offertes dans le secteur privé apparaissent nettement plus élevées que dans le secteur public, ce qui pose la question de l'équité et interroge le fonctionnement de l'État et de notre société. Cet état de fait conduit à dévaloriser le politique, comme nous le constatons à chaque élection, et met en danger notre démocratie. Il nous faut, plus que jamais, proposer une alternative pour que le politique retrouve la place qu'il mérite.

Je voterai en faveur de ce rapport.

Mme Valérie Boyer. – Je remercie notre rapporteure pour la clarté de sa présentation, qui résume bien un excellent travail collectif.

J'ai été surprise par le caractère répétitif de nos auditions : il semble exister un mouvement naturel conduisant les administrations à avoir recours à des cabinets de conseil, sans concertation ni intervention d'une quelconque directive en ce sens, ce qui conduit à un recul du rôle du service public et de l'administration. Nous avons pourtant déploré un triple manque : de transparence, d'évaluation et de moyens offerts aux administrations pour mener des missions confiées aux cabinets. Cela crée, s'agissant d'argent public, un sentiment de malaise...

Notre commission d'enquête a également mis en lumière la mise à l'écart de l'administration et du Parlement en matière de politiques publiques. Heureusement que le Parlement continue d'exercer sa mission de contrôle de l'administration et des décisions politiques !

Avec reconnaissance pour le travail réalisé, je voterai ce rapport. J'espère qu'il ne conduira pas à d'inutiles polémiques dans la presse à propos du travail des administrations et qu'il permettra de revenir à un équilibre.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je salue à mon tour un rapport fourni et un travail remarquable qui met en exergue le phénomène tentaculaire que nous pressentions, véritable menace pour la souveraineté de l'État et sa capacité à agir.

De fait, l'État se dessaisit de compétences et sous-utilise ses services au profit des cabinets de conseil. Nos administrations sont pourtant capables de réaliser ces tâches.

Au nom du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, je voterai également les conclusions de ce rapport. Nous devons exiger davantage de moyens et de réglementation en matière de déontologie, enjeu majeur de démocratie, comme le demandait déjà la commission d'enquête du Sénat sur le pantouflage, dont le rapporteur était notre ancien collègue Pierre-Yves Collombat.

M. Arnaud Bazin, président. – Le rapport comporte un développement fourni sur la déontologie des cabinets de conseil et sur le pantouflage.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Certes, mais il convient de coordonner nos préconisations avec celles précédemment émises par le Sénat.

M. Stéphane Sautarel. – Je partage l'analyse de mes collègues sur la richesse du travail réalisé par la commission d'enquête. La dimension déontologique du sujet et la question de l'accès aux données me semblent particulièrement importantes.

L'audition de M. Cédric O illustre parfaitement, selon moi, l'acceptation des passerelles entre le secteur public et les cabinets de conseil, qui dépassent largement le phénomène du pantouflage. Il semble désormais naturel d'accepter le démembrement de l'État au profit d'une « *start-up nation* ». Aussi, je souhaite que nos travaux contribuent à redonner à l'État tout son rôle.

Mme Nicole Duranton. – Je félicite notre rapporteure et notre président pour l'état d'esprit dans lequel s'est déroulée la commission d'enquête et pour la qualité du rapport, riche en informations et chiffres vertigineux. Il était urgent de faire la lumière sur ces dérives ! Le recours aux cabinets de conseil ne doit pas être systématique.

Je voterai également en faveur du rapport.

M. Arnaud Bazin, président. – Nous passons désormais à l'examen de propositions de modification déposées par nos collègues.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – La proposition de modification n° 1 de Mme Nathalie Goulet précise que la proposition de loi qui fera suite à nos travaux associera tous les partis politiques ou sera transpartisane.

Cela me semble judicieux, sous réserve de ne conserver que le terme « transpartisane ». De fait, si la demande de création de cette commission d'enquête émane de mon groupe politique, le rapport appartient désormais à tous ses membres. Avis favorable.

La proposition de modification n° 1, ainsi modifiée, est adoptée.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Mme Christine Lavarde, auteure de la proposition de modification n° 2, estime que les informations relatives aux contrats passés par l'État avec les cabinets de conseil doivent figurer dans un document budgétaire existant, plutôt que de créer un jaune *ad hoc*.

Avis favorable car cette rédaction me semble en réalité plus souple. Elle ne ferme aucune porte.

Notez que son adoption rendrait sans objet la proposition de modification n° 3 de Mme Nathalie Goulet.

M. Franck Montaugé. – Si l'argument de la souplesse me semble intéressant, je crois néanmoins pertinent de disposer d'un document spécifique pour identifier les enjeux inhérents aux cabinets de conseil. Je suis donc partagé...

Mme Nathalie Goulet. – C'est pourquoi je propose un orange budgétaire sur le sujet. Il s'agit d'un document transversal, comme il en existe en matière de lutte contre le terrorisme, afin de collecter les données des différents ministères.

M. Jérôme Bascher. – Je partage l'analyse de Mme Christine Lavarde. En effet, nous n'avons pas la capacité de créer un tel document budgétaire. En outre, il ne s'agit pas ici d'une politique transversale.

En revanche, comme pour le débat d'orientation budgétaire (DOB), nous pouvons indiquer ce qui doit figurer dans un document existant. La proposition de Mme Christine Lavarde me semble donc plus respectueuse de la Constitution et de la LOLF.

Mme Valérie Boyer. – Nous sommes certes législateurs, mais nous faisons également de la politique... Nous avons unanimement constaté un manque de transparence s’agissant du recours aux cabinets de conseil. N’est-il pas possible de disposer d’un document transversal sur les moyens affectés à ces cabinets ? Nous n’allons pas mener chaque année une enquête comme celle-ci...

Mme Sophie Taillé-Polian. – J’avoue être assez séduite par la proposition de compromis de Mme Nathalie Goulet, car si le recours aux cabinets de conseil ne relève pas d’une politique publique, il démontre une vision politique du fonctionnement de l’administration et de l’État. Aussi, il me semble important de disposer d’un document dédié. L’opacité constitue un adversaire de la souveraineté de l’État.

M. Arnaud Bazin, président. – Nous n’écrivons pas la loi en commission d’enquête.

La proposition de Mme Christine Lavarde me semble la plus opérante à ce stade. Nous aurons l’occasion de revenir sur le sujet lors de l’examen de la proposition de loi à venir.

La proposition de modification n° 3 est retirée.

La proposition de modification n° 2 est adoptée.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Dans sa proposition de modification n° 4, Mme Christine Lavarde souhaite que les prestations de conseil figurent sur le site intranet des administrations concernées, plutôt que dans leur rapport social.

Cette solution ne me semble pas suffisante pour garantir la bonne information des agents publics. Une présentation devant le comité social me semble plus ambitieuse, notamment parce qu’elle ouvre un débat avec les représentants du personnel. Avis défavorable.

M. Jérôme Bascher. – Confier ce rôle au comité social serait une nouveauté... Je suis favorable à la transparence vis-à-vis des agents, mais pas de cette manière.

M. Franck Montaugé. – Les deux options ne pourraient-elles pas se cumuler ?

M. Jérôme Bascher. – Ce serait redondant, dans la mesure où le rapport social est déjà publié sur le site intranet des administrations. Le problème est celui du débat sur le sujet en comité social, dont ce n’est pas la compétence. Nous devrions à tout le moins échanger avec la commission des affaires sociales sur ce point.

Mme Nathalie Goulet. – Je partage l’avis de notre rapporteure : la table ronde des syndicats de la fonction publique a montré leur faible niveau d’information sur les moyens accordés aux cabinets de conseil.

M. Patrice Joly. – Le sujet des cabinets de conseil me semble aussi relever de la gestion des ressources humaines et peut, en conséquence, légitimement figurer au bilan social.

Mme Sophie Taillé-Polian. – D’autant que certaines missions confiées à des consultants pourraient être menées par l’administration, si elle disposait des moyens nécessaires. Je soutiens donc l’avis de la rapporteure.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Il faudra y travailler dans le cadre de la proposition de loi, en échangeant avec les représentants du personnel.

La proposition de modification n° 4 n'est pas adoptée.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – La proposition de modification n° 5 de Mme Nathalie Goulet relève de la même logique. J'y suis défavorable.

La proposition de modification n° 5 est retirée.

Mme Nathalie Goulet. – Ma proposition de modification n° 6 prévoit, conformément à l'objectif de transparence prôné par la commission d'enquête, que le renouvellement de l'accord-cadre de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) intervienne après une large concertation.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Les contours et le cadre de cette consultation me semblent mal définis. Je peine à identifier les entités concernées. Avis défavorable.

La proposition de modification n° 6 est retirée.

M. Jérôme Bascher. – Ma proposition de modification n° 7 vise à centraliser les marchés de conseil auprès de la DITP et de la direction interministérielle du numérique (Dinum).

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Il s'agit d'une proposition ambitieuse, mais difficile à mettre en œuvre car la DITP ne compte qu'environ quatre-vingts agents, alors que les ministères peuvent avoir des besoins très spécifiques. En outre, la proposition de modification suivante de Mme Christine Lavarde complétera utilement le rapport, dans le sens souhaité par M. Jérôme Bascher.

Avis défavorable.

La proposition de modification n° 7 est retirée.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Je suis donc favorable à la proposition de modification n° 8 de Mme Christine Lavarde, qui indique que les prestations de conseil de l'État d'un montant supérieur à 150 000 euros seront soumises à l'avis conforme de la DITP.

La proposition de modification n° 8 est adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – Ma proposition de modification n° 9 prévoit d'uniformiser les conditions de recours aux cabinets de conseil dans les ministères, ce qui va dans le sens d'une meilleure transparence.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Avis favorable.

La proposition de modification n° 9 est adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – Avec ma proposition de modification n° 10, je déplore l'insuffisante prise en compte des recommandations de la Cour des comptes.

M. Jérôme Bascher. – C’est un pléonasme !

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Retrait ?

La proposition de modification n° 10 est retirée.

Mme Nathalie Goulet. – La modestie du rapport s’agissant de la circulaire du Premier ministre signée le jour de l’audition de Mme Amélie de Montchalin ne me semble pas de mise...

En réalité, le Gouvernement a été « rattrapé par la patrouille » parlementaire, et notamment par les travaux de notre commission d’enquête. Il convient de l’écrire clairement dans le rapport. Tel est l’objet de ma proposition de modification n° 11.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – C’est une réalité ! Avis favorable.

M. Jérôme Bascher. – Nous pouvons cependant nous féliciter d’avoir été à l’origine de cette circulaire... Notre commission d’enquête a eu un impact avant même de conclure ses travaux !

La proposition de modification n° 11 est adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – Ma proposition de modification n° 12 rappelle que Mme Florence Parly, ministre des Armées, s’était engagée, lors de son audition, à nous informer des conditions de recours éventuels à un cabinet de conseil pour la mise en place, puis l’abandon, du logiciel Louvois, qui a coûté 465 millions d’euros au lieu des 80 millions d’euros initialement prévus – fiasco notoire et coûteux.

Cet engagement n’a toutefois pas eu de suite...

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Avis favorable, sous réserve d’une modification rédactionnelle précisant que la commission d’enquête, à date, n’a pas reçu les éléments complémentaires permettant d’éclaircir ce point.

La proposition de modification n° 12, ainsi modifiée, est adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – Avec ma proposition de modification n° 13, je m’interroge sur l’utilité de la Commission nationale du débat public (CNDP) présidée par Mme Chantal Jouanno.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – La CNDP a effectivement refusé d’organiser le Grand débat...

Son rôle et ses moyens n’entrent toutefois pas dans le champ de la commission d’enquête et nous n’avons pas entendu la CNDP en audition. Avis défavorable.

M. Patrice Joly. – Un cabinet de conseil pourrait travailler sur le sujet...

La proposition de modification n° 13 est retirée.

Mme Nathalie Goulet. – Ma proposition de modification n° 14 atteste du peu de cas qui a été fait du rôle du Parlement à l’occasion des États généraux de la justice.

Mme Valérie Boyer. – Absolument !

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Avis favorable, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

En effet, nous débattions à l'époque de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, pas de la loi sur la justice du XXI^{ème} siècle, qui date de 2016.

La proposition de modification n° 14, ainsi modifiée, est adoptée.

M. Jérôme Bascher. – Il convient de préciser le contexte des propos de M. Philippe Wahl, président-directeur général de La Poste : « Je suis un dirigeant important, parce que j'ai beaucoup de consultants ». Tels que retranscrits dans le rapport, ils pourraient prêter à confusion.

Tel est l'objet de la proposition de modification n° 15 de Mme Christine Lavarde.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Avis favorable à une rédaction plus claire de la phrase concernée. Je vous propose la rédaction suivante : « Avoir beaucoup de consultants est parfois interprété comme être un dirigeant important ».

M. Arnaud Bazin, président. – Le paragraphe suivant contextualise le propos, mais évitons toute ambiguïté.

La proposition de modification n° 15, ainsi modifiée, est adoptée.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – La proposition de modification n° 16 de Mme Christine Lavarde indique que la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) réalise le plan de réinternalisation des compétences de l'État.

Il ne faut cependant pas oublier les ministères. Je propose plutôt de souligner le rôle de pilote de la DGAFP sur ce dossier. Sous cette réserve, avis favorable.

La proposition de modification n° 16, ainsi modifiée, est adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – Ma proposition de modification n° 17 n'a plus d'objet compte tenu de notre vote sur les documents budgétaires. Je la retire.

La proposition de modification n° 17 est retirée.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – La proposition de modification n° 18 de Mme Christine Lavarde supprime les éléments de comparaison entre la rémunération d'un fonctionnaire de catégorie A+ et le coût journalier d'un consultant. Si l'ordre de grandeur demeure utile à l'analyse, il est vrai que nombre de frais annexes au traitement des fonctionnaires sont difficiles à évaluer. Avis favorable.

M. Arnaud Bazin, président. – En réalité, cette comparaison pourrait fragiliser notre argumentation. Il paraît préférable de la supprimer.

M. Jérôme Bascher. – Effectivement, elle ne semble pas pertinente, compte tenu de la difficulté à prendre en compte certains frais annexes.

La proposition de modification n° 18 est adoptée.

M. Mickaël Vallet. – *Via* le vocabulaire utilisé, les cabinets de conseil diffusent dans l'administration une culture anglo-saxonne, ainsi que le rapport le relève. Le glossaire qui figure en annexe me semble, à ce titre, d'utilité publique.

M. Philippe Wahl a évoqué, à cet égard, le risque d'un « nouveau conformisme », sans compter l'appauvrissement de la langue de l'administration auquel conduit cette pratique et les conséquences sur la compréhension des messages par les fonctionnaires et les citoyens.

Ma proposition de modification n° 19 interdit l'emploi systématique de termes anglais par les cabinets de conseil lors de missions réalisées pour l'État et ajoute une recommandation contraignant l'administration à introduire des clauses d'emploi de la langue française dans les contrats conclus avec les cabinets de conseil.

La loi « Toubon » de 1994 oblige à signer des contrats en langue française, mais ne prévoit rien en termes d'exécution desdits contrats. Comblons cette faille !

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Je suis favorable au fait de dénoncer l'usage abusif d'un jargon imprégné de « franglais » par les cabinets de conseil. Faut-il traduire ce constat en une proposition ? Je m'interroge.

M. Franck Montaugé. – Je suis favorable à cette proposition, à l'heure où nous vivons une guerre d'influence, laquelle se gagne aussi par la langue. Soyons exigeants pour affirmer notre culture dans les politiques publiques !

Mme Nathalie Goulet. – Cette proposition me semble d'autant plus intéressante que nous finissons tous par nous habituer à ce vocabulaire... Il nous faut rappeler les limites en la matière et montrer l'exemple contre l'anglicisation rampante.

M. Patrice Joly. – Le recours aux cabinets de conseil relève aussi d'un effet de mode. Peut-être s'atténuera-t-il si les termes employés deviennent moins « clinquants » ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – J'y suis également favorable : il revient aux cabinets de conseil de s'adapter à la culture de l'administration, pas l'inverse. Les mots ont une importance dans ce cadre !

Mme Nicole Duranton. – Je voterai également en faveur de cette proposition de modification.

Je suis membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dont le siège se trouve à Strasbourg : tous les rapports sont publiés en anglais. C'est insupportable !

M. Jérôme Bascher. – Je la voterai également, même si j'ai appris le terme « *nudge* » grâce à ce rapport...

Mme Valérie Boyer. – À l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), les documents sont également systématiquement rédigés en langue anglaise, ce qui me semble relever d'une forme d'incorrection. Ne renonçons pas !

M. Patrice Joly. – Il y a aussi la langue de bois...

Mme Valérie Boyer. – Tout aussi universelle !

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Je donne alors un avis favorable à l'ensemble de la proposition de modification, mais il nous faudra être vigilants sur la rédaction de la proposition de loi sur le sujet.

M. Mickaël Vallet. – Il conviendra effectivement de veiller au droit européen. Cette recommandation n'a pas forcément vocation à être traduite dans la proposition de loi.

J'ajoute, bien que cela ne relève pas du champ de notre commission d'enquête, que les rapports entre les cabinets de conseil et les collectivités territoriales apparaissent parfois honteux.

La proposition de modification n° 19 est adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – Avec ma proposition de modification n° 20, je demande à ce que les déclarations d'intérêts des consultants mentionnent également leurs liens avec les *think tanks*.

Mme Valérie Boyer. – Les clubs de réflexion...

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Votre proposition est déjà satisfaite.
Retrait ?

M. Franck Montaugé. – Ne faudrait-il pas exiger que les clubs de réflexion créés par des cabinets de conseil soient connus du donneur d'ordre, ainsi que les sommes qui y sont allouées ?

M. Arnaud Bazin, président. – Réfléchissons-y dans le cadre de la proposition de loi.

La proposition de modification n° 20 est retirée.

Mme Nathalie Goulet. – Ma proposition de modification n° 21 est d'ordre rédactionnel. Il s'agit « d'instituer » une obligation de déclaration des actions de démarchage des cabinets de conseil, non de prévoir.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Avis favorable.

La proposition de modification n° 21 est adoptée.

M. Jérôme Bascher. – La proposition de modification n° 22 de Mme Christine Lavarde précise la rédaction du rapport pour éviter toute stratégie d'éviction : l'interdiction du *pro bono* doit s'appliquer à l'État mais également à ses opérateurs.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Cela est cohérent : avis favorable.

La proposition de modification n° 22 est adoptée.

Mme Nathalie Goulet. – Je suis particulièrement attachée à ma proposition de modification n° 23 qui institue un dispositif de patriotisme fiscal : les candidats à une prestation de conseil doivent se conformer aux règles définies par l'Organisation de

coopération et de développement économiques (OCDE) dans le programme relatif à l'érosion de la base d'imposition et au transfert des bénéficiaires, en particulier concernant les prix de transfert, les pratiques fiscales dommageables et l'utilisation abusive des conventions fiscales.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – L'intention de cette proposition est naturellement louable et le souhait d'une exemplarité des cabinets de conseil en la matière partagé, mais le sujet déborde du champ de notre commission d'enquête et concerne toutes les entreprises. Il faudrait à tout le moins expertiser le dispositif avec les commissions des lois et des finances.

Retrait ?

M. Arnaud Bazin, président. – Il faut, pour payer l'impôt sur les sociétés, réaliser des bénéficiaires, donc que les recettes soient supérieures aux charges. Or certains cabinets constituent des succursales étrangères qui, à ce titre, se font refacturer des prestations. Elles rapatrient leur bénéfice dans un pays où l'impôt sur les sociétés est moins élevé. Il revient à l'administration fiscale de contrôler cette pratique, ainsi que le respect des règles de l'OCDE.

Pour concourir à un marché public, les cabinets de conseil doivent disposer d'une attestation fiscale en règle, ce qui est possible lorsqu'une entreprise ne subit pas de contrôle fiscal ou s'acquitte d'un redressement important. Il faudra effectivement approfondir le sujet.

Mme Nathalie Goulet. – Les travaux de notre collègue Éric Bocquet ont permis de soumettre les prix de transfert à l'administration fiscale. Ma proposition relève de la même philosophie.

La proposition de loi devra se montrer ferme sur le sujet. Dans l'attente, il nous faut saisir l'administration fiscale sur certaines pratiques.

M. Arnaud Bazin, président. – Il me semble que l'administration fiscale dispose de dossiers bien garnis sur les cabinets de conseil... La commission des finances pourrait également utilement se saisir du sujet.

La proposition de modification n° 23 est retirée.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Je suis favorable à la proposition de rédaction n° 24 de Mme Christine Lavarde, qui vise à mieux organiser le contrôle de sécurité face aux cyberattaques.

La proposition de modification n° 24 est adoptée.

Le rapport est adopté à l'unanimité et la commission d'enquête en autorise la publication.

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous remercie pour ce travail conjoint et vous rappelle les règles de confidentialité applicables aux rapports de commission d'enquête. Le rapport doit rester confidentiel pendant vingt-quatre heures.

La réunion est close à 11 h 20.

MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE**Mercredi 2 février 2022**- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -**Audition de Mme Béatrice Angrand, présidente de l'Agence du Service civique, et de M. David Knecht, directeur général**

M. Stéphane Piednoir, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons aujourd'hui nos auditions sur le service civique avec Mme Béatrice Angrand et M. David Knecht, respectivement présidente et directeur général de l'Agence du service civique (ANSC), que je remercie en notre nom à tous pour leur disponibilité.

Madame la Présidente, nous vous avons entendue avec beaucoup d'intérêt au cours de la précédente session, dans le cadre de la mission d'information sur la vie étudiante, puis dans celui de la commission de la culture. Je ne doute pas que l'audition d'aujourd'hui va être, comme les précédentes, très éclairante.

Le service civique est, en effet, au cœur du sujet de notre mission qui s'intéresse aux politiques publiques qui, en stimulant l'engagement des jeunes, contribuent à les former à la citoyenneté.

Pour l'information de Mme Angrand et de M. Knecht, je précise que notre mission d'information s'est mise en place dans le cadre du « droit de tirage des groupes », à l'initiative du groupe RDSE, et que notre collègue Henri Cabanel, membre de ce groupe, en est le rapporteur. J'indique également que notre mission est composée de 21 sénateurs issus de tous les groupes politiques, et que notre rapport, assorti de recommandations, devrait être rendu public au début du mois de juin 2022.

Je rappelle aussi que cette audition donnera lieu à un compte rendu écrit qui sera annexé à notre rapport.

Ce cycle d'auditions sur le service civique nous a permis d'entendre hier Mme Marie Trellu-Kane, présidente d'*Unis-Cité*, accompagnée d'une dizaine de jeunes volontaires avec lesquels nous avons eu un échange stimulant. Nous entendrons également au mois de mars Martin Hirsch, autre pionnier du service civique. Parallèlement à ces auditions, nous avons demandé à des élus locaux faisant appel à des volontaires du service civique de partager avec nous leur expérience et leur ressenti à l'égard du service civique, sur la plateforme du Sénat dédiée à ces consultations. Dans le même temps, des jeunes ont été appelés à témoigner sur le service civique sur les réseaux sociaux. Ces divers témoignages enrichiront notre réflexion.

Avant de vous donner la parole, le rapporteur de la mission d'information, Henri Cabanel, va vous poser quelques questions pour situer les attentes de cette mission d'information. Puis nous aurons un temps d'échanges avec nos collègues présents dans cette salle ou connectés à distance.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, je remercie également Mme Angrand et M. Knecht de s'être rendus disponibles pour nous.

Pourriez-vous, dans un premier temps, nous présenter un bilan du service civique, plus de dix ans après sa création : éléments statistiques, champs d'intervention, organismes d'accueil, profil des volontaires – y compris leurs nationalités, quand il s'agit d'étrangers –, conséquences de la crise sanitaire.

Disposez-vous de données chiffrées relatives à la part des volontaires issus de territoires ruraux ou dans les outre-mer ? Y a-t-il des spécificités dans leurs profils ou la nature des missions qui leur sont confiées ? S'agissant des territoires ruraux, les réponses qui nous ont été adressées sur la plateforme de consultation font état de manière récurrente du frein que constitue le défi de la mobilité pour ces jeunes. Ce point ne fait pas partie des questions qui vous ont été envoyées en amont de cette réunion, mais avez-vous des pistes pour faciliter leur accès au service civique ?

Le plan de relance a prévu la création de 100 000 nouvelles missions en 2020-2021, en plus des 140 000 missions annuelles. Cet objectif a-t-il été atteint ? Quelles ont été les principales difficultés rencontrées ? Disposez-vous d'informations sur la pérennité de ces missions supplémentaires ? Quant aux missions qui sont confiées aux jeunes, sont-elles en cohérence avec les motivations des volontaires ?

La loi prévoit une formation citoyenne obligatoire de deux jours pour les volontaires. Qui est en charge de cette formation et comment se déroule-t-elle ? Quel en est le contenu ? De que façon l'Agence nationale du service civique vérifie-t-elle l'effectivité de cette formation ?

Opérez-vous un suivi des jeunes après le service civique ? Si oui, êtes-vous en mesure d'évaluer la conséquence du service civique sur l'engagement des jeunes ? En particulier, la réalisation d'une mission de service civique entraîne-t-elle un engagement plus important des anciens volontaires par rapport au reste de la population ?

Le service national universel (SNU) prévoit dans sa troisième phase la possibilité d'un service civique. Comment l'Agence du service civique prépare-t-elle cette troisième phase du SNU ? De manière générale, quel regard portez-vous sur l'articulation entre service civique et SNU ?

Quel est, en outre, le lien entre l'agence et l'Institut de l'engagement présidé par Martin Hirsch ?

De nombreuses réponses d'élus locaux consultés sur la plateforme du Sénat font état de difficultés d'ordre administratif et de la nécessité qu'ils ressentent de simplifier les démarches s'imposant aux organismes d'accueil. Qu'en pensez-vous ? Comment pourrait-on, selon vous, concilier cette exigence de simplification et la nécessité de prévoir un cadre rigoureux, dans l'intérêt des jeunes ?

D'autres réponses reçues *via* la plateforme de consultation des élus locaux évoquent des difficultés liées à des démissions brutales de volontaires, à l'insuffisance de candidats ou à une motivation problématique de certains jeunes. Qu'en pensez-vous ?

Nous pourrions peut-être, après les exposés de Mme Angrand et de M. Knecht, échanger sur d'autres remarques adressées au Sénat par des élus *via* la plateforme de consultation. Certains nous ont envoyé, outre les suggestions que j'ai précédemment évoquées, les pistes suivantes afin d'améliorer le service civique :

- davantage communiquer, car il reste trop peu connu ;
- prolonger sa durée pour permettre de confier aux jeunes des missions plus élaborées ;
- le rendre plus attractif par une rémunération plus élevée ;
- assouplir les conditions d'âge (dans les deux sens) ;
- travailler à une meilleure intégration professionnelle à l'issue du service ;
- rendre possible le renouvellement de la mission ;
- autoriser la mutualisation de volontaires par les petites communes ;
- valoriser les acquis des volontaires dans leurs études et leur parcours professionnel (validation de cours pour les étudiants, passerelles vers les concours administratifs, par exemple) ;
- simplifier les démarches s'imposant aux organismes d'accueil (difficultés avec la CPAM pour avoir un numéro de Sécurité Sociale, dossier de labellisation considéré comme un frein pour le recrutement de services civiques).

Sur ce dernier point, peut-on, selon vous, simplifier les formalités ou mieux accompagner les collectivités territoriales en la matière ?

M. Stéphane Piednoir, président. – Madame la Présidente, Monsieur le Directeur général, je vous laisse vous organiser à votre gré pour répondre aux questions du rapporteur.

Je vous remercie de ne pas dépasser le temps de parole de vingt minutes (à vous partager) qui vous a été indiqué en amont, car à 15 heures nous devons nous rendre dans l'hémicycle pour les questions d'actualité au Gouvernement.

Des réponses écrites pourront nous être adressées par la suite si nous ne pouvons, faute de temps, aborder tous ces points.

Mme Béatrice Angrand, présidente de l'Agence du Service civique (ANSC). - Je vous remercie, Monsieur le rapporteur, pour ces questions stimulantes. C'est toujours un plaisir de venir parler de cette mission passionnante que nous exerçons, David Knecht, comme directeur général, et moi-même, en tant que présidente, à la tête de l'Agence. Nous allons répondre ensemble à vos questions et vous faire part de nos réflexions sur le sujet de la culture citoyenne.

Le service civique a été créé en mars 2010 par la loi qui porte son nom. Il a permis d'agrèger un certain nombre d'initiatives qui existaient ou préexistaient au sein de la vie associative, dans le secteur administratif ou dans les grandes associations dédiées à la

solidarité. Le service civique a permis l'émergence d'un dispositif permettant à des jeunes de donner du temps à des causes, en échange de quoi ils touchent une indemnité et bénéficient d'un tutorat. La création du service civique est donc allée de pair avec celle de l'agence du même nom, chargée de mettre en œuvre ce service et d'accompagner depuis 2016 la gestion de fonds européens consacrés au programme *Erasmus + Jeunesse & Sports* et, depuis 2018, au Corps européen de solidarité.

Il me semble important de le rappeler, 2022 étant l'année européenne de la jeunesse et alors que la France préside l'Union européenne jusqu'à la fin du mois de juin 2022. Je souhaite cet après-midi vous exposer le travail de l'Agence du Service civique. J'ai pris connaissance des propos tenus hier devant vous sur l'agence et je ferai une mise au point.

L'agence a pour mission de déployer la politique publique dédiée au service civique et de faire en sorte que le plus grand nombre de jeunes puissent accéder à des missions, dans le cadre du budget alloué par la représentation nationale. L'agence est également chargée de communiquer sur le service civique et sur les programmes européens. Vous me posez la question des 100 000 missions supplémentaires mises en œuvre dans le cadre du plan de relance : cette cible de 100 000 missions supplémentaires s'est heureusement accompagnée d'un relèvement de notre tableau des emplois : l'agence compte aujourd'hui 100 ETP.

Depuis sa création, l'agence n'a cessé de voir son activité croître. Ainsi, en 2010, elle avait signé 6 000 contrats ; en 2021, elle en a signé 90 000. Elle doit à présent s'adapter à ce format. Elle doit ajuster son fonctionnement à l'effectif des volontaires et à la masse des acteurs qu'elle doit toucher. Par ailleurs, comme présidente de l'agence, je préside aussi le Comité stratégique du service civique dans lequel sont discutées les grandes orientations. Ce comité a toute son importance parce qu'on y compte des sénateurs, des députés ainsi que des représentants des services publics de l'État, des collectivités territoriales et évidemment des associations. Les membres semblent tout à fait satisfaits de la qualité des échanges et de la prise au sérieux de leurs impulsions et recommandations.

Depuis sa création, le service civique a accueilli un peu plus de 600 000 volontaires. Il constitue une politique publique à part entière. Le service civique a pris une importance toujours plus grande dans la société et auprès de tous les jeunes. À l'heure où je vous parle, ce sont plus de 65 000 jeunes qui sont engagés « sur le terrain ». Dans quelles structures ? Pour 82 % d'entre eux, il s'agit d'associations, pour 12 %, de collectivités territoriales, et pour 3 % de services de l'État ou d'établissements publics.

De quelle façon se déploie le service civique ? L'agence agréée des organismes nationaux, lesquels représentent 5 % des organismes agréés, mais où 65 % des jeunes effectuant un service. De plus, la présidente de l'agence délègue sa signature aux préfets de région qui, en lien avec les recteurs de régions académiques, déploient le service civique en y agréant des organismes qui sont de diverses natures (associations, collectivités territoriales, universités etc.).

M. Henri Cabanel, rapporteur. – On nous a fait part du temps nécessaire à ces agréments, qui peut paraître long.

Mme Béatrice Angrand. – Je ne nie pas du tout la longueur de ces agréments, notamment parce que le nombre de jeunes et d'agréments a considérablement augmenté

depuis deux ans. Il en est résulté un allongement des circuits de validation administrative que je ne nie pas. Qui plus est, en 2021, les services déconcentrés de l'État ont été absorbés par la mise en place de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (« OTE »), qui prévoit le rapprochement de ce que l'on appelait par le passé les Directions régionales de la jeunesse, de la cohésion sociale et des sports. Ces structures intègrent désormais les rectorats d'académies régionales pour devenir des DRAJES (Délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports). Cette réforme a du sens parce qu'elle permettra de travailler sur les parcours des jeunes, en créant notamment des synergies entre le temps scolaire et le temps extrascolaire. La mise en place de l'OTE a généré d'importants chantiers qui peuvent avoir eu une répercussion sur la durée d'instruction des agréments, mais les choses se normalisent actuellement. Les services déconcentrés de l'État ont pu bénéficier d'une augmentation des effectifs d'agents dans le cadre du SNU. J'espère que cela aura un impact favorable en délestant certains agents qui étaient en charge à la fois du service civique et du SNU !

M. David Knecht, directeur général de l'Agence du Service civique (ANSC). – Je voudrais compléter le propos de la Mme la présidente sur les délais d'agrément. Ces délais varient selon qu'il s'agit de l'échelon national ou de l'échelon local. À l'échelon national, on ne saurait considérer qu'il y a, en la matière, des retards. Nous sommes tenus par un délai maximal de trois mois que nous respectons scrupuleusement. Comme l'a dit la présidente, en sus des agréments traités à l'échelon national, d'autres sont examinés localement. Dès lors, nous n'avons pas d'impact sur les délais. Précisons aussi que le volume de ces agréments a crû de façon conséquente l'an passé : en 2020, les agréments concernaient 105 000 postes ; en 2021, on en recensait 145 000. Cet accroissement génère un allongement des délais bien compréhensible.

Nous avons mis en place une dématérialisation complète du contrat de recrutement du jeune en service civique en 2021, ce qui va permettre d'accélérer le traitement des dossiers. Cela étant dit, le traitement administratif de ces dossiers peut prendre du temps, notamment quand ce traitement est opéré à l'échelon d'organismes nouveaux. Des contrôles restent nécessaires pour s'assurer que l'on est bien dans un cadre de mission d'intérêt général. Les délais peuvent aussi s'expliquer par des processus d'itération liés au souci d'être en conformité avec les fondamentaux du service civique.

Mme Béatrice Angrand. – Vous m'avez également interrogée sur la durée moyenne d'une mission : elle est de huit mois. Cette moyenne permet, selon les besoins et les capacités des organismes qui accueillent les jeunes, de faire varier la durée d'une mission de six à douze mois en réalité. Quant aux domaines de missions, ils sont très variés et relèvent principalement de la solidarité, de l'éducation pour tous et des sports auxquels s'ajoutent la culture, l'environnement, la santé, etc. et depuis peu la citoyenneté européenne.

Les jeunes ont en moyenne 21 ans, sachant que les missions proposées par l'agence sont ouvertes aux jeunes âgés de 16 à 25 ans. Les personnes en situation de handicap peuvent candidater jusqu'à 30 ans : il est essentiel de le rappeler. La majorité des volontaires (61 %) sont des femmes ; 43 % des volontaires effectuent une mission juste après avoir obtenu leur baccalauréat.

M. David Knecht. – S'agissant des motifs de rupture de contrat, nous en constatons d'abord au moment du recrutement des jeunes. Certains d'entre eux s'inscrivent au service civique mais ne donnent pas suite à la procédure initiée. Nous assistons, en effet, à un phénomène de « volatilité » chez certains jeunes, qui disposent désormais d'un certain nombre de possibilités, dans le cadre par exemple du programme *1 jeune, 1 solution*.

Mais certaines ruptures interviennent aussi durant la mission proprement dite. 20 % des missions ne sont pas menées à leur terme. Dans 40 % des cas, cette rupture est motivée par une embauche (CDI ou CDD) ou par une reprise d'étude. Dans 31 %, la rupture de la mission intervient d'un commun accord avec l'organisme accueillant. Les abandons de poste à proprement parler ne représentent, en réalité, que 18 % des 20 % que j'évoquais tout à l'heure.

Mme Béatrice Angrand. – Dans la majorité des cas, les ruptures interviennent pour des raisons positives, mais certaines ruptures peuvent également être motivées par des déceptions ou par une mauvaise relation avec le tuteur, mais cette difficulté doit selon moi être relativisée.

M. David Knecht. – La raison qui pousse les jeunes à s'inscrire est au cœur de nos préoccupations. Elle a fait l'objet d'une enquête de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) menée en 2021 auprès des jeunes ayant effectué une mission. Ces jeunes ont été interrogés entre six et dix-huit mois après leur mission. Parmi ces facteurs d'engagement, on trouve (53 %) l'acquisition de compétences pouvant être utiles dans le parcours de carrière, l'indemnité (39 %), la découverte d'une nouvelle activité (27 %) ou l'opportunité d'une activité exercée à temps partiel indépendamment de certaines autres (26 %). Il convient d'être prudent dans l'appréhension des chiffres que je vous communique. Considérer le service civique comme une passerelle vers l'emploi serait réducteur ; les jeunes sont en général motivés par un faisceau de raisons. Les éléments d'attractivité du service civique sont multiples. Le service civique permet d'exercer des missions d'intérêt général et de citoyenneté ou de développement de la cohésion sociale. L'engagement pour autrui est une motivation sous-jacente de base. S'y ajoutent tous les éléments d'attractivité du service civique. Il permet aussi d'acquérir des compétences dans une perspective d'accès à l'emploi.

Mme Béatrice Angrand. – Pour certains jeunes, l'intérêt réside dans le domaine d'activité dans lequel il va exercer dans le cadre du service civique. Certains sont en recherche d'expérience ou peuvent avoir des doutes sur leur orientation. Le service civique permet au jeune de découvrir sa place dans la société. En la matière, le tutorat est essentiel, de même que les formations civiques et citoyennes, et le respect du jeune durant sa mission. S'il a le sentiment que sa mission se substitue à un emploi, si le jeune ne se sent pas à sa place, ne se sent pas considéré, le succès n'est pas au rendez-vous. J'insiste vraiment sur le rôle éminent du tuteur. Sa contribution est essentielle. De même, les formations civiques et citoyennes peuvent produire un déclic, mais celui-ci ne saurait « tomber du ciel ». L'intérêt de l'action du jeune au service des autres fait découvrir l'engagement. Comme le dit souvent Martin Hirsch, « *Il n'y a pas de mauvaise raison de s'engager* ». Tous ces éléments doivent être, en conséquence, pris en compte dans l'appréhension de la mission exercée par le jeune.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Nous avons bien compris, d'après les témoignages des jeunes que nous avons entendus hier, l'intérêt que représente pour eux le service civique, notamment en termes de mixité sociale. Se pose cependant, me semble-t-il, un problème d'information sur l'existence même de ce dispositif. Ne croyez-vous pas que l'agence devrait envisager un réel effort en termes de communication ?

Mme Béatrice Angrand. – Je suis assez partagée sur ce point. Tous les jeunes témoignent de l'impact du bouche-à-oreille dans la découverte du service civique. 96 % des jeunes se disent satisfaits de cette expérience et en témoignent autour d'eux. Je crois que ce vecteur de communication est le plus approprié. L'enjeu me semble davantage d'accroître la reconnaissance du service civique, en particulier auprès des parents ou du monde du travail et

de l'enseignement supérieur. Dès lors, la priorité est, à mon avis, que l'on parle du service civique, en amont, dès l'école. Ce n'est pas encore suffisamment le cas, même si de vrais efforts ont été accomplis depuis un ou deux ans. La présence du service civique dans les divers salons ou forums d'orientation est, à cette fin, capitale.

M. Stéphane Piednoir, président. – Les témoignages des jeunes volontaires que nous avons accueillis hier sont assez significatifs. Leur niveau de connaissance du fonctionnement des institutions de la V^e République en fin de cycle secondaire est très problématique. J'ai constaté très directement cette ignorance récemment, lors d'un échange avec d'autres jeunes de 19 à 20 ans.

M. David Knecht. – Je voudrais également évoquer l'effort considérable que nous avons accompli en termes de communication globale (réseaux sociaux, notamment). Nous venons ainsi de lancer une nouvelle campagne, qui va courir sur plusieurs années, sur des canaux qui touchent plus particulièrement les jeunes. Nous effectuons également un travail très conséquent avec la DJEPVA, notre tutelle, en termes d'information à destination de la jeunesse et auprès des missions locales – l'Union nationale des missions locales est un partenaire de longue date. Évoquons aussi *ParcourSup* qui constitue également une voie d'information importante, plus particulièrement pour les jeunes qui viennent d'avoir le bac. Nous travaillons d'ailleurs avec les services du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation afin de développer l'information sur le service civique dans le cadre de *ParcourSup*. Le service civique peut être pris comme une année de césure utile et non pénalisante dans le parcours du jeune bachelier. L'enjeu est de lever les représentations dont peut souffrir le service civique, parfois pris comme « un plan B », alors que le service civique peut aussi s'inscrire dans un parcours universitaire très réussi.

Évoquons ensuite la formation civique et citoyenne dispensée à tous nos jeunes : elle dure deux jours, auxquels s'ajoute une journée spécifiquement dédiée à l'apprentissage des gestes de premiers secours. Elle est dispensée dans l'esprit de l'éducation populaire, de la pédagogie active. Un nouveau référentiel de cette formation a été institué. Il s'articule autour de la devise de la République Française. Cependant, aux trois mots caractérisant cette devise, nous y avons adjoint celui de laïcité. Nous cherchons à renforcer l'apprentissage et la bonne compréhension de nos institutions et de la citoyenneté, notamment, autour d'enjeux tels que la lutte contre les discriminations et la protection de l'environnement. Le service civique peut aussi servir de relais à l'apprentissage de la citoyenneté républicaine.

Mme Béatrice Angrand. – Évoquons ensuite la question des conséquences du service civique sur l'engagement des jeunes.

M. David Knecht. – Sur ce point spécifique, une investigation a également été conduite dans le cadre de l'enquête que j'évoquais précédemment. La fréquence d'activités bénévoles est assez stable avant et après la mission pour une majorité de volontaires (69 %) ; 14 % ont augmenté l'intensité de leur engagement après leur mission ; à l'inverse, 17 % l'ont diminuée. Le service civique joue le rôle de sas vers un autre projet, professionnel notamment. Il n'est donc pas étonnant que la part dévolue au bénévolat diminue car ces jeunes sont mobilisés par une activité exigeante. 42 % des jeunes ont donné du temps au cours de l'année précédant leur mission à une association. Le service civique attire les jeunes qui présentent une prédisposition à l'engagement. Concernant les effets à long terme du service civique, ils ne sont pas encore clairement appréhendés.

Mme Béatrice Angrand. – Je voudrais évoquer à présent la forte croissance des jeunes du service civique depuis les annonces du Président de la République du 14 juillet 2020. 100 000 missions nouvelles ont été annoncées : c’est considérable ! Comme nous l’avons dit, elles ont entraîné un accroissement de nos moyens budgétaires et RH. Nous en sommes à la moitié du parcours. Ce rythme correspond notamment à l’intensité de l’activité associative. Or depuis deux ans, celle-ci est particulièrement contrainte par la crise sanitaire. L’essentiel est que notre action s’inscrive dans une dynamique positive et croissante, ce qui est le cas. La création de ces nombreuses missions nouvelles implique un travail important des organismes d’accueil, pour élaborer les parcours proposés aux nouveaux volontaires, mettre en place ces missions et former les tuteurs. Nous notons par ailleurs une augmentation sensible du nombre de jeunes accueillis par des collectivités territoriales (50 % de collectivités agréées de plus), ce qui est encourageant.

Pour accompagner cette montée en charge, nous avons déployé une démarche en quatre axes. Le premier axe consiste à proposer aux organismes d’accueil déjà agréés d’accueillir davantage de jeunes. Le deuxième axe consiste à solliciter d’autres organismes et à les inviter à rejoindre le service civique. Quant au troisième axe, il consiste à investir de nouveaux champs de mission (notamment l’environnement). Le quatrième axe consiste à outiller les organismes locaux, à accompagner le travail des référents territoriaux et à les doter des instruments leur permettant d’accomplir leur mission.

Je considère que le service civique constitue un outil de soutien adapté à l’enjeu de la cohésion nationale. Son adaptation aux besoins urgents en temps de crise est tout à fait satisfaisante, si l’on se réfère à sa capacité à déployer rapidement des missions dans le domaine de la santé et, plus particulièrement, en lien avec l’installation et le fonctionnement des centres de vaccination. Il convient cependant que les disponibilités budgétaires soient maintenues. Un retour en arrière serait particulièrement dommageable, alors que de nombreux organismes se sont mobilisés et organisés pour accueillir tous ces jeunes.

M. David Knecht. – Je voudrais à présent évoquer la formation civique et citoyenne (FCC). Elle s’inscrit dans le cadre d’une instruction de l’Agence du service civique du 30 avril 2021 qui a révisé le cadre de cette formation. C’est une obligation pour les organismes agréés ; cette formation peut être dispensée à l’intention des seuls volontaires de l’organisme ou – nous promouvons cette formule – être élargie à l’externe, ce qui permet des croisements d’expériences et constitue un facteur d’ouverture entre jeunes effectuant un service civique en même temps dans des organismes différents. La formation est consolidée par les référents territoriaux de l’agence sous la forme de catalogues régionaux et délivrée par des organismes dédiés. Elle dure au moins deux jours et est effectuée en une ou en deux fois ; elle vise à promouvoir l’engagement, à favoriser un sentiment de cohésion chez les volontaires du service civique, volontaires qui viennent d’horizons différents, et à encourager une réflexion sur des problèmes de société. Le dispositif est contrôlé par les services déconcentrés de l’État. Les organismes agréés doivent certifier que cette formation a bien été dispensée, cette déclaration faisant foi. Des contrôles peuvent être opérés. Une évolution du système d’information permettant de recueillir au sein d’un outil dédié les déclarations des organismes est inscrite à l’agenda de l’agence.

Mme Béatrice Angrand. – Cette formation est centrale. Son référentiel étant maintenant solide, le nombre de jours obligatoires de formation devrait sans doute être revu à la hausse. Cette évolution, dont la décision ne dépend pas de nous, me semblerait très positive. Rappelons que la FCC est financée par l’agence.

Je voudrais évoquer les profils des volontaires, notamment du point de vue de la ruralité. Les jeunes issus de la ruralité représentent entre 20 et 25 % des volontaires (23 % en 2020). Nous avons cependant identifié des freins, liés à l'insuffisance de l'offre des missions dans les territoires ruraux et aux questions de mobilité (logement et transports). Une piste permettant d'accroître la part des jeunes ruraux dans le volume des volontaires consisterait à déployer des projets locaux, avec des financements complémentaires. Les collectivités territoriales pourraient apporter une contribution financière au titre du logement ou d'aides à la mobilité. C'est une perspective intéressante. L'agence intervient par le financement de la FCC, de l'indemnité et du tutorat et n'est pas en mesure de subventionner ce type de dépense.

Les initiatives mises en place avec des volontaires du service civique sont nombreuses sur le plan local (organisation d'événements tels que des festivals, épiceries solidaires, recueil de la parole des citoyens...). Aller encore plus loin sur le plan local fait partie de nos priorités. Cela permettrait à des jeunes ruraux – ou autres – de saisir de réelles opportunités.

S'agissant des territoires ultramarins, les volontaires y représentent 10 % des jeunes. Cette proportion favorable s'explique par la jeunesse de ces territoires et aussi par le fait que, pour nombre d'entre eux, le service civique représente une solution indispensable pour l'insertion des jeunes, notamment en termes d'obtention d'un revenu. Les missions qui sont proposées aux jeunes dans ces territoires ultramarins sont, de manière plus importante, concentrées dans les administrations de l'État ou dans les services publics, notamment au sein de l'Éducation nationale. Les missions portent sur l'éducation, la solidarité, la transition énergétique ou le changement climatique, dans les départements français des Antilles, à La Réunion ou en Nouvelle-Calédonie.

M. Hervé Gillé. – Vous avez, Madame la Présidente, évoqué certains sujets de fonds qui méritent d'être approfondis, notamment concernant la qualification du parcours autour du service civique. Un certain nombre de structures accueillent des jeunes, non pas pour assurer des tâches en corrélation avec l'esprit du service civique, mais pour effectuer des missions qui, selon moi, s'apparentent clairement à celles d'un contrat de travail. Il y en a beaucoup ! Ce sujet suscite des interrogations. La qualité professionnelle de ces contrats de travail est un sujet de fond. Cela renvoie aussi à la notion d'agrément. Vous nous avez dit vouloir multiplier les structures d'agrément. Je suis favorable à cette proposition, mais elle m'inspire une certaine réserve. On peut vouloir démultiplier les acteurs, mais encore faut-il que ceux-ci soient agréés et qualifiés. Si on multiplie le nombre d'agréments, l'agence s'expose au risque de ne plus respecter la qualité de mise en œuvre du parcours. Le service civique peut être un élément d'un parcours d'insertion sociale et professionnelle dans le cadre des dispositifs d'État. Dans ce cas, l'indemnité est suspendue. Il serait donc intéressant de procéder à un audit du réseau des missions locales, dont l'expérience mériterait, selon moi, d'être appréciée dans le cadre de nos travaux.

Mme Catherine Belrhiti. – Je vous remercie, Madame la Présidente, pour votre intervention. Comment l'information sur le service civique est-elle délivrée auprès des collectivités territoriales ? L'est-elle sous forme de plaquette ? Vous rendez-vous dans les petites villes, notamment dans les plus petites communes ? Le service civique est-il pris en compte pour la retraite ?

Mme Béatrice Angrand. – Bien sûr.

Mme Catherine Belrhiti. – Je voudrais enfin évoquer la formation civique et citoyenne. Vous nous avez dit qu'elle durait deux jours, avec une extension à trois jours, le troisième jour étant dédié à la formation aux gestes de premiers secours. Je suis d'accord avec vous : cette durée devrait être augmentée.

Mme Laurence Muller-Bronn. – Madame la Présidente, à mon tour de vous remercier pour votre présentation. Vous avez évoqué la part des collectivités territoriales, qui s'établit à 12 %. Cela me semble bien peu. Dans le Bas-Rhin dont je suis élue, nous recrutons beaucoup de jeunes au sein du service civique, y compris dans de petites communes. Je ne m'attendais pas à ce que le taux global soit si faible. Vous avez indiqué, en outre, que la part des jeunes effectuant une expérience au sein du service civique après le baccalauréat était de 43 %. Qu'en est-il des autres ? Avez-vous enfin des informations sur le profil social des jeunes qui s'engagent dans le service civique ?

Mme Sabine Drexler. – Je m'interroge sur l'impact de la crise sanitaire et des divers confinements sur l'activité de l'agence. Je suis moi-même présidente d'une association et j'ai été confrontée à un problème durant le premier confinement : j'avais embauché une jeune du service civique et n'ai pas été en mesure de l'accompagner.

M. Stéphane Piednoir, président. – Madame la Présidente, je porte à votre connaissance une question qui émane du groupe de travail du Sénat sur les jeunes et la vie associative. À l'aune de l'impact des confinements et de la crise sanitaire sur le fonctionnement des associations, ce groupe de travail a formulé une préconisation : permettre d'être détaché au sein d'une mission d'urgence alors que l'on est engagé dans une autre mission. Je sais que l'Agence du service civique s'est penchée sur le sujet.

M. David Knecht. – Sur les collectivités territoriales, je vous rappelle les chiffres : elles représentent à elles seules 12 % des organismes agréés et 5 % des jeunes engagés. Ces taux traduisent, selon moi, un recours particulièrement bas des collectivités territoriales au service civique. Par conséquent, nous avons publié une plaquette dédiée, édité des vidéos et créé une page spécifique sur notre site Internet. Les résultats se font ressentir : nous constatons en 2021 un accroissement des postes agréés dans ces collectivités locales. 500 à 600 collectivités territoriales ont rejoint le réseau du service civique en 2021. C'est un motif de très grande satisfaction.

Mme Béatrice Angrand. – Il faut aussi rappeler que l'accueil d'un volontaire du service civique représente un coût estimé à 107 euros par mois et par jeune. Ce montant est-il dissuasif ? Nous travaillons en tout cas à les convaincre de la pertinence d'accueillir des jeunes.

M. David Knecht. – Précisons enfin que l'Agence du service civique et l'État ont innové en 2021 en instituant, à la suite du Comité interministériel des ruralités de novembre 2020, un appel à manifestation d'intérêt qui a été adressé à de nombreux territoires. Cet appel à manifestation d'intérêt a permis de financer vingt-quatre projets d'EPCI visant de manière très prospective à financer un ETP de prospecteur, de monteur et de concepteur d'une future mission de service civique dans ces EPCI situés en zone rurale. Hier d'ailleurs, nous assurions une animation à destination de ces EPCI et des référents territoriaux visant à développer le service civique au sein des territoires ruraux.

Mme Béatrice Angrand. – Concernant la question de la qualification, précisons aussi que le fait de prendre des jeunes issus du service civique dans un contexte de tension des

ressources humaines au sein d'une collectivité territoriale, pour accomplir le travail qui est normalement effectué par des agents territoriaux, est formellement interdit. Comme je vous le disais tout à l'heure, je me félicite de l'augmentation du nombre de collectivités territoriales qui recourent au service civique, mais il convient de se laisser du temps pour le déploiement et pour l'accroissement des missions confiées à des volontaires du service civique dans les collectivités territoriales.

Concernant les contrôles, je précise aussi que nous avons contrôlé 11 % des organismes d'accueil en 2021. En 2020, le taux de contrôle s'établissait à 8 %. Je crois que la formation des tuteurs, le bon déroulement des formations civiques et citoyennes et le respect des droits des volontaires du service civique sont des éléments pertinents pour apprécier le bon déroulement des missions.

Au sujet de la concentration des acteurs, elle comporte certains risques et peut poser un problème. Je suis tout à fait sensible à votre remarque sur la question de la qualification, Monsieur le Sénateur.

J'ai aussi été interrogée sur la retraite : je vous confirme que le service civique donne accès à des points retraite. Sur les profils des jeunes accueillis au sein du service civique, 43 % présentent un niveau baccalauréat, 35 % présentent un niveau Bac+ et 22 % ont un niveau CAP ou BEP.

M. David Knecht. – Nous avons aussi 17 % de décrocheurs scolaires, c'est-à-dire des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation. Cette proportion est le double de celle que l'on observe dans la population générale. Nous comptons en outre 7 % de mineurs.

Mme Béatrice Angrand. – Je voudrais évoquer aussi un point important : l'articulation entre le SNU et le service civique. Au cours des séjours de cohésion, les jeunes doivent tous être informés de l'existence du service civique. L'idéal serait qu'ils puissent, en conséquence, à cette occasion, rencontrer des jeunes effectuant un service civique.

Les jeunes du Service national universel (SNU) sont âgés en moyenne de 16 ans. Il conviendrait qu'ils se « souviennent » du service civique suffisamment longtemps pour que, le moment venu, ils s'engagent dans cette expérience. Nous devons savoir comment nous pouvons garantir cette cohésion entre le SNU et l'Agence du service civique. Inversement, le SNU pourrait faire venir au service civique des mineurs : la transition entre ces deux formules va être un point crucial.

Vous m'avez également interrogée sur d'éventuelles pistes relatives au développement de la culture citoyenne et de l'engagement des jeunes. Il convient que l'Agence du service civique soit davantage soutenue et qu'elle puisse « inciter plus fortement » les organismes à organiser des missions, à recruter des jeunes en binôme et à favoriser l'organisation de missions collectives, afin que la mixité sociale soit privilégiée. L'organisation de la formation civique et citoyenne de manière à regrouper des volontaires effectuant leur service civique dans des organismes différents, dont j'ai parlé tout à l'heure, s'inscrit dans cette logique de cohésion que nous encourageons. Enfin, la citoyenneté consiste à respecter les autres. Nous devons, à cette fin, nous appuyer sur des tuteurs mieux formés et peut-être plus motivés. Je note que le dispositif actuel ne prévoit aucun dispositif de reconnaissance pour ces tuteurs. Il serait intéressant de réfléchir à un mode de reconnaissance.

Enfin se pose la question de la reconnaissance des expériences et des compétences ayant été acquises grâce à l'engagement dans le service civique et dans le cadre d'activités bénévoles. Nous avons à cette fin engagé un très important travail avec l'*Association nationale des DRH* et je dois rencontrer prochainement la commission « Jeunesse » du Medef. La reconnaissance du service civique dans le monde du travail et la prise en compte des compétences ayant été acquises par les jeunes dans le cadre du service civique sont aussi des éléments de motivation.

M. Stéphane Piednoir, président. – Je vous remercie, Madame la Présidente, Monsieur le Directeur général.

Mercredi 23 mars 2022

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

Audition des acteurs de la démocratie participative (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.

Échanges avec des membres ou anciens membres de conseils de jeunes : Mme Aya Himer, conseillère municipale déléguée au suivi des Conseils enfants, adolescents et jeunes et à la Vie étudiante à Mulhouse, MM. Lylien Hubin, membre du conseil départemental des jeunes de l'Allier, Maxime Keshmiri, membre du conseil villeurbannais de la jeunesse, Mmes Adjara Ouedraogo, membre du Conseil parisien de la Jeunesse et Marie-Pierre Pernet, déléguée générale de l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Mardi 22 mars 2022

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

La réunion est ouverte à 17 h 05.

Audition de M. Mehdi Mahammed-Bouzina, conseiller parlementaire, M. Vincent Hulin, conseiller eau et biodiversité, Mme Sophie-Dorothee Duron, adjointe au directeur de l'eau et de la biodiversité et M. Jean François Gaillaud, chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques au ministère de la transition écologique

M. Michel Canévet, président. – Notre mission d'information sur la protection, l'exploitation et l'exploration des grands fonds marins a commencé ses travaux en début d'année, en vue de rendre ses propositions avant l'été.

Après avoir auditionné plusieurs représentants des pouvoirs publics, mais aussi des scientifiques, des organisations non gouvernementales et des responsables d'entreprises, nous accueillons aujourd'hui M. Vincent Hulin et M. Mehdi Mahammed-Bouzina, respectivement conseiller eau et biodiversité et conseiller parlementaire au cabinet de la ministre de la transition écologique, Mme Sophie-Dorothee Duron, adjointe au directeur de l'eau et de la biodiversité et M. Jean-François Gaillaud, chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Au travers des réponses au questionnaire qui vous a été communiqué, nous attendons vos éclaircissements sur quatre thématiques principales : premièrement, la réglementation internationale sur l'exploitation des fonds marins et, en particulier, la position de la France en la matière ; deuxièmement, la réforme du code minier français et l'état d'avancement des ordonnances devant la préciser ; troisièmement, le dialogue avec les parties prenantes, alors que les fonds marins suscitent un intérêt croissant et des attentes en termes de concertation ; enfin, quatrièmement, la mise en œuvre de la stratégie nationale pour les grands fonds marins.

Des annonces très importantes ont été faites à l'occasion du *One Ocean Summit*. Il a été question d'un démonstrateur et d'un jumeau numérique des océans. L'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) envisage de cartographier 80 % des océans. Le dernier Comité interministériel de la mer (CIMer) a permis, par ailleurs, des avancées notables.

Dans ce contexte, que peut-on retenir de la réunion capitale à laquelle la ministre de la transition écologique a participé activement, à New York, au sujet du régime des ressources génétiques marines ?

M. Mehdi Mahammed-Bouzina, conseiller parlementaire au ministère de la transition écologique. – Les questions que vous soulevez revêtent une grande importance politique. En coopération avec le ministère de la mer, le ministère de la transition écologique

les a toujours suivies avec le plus grand soin, comme en témoigne l'organisation récente du *One Ocean Summit*.

M. Vincent Hulin, conseiller eau et biodiversité au ministère de la transition écologique. – Le retard qu'a pu prendre l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) dans l'établissement de la réglementation internationale sur l'exploitation des fonds marins s'explique principalement par la crise sanitaire, qui a considérablement compliqué les discussions. Le conseil de l'AIFM examinera dans les tout prochains jours les propositions élaborées dans le cadre des négociations. Le règlement devrait pouvoir être adopté à l'été 2023.

En la matière, la France considère que la priorité doit être donnée aux nombreux travaux d'exploration des fonds marins qui sont encore nécessaires et que cette exploration ne pourra se faire sans développements technologiques. Dans cette attente, la mise en place d'un moratoire sur l'exploitation minière des fonds marins nous paraît prématurée.

Invitée à s'expliquer sur l'abstention de la France lors du vote sur ce moratoire au Congrès mondial de la nature qui s'est tenu à Marseille, la représentante française a rappelé que des discussions internationales sur lesquelles la France comptait beaucoup étaient encore en cours. Ce n'est par ailleurs que lorsque nous aurons bien avancé sur la connaissance, l'exploration et le développement technologique que nous pourrions adopter une position plus précise sur l'exploitation. Enfin, la France a réaffirmé à cette occasion le principe, inscrit également dans la stratégie nationale pour les aires protégées et dans la stratégie nationale pour la biodiversité, d'une interdiction d'exploitation dans les aires marines protégées.

Vous m'interrogez ensuite sur les négociations en cours à New York autour de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale – *Biodiversity Beyond National Jurisdiction* (BBNJ) – et, en particulier, sur les ressources génétiques marines. La dernière des quatre sessions prévues par l'Organisation des Nations unies a permis des avancées. Si nous n'en sommes pas encore au stade d'un projet de traité, une session supplémentaire devrait permettre d'atteindre cet objectif avant la fin de l'été.

Des points de divergence subsistent, il est vrai, sur chacune des grandes thématiques. S'agissant de la gestion des zones marines et de la désignation d'aires protégées, la France et l'Union européenne appellent au respect du droit international en vigueur : le traité BBNJ ne doit pas remettre en cause les zones de gestion déjà existantes. En revanche, il doit offrir la possibilité de créer de nouvelles aires marines protégées.

S'agissant ensuite des études d'impact et environnementales, l'Union européenne demande que soit appliqué le seuil, prévu dans la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, à partir duquel ces études sont obligatoires. Les décisions qui seront prises sur leur fondement doivent revenir aux États membres et non à une instance internationale.

En ce qui concerne le renforcement des capacités et le transfert de technologies, nous privilégions l'approche volontaire. La mise en place de contraintes nous paraît prématurée.

Enfin, la question des ressources génétiques marines, en particulier le partage des avantages issus de leur utilisation, est le point plus crispant. Deux types d'avantages peuvent en effet être tirés des ressources génétiques : d'une part, des avantages non monétaires – connaissance, données, recherche, etc. ; d'autre part, des avantages monétaires. Sur les

premiers, l'Union européenne entend donner, dans le traité, des obligations de partage à l'ensemble des États membres. Sur les seconds, elle ne compte pas, à ce stade, défendre une obligation qui serait de nature à faire échouer les négociations. Il est proposé de renvoyer la question à la Convention des parties, une fois le traité ratifié.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Au-delà de la covid-19, nos interrogations quant au retard dans l'établissement de la réglementation internationale sur l'exploitation des fonds marins portaient surtout sur l'existence de dissensions éventuelles au sujet même de l'exploitation. En la matière, on sent bien, en effet, que deux écoles, au moins, s'affrontent.

Outre la question du moratoire se pose aussi celle du rythme et de l'échéance à laquelle il faudrait démarrer ou non l'exploitation. Nous avons assisté, dans le cadre de nos travaux, à des exposés intéressants sur la disponibilité des ressources terrestres. Ils ont pu nous amener à nous poser la question de l'urgence et de l'opportunité d'une exploitation à court terme. L'État océanien de Nauru, par exemple, milite en faveur d'une exploitation plus rapide des fonds marins.

La guerre en Ukraine, les tensions supplémentaires sur les minerais stratégiques et les questions de souveraineté nationale nous conduisent-elles aujourd'hui à adopter une position plus volontariste ? Dans ce contexte, quelle est la position de la France en matière de protection des biens communs et de l'environnement ?

M. Vincent Hulin. – Les négociations sur ces questions sont conduites essentiellement par nos collègues du ministère des affaires étrangères. Un certain nombre de pays sont favorables à ce que ceux qui sont en capacité de mener des activités d'exploitation puissent le faire. D'autres considèrent au contraire qu'il convient de bloquer, stopper ou ralentir ces activités tant que les écarts en termes de capacités techniques entre les États ne sont pas comblés.

La France n'a pas d'opposition de principe à l'exploitation des fonds marins, à l'exclusion de certaines zones, notamment les aires marines protégées. En outre, cette exploitation ne peut se faire sans études d'impact et environnementales. Nous plaçons donc pour une position équilibrée, mettant l'accent sur la connaissance et le développement technologique, qui nous paraissent prioritaires.

Mme Sophie-Dorothee Duron, adjointe au directeur de l'eau et de la biodiversité. – En matière de développement technologique, la France entend développer une stratégie permettant aux acteurs d'être rapidement opérationnels et de disposer de techniques en vue d'une exploitation qui soit la plus efficace, mais aussi la plus respectueuse de l'environnement possible.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Cela nous amène à la réforme du code minier et à la définition du modèle français évoqué par Mme Annick Girardin, ministre de la mer. Si tous les industriels interrogés promettent que les technologies vertueuses qu'ils envisagent n'auront pas d'impact sur l'environnement, il nous paraît nécessaire de garantir, sur le plan législatif, une protection maximale. À cet égard, pouvez-vous nous éclairer sur la disponibilité et sur le contenu des ordonnances que vous préparez dans le cadre de la réforme du code minier ?

M. Vincent Hulin. – Les projets d'ordonnances relatives à la réforme du code minier ont été soumis à la participation du public jusqu'au 16 mars dernier et sont disponibles

à la consultation. Ces projets ont été transmis au Conseil d'État en vue d'une adoption en conseil des ministres courant avril.

J'entends bien la posture des industriels qui considèrent que leurs activités n'auront pas d'impact sur l'environnement. C'est rassurant : les précisions et les études d'impact que nous allons exiger d'eux ne leur poseront donc aucun problème !

Vous nous interrogez ensuite sur la façon de faire le lien avec les parties prenantes et de mieux les associer à ces activités. Les études environnementales et les études d'impact y contribuent selon nous. C'est sur le fondement de données claires, transparentes et accessibles à tous que chacun pourra émettre un avis.

Cette nouveauté incluse dans la réforme du code minier a clairement manqué ces dernières années. Nous avons tous en tête des exemples de projets pour lesquels, en amont lors du débat, mais également en aval, en phase contentieuse, ces données auraient pu être utiles pour faire valoir des enjeux environnementaux.

M. Jean-François Gaillaud, chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques. – Le fondement même de la réforme du code minier est l'évaluation environnementale, économique et sociale, qui figure en toutes lettres dans la loi Climat et résilience. Il s'agit de disposer, préalablement à l'octroi de tout permis minier, d'une évaluation reposant sur les différents piliers du développement durable : l'évaluation environnementale, qui sera soumise à l'avis du Conseil général de l'environnement et du développement durable, mais également l'évaluation des aspects sociaux et économiques, qui relèvera du Conseil général de l'économie.

Les ordonnances sont au nombre de quatre. D'ordre essentiellement technique, elles viennent préciser des dispositions qui n'ont pas été détaillées dans le projet de loi adopté en juillet dernier. La première porte sur l'encadrement des procédures d'exploitation minière en outre-mer et plus précisément sur les procédures spécifiques d'autorisations d'exploitation qui concernent exclusivement la Guyane. La deuxième contient des dispositions techniques relatives à l'évaluation environnementale. La troisième précise le séquençage du processus d'instruction des demandes de permis miniers, qu'il s'agisse des permis exclusifs de recherche ou des concessions. Enfin, une ordonnance « travaux » est consacrée à la fin de vie associée à l'activité minière.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Qu'en est-il de l'acceptabilité sociale des projets ? La prise en compte des populations locales directement concernées par ces activités est un objectif important. Le ministère réfléchit-il à une meilleure concertation ou à une meilleure communication sur les enjeux de protection de l'environnement et d'acquisition de la connaissance ?

M. Vincent Hulin. – La volonté du législateur, clairement exprimée dans la loi Climat et résilience, est bien le partage de l'information. La concertation, les avis d'experts et les consultations d'instances permettent d'associer les parties prenantes et de répondre aux attentes, parfois aux réticences, d'un certain nombre d'acteurs. L'idée est d'étudier au mieux les enjeux de chaque projet et de communiquer suffisamment tôt, de sorte que chacun ait bien conscience des tenants et des aboutissants, des effets sur l'environnement et des lieux concernés, avant de se forger un avis et, ensuite, de l'exprimer. Nous y travaillons, en milieu terrestre comme en milieu marin.

La méconnaissance des fonds marins, de leur répartition, de leurs écosystèmes, et des ressources qu'ils recèlent sont aussi un frein à l'association pleine et entière de chacun à ces projets. C'est pourquoi la nécessité de mettre l'accent sur l'exploration, sur le développement de la recherche et sur la connaissance a été réaffirmée par le CIMer, dans la stratégie nationale pour la biodiversité ou encore à l'occasion du *One Ocean Summit*.

C'est aussi pour ces raisons que l'Union européenne et la France défendent, dans les discussions internationales, les études environnementales et les études d'impact. Il ne s'agit pas de freiner ou de bloquer les projets – même si cela est parfois souhaitable –, mais de partager largement l'information, avant même toute action ou toute autorisation d'exploitation.

Nous pensons que le futur traité BBNJ participe aussi de cette association des parties prenantes. Il créera, pour les eaux situées en dehors des juridictions nationales, un cadre juridique précisant les rôles et les responsabilités de chacun.

M. Jacques Fernique. – Vous avez évoqué le travail sur l'exploration. Cette notion ne véhicule-t-elle pas une ambiguïté ? J'entends votre conception de l'exploration – une façon d'approfondir la connaissance du milieu pour mieux mesurer les impacts –, mais celle-ci peut aussi être effectuée en vue d'une exploitation, d'une prospection minière. Pouvez-vous clarifier ce point ?

M. Vincent Hulin. – Il persiste, et persistera, deux conceptions différentes du terme « exploration » qui dépendent des intérêts de chacun. Les exploitants potentiels n'ont pas la même conception que nous.

Pour notre part, nous estimons que l'exploration peut être menée par des acteurs qui envisagent une éventuelle exploitation. Le but réaffirmé de notre pays est de disposer de données : état des ressources, localisation, manière dont elles pourraient éventuellement être exploitées et impact de cette exploitation.

L'exploitation est une deuxième étape, éventuelle, qui pourrait être menée dans le cadre national et international que j'ai déjà évoqué.

La France a réaffirmé sa volonté qu'il n'y ait pas d'exploitation sans définition d'un cadre clair pour l'étude environnementale ; ce cadre ne peut être élaboré sans connaissances et exploration.

Vous avez évoqué un éventuel Grenelle des fonds marins. Nous ne disposons pas d'informations sur ce sujet : c'est même la première fois que nous entendons parler. Néanmoins, les discussions associant toutes les parties prenantes sont toujours utiles. Cette question relève davantage du ministère de la mer ou du secrétariat général de la mer.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Nous n'avons pas évoqué la question d'un Grenelle des fonds marins lors de nos discussions avec le Gouvernement ou l'administration. Mais nous avons pu noter une volonté d'échanges, qui pourraient prendre la forme d'un « Grenelle » ou avoir un caractère moins formel.

S'agissant des fonds marins, nous avons l'impression de passer d'une approche stratégique et militaire à une approche plus intégrée et multi-niveaux : exploration et acquisition de connaissances, stratégie minière, applications éventuelles dans le domaine biomédical. Cette question soulève des craintes et même, parfois, des fantasmes. Les grands

fonds marins semblent être la dernière frontière : après, nous aurons fait en quelque sorte le tour de la planète.

Les échanges et concertations entre acteurs leur permettront de se mettre d'accord sur les grands principes. Il appartiendra au Gouvernement de lancer ou non une telle initiative, même si la période actuelle n'est pas propice à des prises de position fermes sur le sujet.

Néanmoins, nous aimerions recueillir votre avis sur l'opportunité d'organiser, à ce stade, peut-être prématuré en l'état actuel des connaissances, un débat national sur la question des grands fonds marins. Un travail de « sachants » est-il selon vous encore nécessaire avant de lancer un tel débat ? Selon moi, c'est une question de calendrier, car tôt ou tard ce débat adviendra.

Nos auditions ont mis en évidence à quel point nous méconnaissions les richesses de nos fonds marins. Nous constatons l'importance des moyens déployés, la forte volonté du Gouvernement et la course internationale aux fonds marins – souvent comparée à la course aux étoiles – qui est lancée. Le débat national doit-il avoir lieu maintenant ou est-il encore trop tôt ?

M. Vincent Hulin. – Nous sommes preneurs de consultations associant toutes les parties. C'est ainsi que nous procédons dès lors qu'il s'agit d'élaborer des stratégies transversales. Nous avons tout à y gagner, car ces débats se tiennent de toute manière : autant qu'ils aient lieu le plus en amont possible pour en tenir compte. Nous sommes toujours plus efficaces et intelligents à plusieurs !

La question du calendrier est pertinente. Nous avons évoqué les discussions sur le traité BBNJ dans le cadre de l'AIFM. Il faut avancer sur le sujet, et voir comment y intégrer une vision française et européenne. Peut-être faut-il attendre que tout cela se stabilise, ce qui sera fait en 2022-2023.

Aujourd'hui, différentes instances – le Conseil national de la mer et des littoraux, le Conseil national de la transition écologique, le Conseil national de la protection de la nature, le Comité national de la biodiversité – peuvent discuter de ce sujet. Mais l'organisation d'un groupe de travail ou d'un « Grenelle » sur la question me semble pour l'instant prématurée.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – S'agissant de la mise en œuvre de la stratégie nationale, certains de nos interlocuteurs sont dans l'attente et commencent à trouver le temps long. Avez-vous des précisions à nous apporter ?

Quel est votre avis sur l'échéance pour le démonstrateur ? Nous en avons beaucoup entendu parler au début de nos travaux, puis le sujet s'est étiolé. Le projet est-il suspendu ? *Quid* de l'opportunité de le déployer outre-mer ? En tant que sénateur de Polynésie, je milite pour qu'un maximum de prospection technologique puisse se faire dans les outre-mer.

La mise en œuvre du jumeau numérique des océans pose de nombreuses questions. Quels seront les moyens déployés pour le réaliser ? Permettra-t-il de mesurer les impacts environnementaux, non seulement d'une éventuelle exploitation mais aussi de l'exploration ?

M. Vincent Hulin. – Le pilotage global de la stratégie nationale et la mise en œuvre du jumeau numérique des océans relèvent de la compétence du Secrétariat général de la mer.

Pour notre part, nous ne participons qu'aux discussions sur les points qui nous concernent.

S'agissant de la stratégie, nous sommes dans une période d'identification du financement des différents projets. Le financement des projets est en voie d'achèvement, sauf pour le démonstrateur.

S'agissant du jumeau numérique des océans, nous avons participé aux discussions dans le cadre du *One Ocean Summit*. Ce projet suscite de nombreuses attentes. Il nous semble indispensable qu'il ait une composante environnementale, afin de progresser sur ce point.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Êtes-vous associés au projet de cartographier 80 % des fonds marins, qui était l'un des objectifs du *One Ocean Summit* ? L'objectif est ambitieux, mais nous ne savons pas encore s'il s'agira de bathymétrie améliorée ou d'une cartographie précise. Quelles sont vos attentes en la matière ?

M. Vincent Hulin. – Ce projet relève davantage de la recherche et de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer). Je ne peux vous donner de précisions sur l'état d'avancement du projet.

Notre objectif est de permettre que les connaissances bénéficient au plus grand nombre, et que les données soient publiques et utilisables par tous.

Ces données doivent aussi pouvoir servir de base de discussion avec les parties prenantes pour élaborer les différents projets, mais également pour définir des aires marines protégées. Elles doivent permettre d'identifier les fonds marins qui ont besoin d'une protection spéciale.

M. Michel Canévet, président. – J'aimerais évoquer la question de la transition écologique et de la nécessité de recourir à des métaux dits rares, comme le lithium. On voit bien la difficulté que suscite en France l'ouverture de nouvelles explorations. La situation est exactement la même s'agissant de l'implantation d'éoliennes.

La France n'a-t-elle pas intérêt à être plus offensive ? Des permis d'exploration ont été octroyés, et les ressources naturelles pourraient nous être très utiles pour la transition écologique. L'exploitation pourrait se faire sur la base des connaissances à notre disposition.

Nous avons le sentiment d'une certaine timidité sur le sujet. Des acteurs privés sont prêts à s'engager. Nous ne devons pas prendre de retard.

M. Vincent Hulin. – Sur l'exploitation des ressources rares, la position de la ministre est claire. Notre transition énergétique nécessite des minéraux, que nous importons pour le moment. Il est de notre responsabilité d'exploiter ces ressources là où elles sont disponibles sur notre territoire. La question est similaire à celle de la déforestation importée : nous ne pouvons importer des ressources alimentaires sans nous poser la question de la façon dont elles sont obtenues. Nous avons besoin d'un cadre et nous devons prendre conscience des effets environnementaux de la transition énergétique.

La position de la France est-elle trop prudente sur l'exploitation des ressources dans les grands fonds marins ? Je ne le pense pas. Au CIMer notamment, des discussions ont lieu pour développer les activités d'exploration tout en ayant conscience de l'impact environnemental.

Dans le cadre du BBNJ, certains pays défendent l'idée que les zones internationales doivent servir à l'exploitation, qu'il ne faut pas se brider, et que nous améliorerons nos connaissances en avançant. La position de la France est plus équilibrée : nous estimons qu'il n'est pas possible de se lancer dans l'exploitation sans avoir conscience des conséquences.

On le voit avec l'exploitation minière terrestre, la prise en compte de l'acceptabilité sociale, économique et environnementale peut conduire à un arrêt des projets. Personne n'a intérêt à en arriver là. Ne pas réfléchir à la manière de réduire l'impact environnemental de l'exploitation relève d'une vision à très court terme qui risque de conduire rapidement à un blocage.

Il faut cadrer les choses : telle est la position, qui nous paraît équilibrée, de la France.

M. Michel Canévet, président. – On a le sentiment que les choses avancent en 2022. Des réunions internationales et les conclusions du CIMer de la semaine dernière ont permis de fixer des objectifs. Mais n'a-t-on pas perdu du temps par le passé à attendre la définition d'une stratégie nationale ? Cela ne s'explique-t-il pas par un fonctionnement en silos des services de l'État rendant difficile le pilotage interministériel ?

M. Vincent Hulin. – Vous avez probablement raison. L'organisation du Comité interministériel de la mer et la création du Secrétariat général de la mer, ainsi que l'organisation du *One Ocean Summit*, ont permis de mettre le sujet sur le devant de la scène et de définir des stratégies validées au niveau interministériel.

Les différents projets sont coordonnés, on l'a dit, par le Secrétariat général de la mer, car c'est là que les choses doivent se faire. La création d'un ministère de la mer a également permis d'avancer sur ces questions.

La structuration interministérielle est utile, tout comme l'a été l'organisation du *One Ocean Summit* à Brest. Les discussions communes ont permis d'identifier les points de vues et les divergences, et d'y voir plus clair.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Nous allons prendre connaissance des travaux sur les ordonnances. Monsieur Gaillaud, pour ce qui concerne l'ordonnance sur l'outre-mer, vous avez évoqué la Guyane. Qu'en est-il des autres territoires ?

M. Jean-François Gaillaud. – Toutes les dispositions du code minier s'appliquent à la Guyane, à la Guadeloupe, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte. Une particularité cependant : s'agissant de l'octroi des permis miniers en mer, la compétence relève de la région en Guyane.

La situation est un peu plus compliquée dans les collectivités d'outre-mer.

La Polynésie est totalement compétente pour le domaine minier, à l'exclusion de quelques substances identifiées comme critiques du point de vue de l'arme atomique. Je pense à l'uranium et au thorium notamment.

Wallis-et-Futuna a une compétence partagée avec l'État, mais la collectivité dispose d'une très forte compétence s'agissant de la définition des substances de mines et du champ applicable, à l'exclusion là aussi des substances associées à l'arme nucléaire.

La Nouvelle-Calédonie a son propre code minier, à l'exclusion des substances critiques associées à l'arme atomique.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie, les matières critiques sont liées à l'arme nucléaire. Existe-t-il des vellétés d'en faire évoluer la liste au regard des tensions sur les métaux qui apparaissent stratégiques dans le cadre de la transition écologique et de l'évolution des besoins de notre industrie ? Cette question taraude de nombreux élus de ces collectivités.

M. Jean-François Gaillaud. – Aujourd'hui, il n'y a pas de velléité de faire évoluer la liste des substances identifiées comme critiques, qui échappent à la compétence des collectivités concernées.

M. Teva Rohfritsch, rapporteur. – Je vous remercie pour le temps que vous nous avez consacré.

M. Michel Canévet, président. – Je vous remercie à mon tour pour vos explications.

La réunion est close à 18 h 05.

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

Mercredi 23 février 2022

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président –

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Audition de MM. Manuel Tunon De Lara, président de France Universités et Alain Fuchs, président de l'Université PSL (Paris Sciences & Lettres)

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Messieurs les Présidents, mes chers collègues, en premier lieu, je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de Madame Vanina Paoli-Gagin, rapporteur de cette mission d'information, dans l'incapacité d'être parmi nous aujourd'hui.

Nous recevons Monsieur Manuel Tunon de Lara, président de France Universités, ainsi que Monsieur Alain Fuchs, président de l'Université Paris Sciences & Lettres (PSL).

France Universités est une association loi 1901 rassemblant les dirigeants exécutifs des universités et des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Forte de 116 établissements membres, elle porte la voix et les valeurs des universités au sein des débats publics.

En prévision des élections présidentielle et législatives, France Universités a publié des recommandations visant à refaire de notre pays une grande nation scientifique, au service de l'éducation et de la société. Dans ce document, vous insistez sur la nécessité d'un engagement stratégique en faveur de la recherche et de l'innovation qui passe, au-delà d'un investissement massif dans l'enseignement supérieur, par une clarification dans l'organisation nationale de la recherche, des rôles d'orientation stratégique et d'agences de moyens et d'opérateurs. Ce document dresse également un constat alarmant sur l'état de la recherche dans le domaine de la santé en France. Il insiste enfin sur l'urgence à restructurer le pilotage de la recherche et l'innovation en biologie-santé, en redéfinissant notamment les rôles de l'Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (INSERM) et des universités, ainsi qu'en augmentant massivement les financements dans ce domaine.

Au-delà de vos fonctions en tant que président de France Universités, vous êtes professeur de pneumologie. En votre qualité de président de l'Université Bordeaux 2, vous êtes fortement engagé pour que cette université fasse partie, en 2011, des trois premiers lauréats du label Initiative d'Excellence (IdEx) du premier Programme Investissements d'Avenir (PIA) et reçoive en 2016 les 700 millions d'euros de dotations l'accompagnant, avec la labellisation définitive de l'IdEx. Aujourd'hui, l'Université Bordeaux 2 représente 54 000 étudiants, 6 000 agents, 8 écoles doctorales ainsi que 88 laboratoires.

La naissance suivie de la confirmation de l'initiative d'excellence de l'Université PSL fut plus complexe. Elle fut toutefois confirmée en 2020. Aujourd'hui, l'Université PSL regroupe neuf membres : Chimie ParisTech, l'École nationale des chartes, l'École normale

supérieure, l'École pratique des hautes études, l'ESPCI Paris, l'Institut Curie, MINES ParisTech, l'Observatoire de Paris et l'Université Paris Dauphine. Y sont également associés le Collège de France, le Conservatoire national supérieur d'arts dramatiques, le Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris, l'École des hautes études en sciences sociales, l'École française d'Extrême-Orient, l'École nationale supérieure des arts décoratifs, les Beaux-Arts de Paris, l'Institut de Biologie Physico-chimique, la Fondation Edmond de Rothschild, l'Institut Louis Bachelier et La Fémis.

Cette université représente 17 000 étudiants, 2 900 enseignants-chercheurs, 140 laboratoires, 200 conseils européens de la recherche (ERC), 10 laboratoires d'excellence (LabEx), 8 équipements d'excellence (EquipEx), 5 instituts Carnot, 50 start-ups par an et 3 000 partenaires industriels. Quant à son président, il fut auparavant pendant sept ans président-directeur général du CNRS.

Nous sommes particulièrement heureux de vous accueillir, car vos parcours respectifs nous laissent penser que la question qui nous occupe aujourd'hui, à savoir les raisons pour lesquelles la France peine à transformer l'essai d'innovation, vous est certainement familière et guide quotidiennement vos actions.

Je vous propose de prendre la parole durant quinze minutes, chacun à votre tour. Je laisserai ensuite mes collègues s'exprimer. Enfin, il serait intéressant que cette audition s'achève sur des propositions d'amélioration de votre part.

M. Manuel Tunon de Lara, président de France Universités. – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, nous sommes reconnaissants de pouvoir nous exprimer sur ce sujet.

J'ai effectivement occupé le poste de président d'université durant quatorze ans, et suis désormais depuis plus d'un an président de France Universités.

France Universités regroupe la totalité des 74 universités, soit 200 000 agents et 1,6 million d'étudiants. Il s'agit de la première force de recherche et d'innovation, intégrant plus de 3 000 laboratoires de recherche, 92 000 enseignants (dont 57 000 enseignants-chercheurs), 75 000 doctorants et 265 écoles doctorales. Ces universités contribuent au développement de l'innovation, par le biais de dépôts de brevet, de la création d'entreprises ou encore de la participation aux projets détectés par les Sociétés d'Accélération du Transfert de Technologies (SATT).

Les universités françaises ont également fait une entrée rapide et remarquée (certainement liée à une reconfiguration du paysage) parmi les *leaders* de l'innovation. En effet, treize universités françaises apparaissent cette année dans les classements mondiaux. Le classement de l'agence Reuters, s'appuyant sur le nombre d'universités dans le top 100 européen, place la France, avec 21 universités, en troisième position, juste derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni. Huit universités françaises apparaissent dans les cent premières mondiales, dont six IdEx ainsi que les universités de Lyon et de Montpellier. Il est ainsi possible de comparer ces positions à celles des pays les plus innovants, tels que la Corée, le Canada, le Danemark, la Finlande, le Luxembourg, les Pays-Bas ou la Suède.

Les questionnements autour de l'innovation française m'amènent à différentes réflexions.

Premièrement, il apparaît que certaines auditions, dans le cadre de cette mission d'information, ont fait état du nombre de rapports produits dans le domaine de l'innovation. Or ces rapports intègrent des recommandations récurrentes qui ne sont pas prises en compte, depuis longtemps, à commencer par celui de Christian Blanc, publié en 2004. Votre présente approche est néanmoins différente.

Deuxièmement, l'une des difficultés (à laquelle j'ai parfois été confronté en tant que président d'université) réside dans le fait que, en France, l'innovation est considérée par tout le monde comme un centre de ressources et non comme un centre de dépenses. Ainsi, l'État, les opérateurs – les SATT, qui doivent être rentables, sont considérées avec étonnement par les étrangers –, les organismes de recherche ou encore les universités privilégient plutôt le terme de « valorisation » au détriment de l'innovation. Cette situation, qui peut s'expliquer par un sous-financement des structures, peut être à l'origine de certains dysfonctionnements rencontrés.

Troisièmement, on a laissé d'installer une organisation de la recherche très complexe, qui n'est pas lisible pour les acteurs ; c'est parfois le cas à l'étranger, dans une certaine mesure, sans doute, mais les fonctions respectives de chacun sont confuses : quelles sont les orientations stratégiques nationales ? Qui organise les financements et les programmations ? Qui effectue les recherches ? Divers dispositifs se sont de surcroît greffés à cette organisation et complexifient le paysage.

Quatrièmement, enfin, une incompréhension de la définition même de la recherche fondamentale, par les décideurs à la fois publics et privés, est à noter. La place occupée par le doctorat est en effet souvent discutée. La recherche fondamentale, guidée par la curiosité scientifique, est souvent opposée à une recherche appliquée. Cette incompréhension entraîne alors une complexité de mise en place d'une organisation globale en faveur de l'innovation.

Par conséquent, les universités ne parviennent pas toujours à construire des écosystèmes suffisamment attractifs pour le milieu industriel. Le classement européen dont je faisais mention plus haut ne positionne pas la France en tant que pays disposant d'un environnement attractif.

À ce titre, il me semble que l'université est en mesure d'apporter trois choses : la relation à l'entreprise, la formation, les environnements d'innovation.

S'agissant des relations avec les entreprises, l'université a su progresser en proposant une dimension de formation aux intérêts convergents et en travaillant sur l'anticipation sur les nouveaux métiers. Il convient à présent de renforcer les dispositifs de partenariat existants. Les universités soutiennent le développement des instituts Carnot, des laboratoires communs (LabCom) ou encore des incubateurs. Par ailleurs, il faudrait adapter les approches à la taille des entreprises et à leur stade de croissance. S'agissant des grandes entreprises, une mutation est en train de se faire, notamment concernant la capacité à gérer des projets plus collaboratifs de recherche et aux thématiques plus larges, fondées sur l'innovation ouverte. C'est à encourager. Toutefois, c'est plus difficile avec les petites et moyennes entreprises, qui ne disposent pas toujours des ressources nécessaires à la collaboration. Il me semble néanmoins que l'ancrage territorial des universités doit amener à diverses réflexions.

La formation liée à la recherche est une force de l'université. Celle-ci peut former les étudiants qui se destinent au monde de l'entreprise dans le domaine de la recherche et

former à l'innovation les étudiants qui s'orientent vers la recherche. Je ne reviens pas sur le concept de doctorat, sur lequel il est pourtant nécessaire d'insister puisque ces futurs chercheurs sont également de futurs décideurs. Leur place dans l'entreprise et dans la prise de décision publique sera ainsi essentielle à la compréhension du système de recherche et au développement de l'innovation. Il s'agit de futurs entrepreneurs. Il faut augmenter le nombre de Conventions Industrielles de Formation par la Recherche (CIFRE) et en proposer des variantes.

Par ailleurs, la formation à l'entrepreneuriat me semble essentielle. L'université est un vivier de talents. Certaines grandes réussites industrielles ont hébergé ces étudiants talentueux, qui avaient accédé à la culture entrepreneuriale. Ce concept se développe actuellement en France par le biais de missions d'immersion en entreprise, par exemple. Il conviendrait à présent de poursuivre dans cette voie pour proposer aux étudiants de bénéficier d'une réelle culture d'entreprise.

Enfin, l'attractivité des campus d'innovation est à travailler. Une récente analyse sur le sujet, basée sur un échantillon européen, a été effectuée. La proposition qui en découlait mentionnait l'intérêt à organiser les campus d'innovation autour des universités. En effet, ces dernières concentrent la majorité des laboratoires de recherche et des infrastructures, réunissent les écoles et les organismes de recherche, et bénéficient des dispositifs de partenariats avec les entreprises. Elles sont ancrées dans le territoire tout en ayant une tête à l'international. Enfin, elle n'a pas d'intérêt commercial. Les iDex et les I-SITE émergent, qui doivent devenir plus attractifs.

L'innovation doit dorénavant devenir un objectif stratégique et prioritaire pour l'État, pour les dirigeants. Il convient de construire un environnement attractif et adapté à cette stratégie, en en simplifiant l'organisation. Il faudrait ainsi une seule direction de la recherche : en tant que président d'université, j'ai dû coordonner mon action avec la direction de la recherche de l'université, celle du CNRS, celle de l'INSERM. Peut-on encore se permettre de ne pas mutualiser nos moyens pour organiser la recherche et l'innovation ? Ces structures se retrouvent très souvent en compétition pour de mauvaises raisons. Il est aujourd'hui indispensable de simplifier l'organisation, et d'intégrer davantage les dispositifs du PIA (parfois conçues comme des structures autonomes financièrement, alors que leur futur dépend de leur environnement académique, notamment pour les ressources humaines). Cette situation nécessite donc une plus forte décentralisation ; c'est pourquoi nous militons pour un acte II de l'autonomie, qui permette à l'université française de rejoindre les standards européens.

Mon analyse conduit à de nombreuses propositions :

- Une clarification des missions : qui décide de l'orientation stratégique nationale ? Qui finance ? Qui programme ? Qui réalise ?

- Un alignement du financement des universités françaises, qui sont sous-financées, sur les standards internationaux, dans le domaine de la recherche au long cours, qui produit le vivier de l'innovation ; l'université est dans une position très fragile et la LPR a commencé à renforcer le financement de la recherche ;

- Une responsabilisation des établissements, par le biais de contrats d'objectifs et de moyens établis avec l'État (afin d'effectuer une évaluation *a posteriori* des actions pour réorienter éventuellement les financements et les objectifs) ;

– La mise en place d’une seule tutelle et d’un seul gestionnaire des laboratoires (la compétition interne entre tutelles est un handicap majeur au fonctionnement général).

Avant de terminer, je vous recommande la lecture d’un récent rapport de l’Union européenne des universités, qui traite du rôle des universités en région dans l’innovation.

M. Alain Fuchs, président de l’Université Paris-Dauphine (PSL). – Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, merci de cette invitation.

Vous avez donné une liste assez longue de nos établissements et partenaires. Je me permets de préciser que l’Université PSL est un établissement public expérimental (EPE), et qu’elle dispose aujourd’hui d’un périmètre fixe de neuf établissements et de deux établissements associés. L’autonomie importante des écoles associées dans une université représente un modèle nouveau à l’échelle de la France (mais plus commun au niveau international).

Il a fallu du temps pour que nous obtenions la labellisation IdEx. L’objectif de l’Université PSL, au même titre que celui des EPE, est de devenir un grand établissement reconnu à l’international. Nous avons déjà intégré certains classements mondiaux, tels que ceux de Shanghai (considéré à tort, à cause d’une forme de paresse journalistique, comme l’unique classement international) ou de Times Higher Education, qui est très influent et dont le classement des universités de moins de cinquante ans est paru il y a quelques jours et place l’Université PSL en première position.

Par l’antériorité de nos composantes, nous sommes considérés à la fois comme une jeune et une ancienne université. Je ne partage pas forcément cet avis. Nous sommes une université construite avec des briques anciennes, cela ne veut pas dire que chaque brique constituait seule une université.

Les questionnements que vous soulevez sont très importants. Les politiques de recherche et d’innovation, et de transfert des connaissances de la recherche vers des résultats industriels tangibles sont fondées sur deux illusions tenaces. La première est que l’invention et l’innovation se décrètent, qu’il suffit de fixer des priorités par le haut et de consacrer de l’argent, parfois beaucoup, pour que des changements de culture et de mentalités s’opèrent. La deuxième illusion présuppose que ces évolutions peuvent se réaliser rapidement (le temps d’un mandat électif) ; c’est une grande illusion.

Développons. La culture dans le domaine de la recherche scientifique en France est historiquement marquée par une forte séparation entre le public et le privé, entre l’univers de l’enseignement supérieur et le milieu socio-économique : c’est comme ça, c’est notre héritage. Les domaines de l’enseignement supérieur et de recherche publique français se sont construits autour de valeurs de la recherche « libre » (dite fondamentale, bien que je n’apprécie pas ce terme), de l’autonomie intellectuelle de ses acteurs, du primat de la connaissance « pure » et d’une forme de rejet des applications « mercantiles ». Comme évoqué par la plupart de vos interlocuteurs durant leur audition, ces positions ont largement évolué, depuis deux ou trois décennies. Toutefois, l’évolution de la culture universitaire est lente et complexe à mettre en place.

Par ailleurs, durant de nombreuses années, le monde socio-économique s’est appuyé sur les ingénieurs de grandes écoles (écoles qui ne réalisaient alors que peu de recherche, contrairement à aujourd’hui). Enfin, l’industrie ne recherchait pas de titulaires en

doctorat, comme c'est le cas de nos jours. Par contraste, l'Allemagne possède un tissu riche de PME et d'ETI technologiques, très orienté vers la recherche et le développement. Il est à noter que le tissu industriel français s'est affaibli. À titre d'exemple, les 3 % de PIB que représente la recherche en l'Allemagne sont composés de 2 % issus du domaine privé et de 1 % du domaine public. Comparativement, les chiffres de la France sont bien inférieurs.

Je l'ai dit, de nombreux changements ont eu lieu ces dernières années. Ainsi, les chercheurs sont désormais plus sensibles à la dimension sociétale et pratique de leurs recherches et à la question de l'innovation.

Nos étudiants appartiennent maintenant à la génération start-up. Le transfert de technologie n'est plus un gros mot, c'est une bonne nouvelle, mais la situation n'évolue pas aussi rapidement que nous pourrions l'espérer.

Pourquoi ces évolutions n'ont-elles pas encore produit de champions industriels de la *tech*, tels que les GAFAM, malgré les considérables investissements financiers du pays dans la création d'outils de facilitation de transfert (SATT, IRT-ITE, IHU...) ? Monsieur Didier ROUX, auditionné récemment dans le cadre de cette mission d'information, a fourni quelques éléments de réponse. Je cite :

« L'État a créé tout un tas d'instituts pour développer une croissance de technologie dans lesquels il faudrait mettre de l'ordre. – J'approuve ! – Les SATT sont devenues un obstacle aux transferts, avec un *business model* sans queue ni tête ». Et il plaiderait pour une réintégration des SATT, IRT-ITE, etc. au sein des universités.

Je partage totalement son analyse.

Ces différentes structures se situent entre deux mondes : celui des universités et celui socio-économique. On a mis les SATT au milieu pour faire le travail que les universités auraient dû faire. Or, comme le remarquait Madame Susanne BERGER du MIT, dans un rapport remis à Monsieur Thierry MANDON, ce qu'il eût fallu faire, c'est enrichir l'interface directe entre ces milieux, accroître la porosité entre eux.

Il existe une croyance bien ancrée au sein de l'appareil d'État français, selon laquelle, en imposant d'en haut des outils nouveaux au service de l'innovation et du transfert de technologies et en y mettant de l'argent, parfois beaucoup, les changements se font d'eux-mêmes. Il s'agit d'une illusion, ce n'est pas le cas. L'innovation dans un domaine donné ne se décrète pas. Les changements sont essentiellement de nature culturelle et prennent du temps.

Je ne crois pas que l'évolution des mentalités doive beaucoup à ces différents outils. Si la culture du milieu de la recherche publique a changé, c'est sans doute dû à sa confrontation avec des pays plus avancés dans ce domaine (tels que les pays anglo-saxons). C'est la circulation des cerveaux et des idées qui a contribué à une prise de conscience progressive de la part de nos équipes de recherche du caractère nécessaire de l'innovation.

Les outils mis en place, à condition qu'ils soient simples et compréhensibles, facilitent bien entendu les choses. Malgré tout, les évolutions culturelles sont lentes. Nous venons de loin. Nous avons dédaigné il y a plusieurs décennies les industries naissantes de l'information et de la communication : ces actions n'étaient pas dignes du génie français. On

ne se rattrape pas en quelques années. Mon message n'est pas négatif : les choses se passent, il faut être patient et continuer d'avancer.

Le Gouvernement se dote de grandes ambitions industrielles, à travers le plan d'investissement « France 2030 », par exemple. Quand Kennedy a assigné une nouvelle frontière à l'Amérique des années 1960, il s'agissait d'une démarche conquérante, tendant à dominer le monde. Quand on promet chez nous régulièrement des milliards pour une poignée de projets – on l'a fait plusieurs fois au cours de l'histoire –, c'est un effort de rattrapage. C'est du colbertisme, on aime cela et ce n'est pas un titre de gloire : création de manufactures d'État pour tenter de suivre l'effort britannique, volontarisme industriel des gouvernements du XX^e siècle pour tenter d'échapper à l'emprise anglo-saxonne puis pour rattraper l'Allemagne dans les années 1970, nationalisations dans les années 1980 pour enrayer la suprématie du Japon... Chaque fois que l'État a affiché une ambition de ce type, c'est à la suite de la prise de conscience d'un déclin, attribué à la défaillance de l'initiative privée et de la recherche publique. On en est encore là mais la lucidité commande de rappeler que l'État français n'a pas toujours été un innovateur très performant ; je vous renvoie au plan Calcul.

Il n'est pas question d'abandonner ces programmes de rattrapage en R&D ; ils sont nécessaires. En revanche, si nous voulons devenir un *leader* dans les domaines de l'innovation et de la technologie, il faut alors réaliser que la plupart des domaines qui seront porteurs dans vingt ou trente ans n'existent pas encore. Pour paraphraser El-Mouhoub Mouhoub, « si on veut installer et garder une avance technologique, et non juste rattraper notre retard – ce qui est important – sur des sujets d'actualité, il faut favoriser les avantages compétitifs longs et donc mettre le paquet sur la recherche ». C'est de cette recherche de base, qui se porte moyennement bien, que seront issus les domaines nouveaux et disruptifs de demain.

À titre d'exemple, lorsque j'étais président du CNRS, j'ai été confronté à des « rapports de conjoncture » du CNRS ; ce sont des rapports de gros volume, très bien faits, établis tous les quatre ou cinq ans. Ils rassemblent les prévisions de chacune des sections du comité national sur les évolutions à venir de leur discipline. C'était passionnant. Il m'a semblé pertinent d'accéder aux rapports de conjoncture établis dans les années 1970 et 1980. J'ai ainsi constaté que, dans les prospectives des sections disciplinaires relatives aux mathématiques, à la physique, à l'ingénierie ou encore à l'informatique, il ne manquait pas grand-chose : seulement internet... Nos chercheurs n'avaient pas prévu un tel changement. De même, aujourd'hui, nous ne pouvons pas non plus prévoir ce qui va transformer la technologie de demain, parce que c'est invisible.

Ma préconisation est donc de marcher sur deux pieds : un fort investissement en recherche publique de base (la loi de programmation de la recherche a commencé, concernant notamment la rémunération des jeunes chercheurs, c'est un premier pas mais il en faut un second) tout en poursuivant notre rattrapage en R&D dans les domaines où nous nous sommes laissés déborder.

Par ailleurs, il conviendrait que les outils (SATT, IRT, ITE, IHU) soient placés sous la pleine responsabilité des universités de recherche intensive.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Merci pour ces diagnostics sans retenue et pour ces propositions claires.

Mme Laure Darcos. – De nombreuses déceptions ont été constatées côté universitaire quant au fait que la LPR n’aille pas au-delà de la programmation de la recherche, mais avoir une projection financière importante dès les premières années était déjà difficile à obtenir.

Cette mission d’information et les prévisions qui en découlent me passionnent. Tout l’enjeu réside dans la transition entre la recherche et le transfert d’innovations. De nos jours, nous avons conscience de notre capacité à pouvoir devenir *leaders* sur certains secteurs en pointe, tels que le quantique ou l’hydrogène, bien qu’il soit impossible de prédire si ces domaines seront toujours d’actualité dans le futur. Néanmoins, je m’interroge : faut-il que nous poursuivions le saupoudrage sur l’ensemble des domaines ou devons-nous nous créer un grand ministère de l’industrie, de l’innovation, de la recherche et de l’énergie qui se focalise sur quelques grands secteurs et y mette le paquet ? Ou faut-il laisser faire les jeunes chercheurs, dont les travaux guideront nos décisions ?

De même, comment les universités peuvent-elles suivre les start-ups ? Comment accompagner les jeunes chercheurs sans recourir aux SATT ? Vos propos présupposent la possibilité de passer de l’université à l’industrialisation (vous seriez donc des financeurs potentiels et les interlocuteurs de Bpifrance, si l’on caricature), sans passer par ces acteurs, qui permettent d’accompagner cette étape. Or il me semble que les universités sont de grandes organisations complexes. La masse de travail à effectuer au sein des universités est déjà telle que je m’interroge sur la pertinence à gérer aussi le transfert de la technologie vers l’industrialisation.

Par ailleurs, je remarque que les jeunes chercheurs ne disposent pas forcément de compétences économiques. Le rôle des universités ne serait-il pas d’optimiser la formation entrepreneuriale des jeunes chercheurs ?

M. Manuel Tunon de Lara. – S’agissant des SATT, les universités en sont les actionnaires. Ces structures sont destinées à faire de la maturation. Elles suivent et négocient les projets entre les universités et les entreprises. Elles sont l’opérateur de l’université pour cette activité – suivi des projets, licences, etc. Il n’est pas question que l’université cesse cette mission, qui relève de son champ de compétence.

La conclusion du rapport de Madame Suzanne BERGER, de même que l’audition de M. Roux, reflète notre opinion sur le sujet. Nous souhaitons que ces missions soient intégrées à l’université. Interposer des objets entre le milieu de l’entreprise et le milieu de l’université, au lieu de faire entrer l’entreprise à l’université pour que celle-ci assure cette fonction nous semble inopportun. La critique des SATT, avec lesquelles on travaille d’ailleurs très bien et qui sont très différentes les unes des autres, consiste à déplorer la création de sociétés devant faire de la maturation et investir tout en devant, à terme, devenir rentables afin de s’autofinancer. C’est un non-sens.

Les actionnaires des SATT sont les universités, les écoles et les organismes de recherche. Ce croisement doit évidemment exister.

M. Alain Fuchs. – Toutes les grandes universités internationales sont des universités de recherche qui font de la valorisation intègrent une structure destinée à cette fin. Il n’y a pas de raison que nous ne soyons pas capables de faire la même chose. Les SATT existent, on ne va pas les supprimer, certaines fonctionnent plutôt bien ; néanmoins, le paysage a changé et leur intégration en tant que service universitaire au sein même de

l'université serait logique. Certaines universités sont capables d'être au plus près de leurs laboratoires tout en faisant de la valorisation, sans l'aide des SATT. À titre d'exemple, l'Université PSL n'a pas de SATT, elle a sa propre structure de valorisation, selon le modèle Lewiner, qui fonctionne bien : on va chercher dans nos laboratoires les technologies naissantes susceptibles d'être prématurées et maturées. C'est parfaitement possible.

Par ailleurs, au risque de démarrer une polémique, quantique et hydrogène ne sont pas des sujets de demain. La R&D en technologie quantique est un sujet de demain, parce qu'on espère avoir un ordinateur quantique et l'hydrogène est aussi important, bien sûr, il faut continuer de financer ces recherches, mais, entre nous, c'est de la R&D que les entreprises devraient faire. Il est certes important de construire de grands hydrolyseurs, mais ces sujets, imposés d'en haut, ne seront pas à l'origine d'innovations majeures dans l'économie, par exemple de la santé.

Il faut donc faire l'un et l'autre. Pour accéder à des positions de *leaders*, pour faire émerger l'équivalent des GAFAM en Europe sur des sujets qui nous sont pour l'instant toujours inconnus, il faut investir massivement dans la recherche de base, en parallèle de la poursuite de la R&D actuelle de très haut niveau. Il ne s'agit pas de laisser les chercheurs rêvasser dans un coin, les projets de l'ERC sont des projets libres de très haut niveau et leurs retombées sont importantes.

M. Manuel Tunon de Lara. – S'agissant des formations économiques à destination des jeunes chercheurs, vous avez raison, cela fait d'ailleurs partie de nos préconisations. C'est déjà largement mis en place au niveau des doctorats. La culture de l'innovation, de l'entreprise et de l'économie est essentielle à transmettre aux doctorants, même ceux se destinant à la recherche. Allier la formation par la recherche et l'expérience d'un doctorant nous fait parfois défaut, par rapport aux pays étrangers. Par ailleurs, les grandes entreprises recherchent davantage des environnements au sein desquels la recherche fondamentale excelle. On constate que de grandes entreprises françaises se tournent vers des environnements étrangers, parce qu'elles y trouvent ces ressources.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – De quelle manière imaginez-vous l'évolution des structures de valorisation au sein des universités ? La notion de risque est inhérente à l'innovation ; de quelle manière ces structures parviendraient-elles à gérer ce risque ?

M. Manuel Tunon de Lara. – Ce n'est pas le laboratoire qui prend le risque. La question peut se poser pour un chercheur qui s'appuierait sur une invention pour développer un produit à l'échelle industrielle. La très grande majorité des chercheurs souhaite comprendre et expliciter les phénomènes scientifiques. Très peu d'entre eux se dirigent vers la recherche appliquée dans le but de créer et de développer une entreprise. D'après les statistiques, 2 % seulement des start-upers sont issus de la fonction publique. La majorité provient en effet des étudiants, des écoles de management, d'ingénieurs ou des universités.

Toutefois, si un chercheur souhaite se diriger vers le développement d'une start-up, des dispositifs d'accompagnement sont disponibles. Les risques engendrés par sa volonté ne touchent alors pas le laboratoire auquel il appartient, mais plutôt la structure de financement sollicitée pour ce projet. La question à se poser serait peut-être la suivante : comment susciter davantage de vocations à l'innovation parmi nos chercheurs ?

Notre vision linéaire de l'innovation (recherche fondamentale, maturation, vallée de la mort, etc.) s'estompe. On parle maintenant d'écosystème, de multidisciplinarité, d'itérations, de passerelles, conduisant à une innovation plus ouverte permettant un taux de succès plus élevé dans les opérations de valorisation.

M. Alain Fuchs. – Les SATT ne sont pas connues pour prendre des risques énormes, parce que leur modèle de base (qui a quelque peu évolué) exigeait une rentabilité à dix ans. Ces structures ont ainsi privilégié le financement de projets proches du marché.

La notion de prise de risques me semble inhérente à la volonté du chercheur. D'après moi, l'époque durant laquelle il fallait convaincre les chercheurs de réfléchir à l'utilité de leurs inventions est révolue. De nos jours, nos laboratoires abritent suffisamment de jeunes chercheurs d'origines différentes, de langues différentes, avec des parcours à l'étranger, pour que, s'il y a une possibilité de tenter quelque chose, cela se fait. L'image caricaturale de laboratoires aux étagères pleines d'inventions formidables mais non exploitées ne correspond plus à la réalité. Dans les laboratoires, les chercheurs – souvent des doctorants, des postdoctorants ou de jeunes chercheurs non statutaires – se posent maintenant la question de ce à quoi peut servir leur découverte.

La question des financements, après 2-3 tours de table, est en revanche extrêmement compliquée, notre pays est trop petit pour cela et les choses ne se font pas bien à l'échelle de l'Europe, mais on a beaucoup de start-up aujourd'hui. Les statistiques montrent que les start-ups se créent et gagnent des concours de créations d'entreprises, on compte de nombreux incubateurs, mais 10 ans après leur création, de nombreuses start-up végètent avec 5 ou 6 personnes, n'ont pas créé d'emplois et survivent grâce aux financements. L'un des verrous les plus importants reste le passage de la start-up à l'entreprise.

Les grandes innovations se produisent à des moments et dans des lieux inattendus, d'où l'importance de continuer à inciter les chercheurs dans leur travail. Je ne crois pas que la difficulté majeure réside aujourd'hui dans le faible nombre de créations de start-ups. Il faut que nous parvenions à la transformer en PME.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Éviter leur rachat, pour celles fonctionnant sur un modèle industriel, serait pertinent.

Que pensez-vous des outils tels que les LabEx ou les IdEx ? Nous disposons de nombreuses évaluations en amont, mais peu *a posteriori*.

M. Manuel Tunon de Lara. – Les dispositifs du PIA 1 que vous évoquez ont été très structurants et nous ont permis (grâce à leur regard extérieur à travers un jury international) de poursuivre nos efforts, de concrétiser nos stratégies et de réaliser nos regroupements multidisciplinaires. En tant que président de l'Université de Bordeaux-2, j'ai pu constater que disposer d'une université multidisciplinaire était indispensable à la création d'un environnement de recherche et de formation favorable, similaire à ceux qu'abrite l'étranger.

L'ensemble de ces dispositifs a été évalué et suivi. Ils ont aidé considérablement à structurer l'organisation autour des universités. Toutefois, il me semble que les IRT, les SATT, les IHU, disposant d'une personnalité juridique propre, sont trop nombreux et complexifient le paysage.

S'agissant de l'évaluation plus globale, notre relation avec l'État devrait être contractuelle, afin de fixer des objectifs, de réaliser une évaluation des faits *a posteriori* et de pouvoir juger de la pertinence de ce soutien. Ce n'est pour l'instant pas le cas ; il s'agirait pourtant d'une solution convenant à la fois aux universités, leur permettant de disposer d'une feuille de route claire et de fixer des objectifs de recherche fondamentale et de formation, ainsi qu'au pays, puisque cela servirait ses intérêts. L'État a investi dans de nombreux projets d'universités qui se sont transformés et il est logique que cette transformation conduise à un cercle vertueux avec un retour sur investissement en termes de recherche, d'innovation et de transfert pour la société. Cela nécessite de basculer le sens du paradigme : définir d'abord le projet stratégique et seulement ensuite son évaluation, plutôt que d'avoir d'abord le financement.

Je crois que nous devrions fonctionner sur la base de contrats d'objectifs et de moyens d'une manière générale (et pas uniquement pour la recherche), correspondant à la durée d'un mandat d'un président et incluant une gouvernance autour de ces objectifs.

Je rappelle que les inventions ne se décrètent pas mais construire un écosystème propice à l'innovation est une stratégie, qui doit être construite. Or l'ensemble des universités n'en a pas les capacités et si on choisit cet objectif, cela implique de le privilégier par rapport à d'autres objectifs stratégiques, d'où l'importance de l'anticiper.

M. Alain Fuchs. – La restructuration du paysage de l'enseignement supérieur (intégrée au PIA) est une véritable réussite. On aurait pu espérer qu'avec les différents outils, les choses accélèrent plus vite du côté de l'innovation. Je pense que l'on doit être patient, parce que le chemin parcouru est considérable. Ne polémiqons pas sur les SATT ; elles existent, soit, ce n'est pas très grave. Les mentalités ont vraiment évolué. Il ne faut pas que vos auditions fassent ressortir un pessimisme, sur le mode « tout cela ne fonctionne pas », je pense que ce ne serait pas un bon diagnostic.

Sur l'évolution du paysage de l'enseignement supérieur, le PIA est une réussite éclatante. Les LabEx fonctionnent très bien, ils ont été gérés en mode projet, une grande majorité a d'ailleurs été renouvelée et est hébergée par les IdEx. Il s'agit toujours de projets, avec un contrat d'objectifs et de moyens, ambitieux et interdisciplinaires. Les EquipEx sont également de vraies réussites ; il y avait besoin d'un apport en équipements dans les laboratoires. On peut le mesurer. Quant aux IdEx, leur attractivité est plus importante, malgré la pandémie. Les universités IdEX émergent et se rendent de plus en plus visibles.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Le titre de la mission d'information, qui pourrait être source d'inquiétudes, est en vérité plutôt positif. Les projets disposent en effet d'un potentiel certain et nous nous questionnons sur leur point de bascule.

S'agissant des relations entre les organismes de recherche et les universités, vous évoquez des simplifications et de tutelles. Pourriez-vous développer ?

M. Manuel Tunon de Lara. – La contribution des organismes de recherche aux progrès des universités en France est colossale. Ils ont été créés à un moment où l'on n'avait pas confiance dans l'université française, peut-être à raison. On considérait que la recherche n'était pas dans les universités. Au fil du temps, notamment grâce au système des unités mixtes (un même laboratoire abrite à la fois des organismes de recherche et des universités), le niveau de la recherche s'est élevé. Malgré tout, certaines mesures (le déficit de

financements, le contexte, la complexité du paysage...) nous font craindre à tous un décrochage, un retard d'investissement.

Les difficultés rencontrées diffèrent en fonction de la typologie des organismes. D'abord, la multiplicité des tutelles implique, pour la gestion du travail quotidien au sein d'un laboratoire, la multiplication des dispositifs de système d'information, de fournisseurs, *etc.* S'agit-il d'un système optimal ? Non. Une multitude de préconisations a déjà été faite sur ce sujet depuis longtemps. Il faudrait réduire le nombre de tutelles, idéalement à une seule. À sa prise de fonctions, ce fut d'ailleurs la première volonté du successeur de Monsieur Alain FUCHS au poste de président du CNRS. Dans un souci d'optimisation des moyens, des fonctions support, cette organisation doit être repensée.

En outre, nous devons nous fixer des objectifs ambitieux pour l'ensemble de nos organismes de recherche. Je rappelle qu'il s'agit d'organismes parfois thématiques, disposant de plans stratégiques très aboutis et servant les intérêts du pays. Ils doivent être déclinés en fonction des universités. Il nous semble important de clarifier les rôles : qui définit l'orientation stratégique ? Ce n'est pas aux opérateurs de définir leur stratégie. Par ailleurs, il convient de séparer cette fonction de celle de financeur, du rôle des agences de financement, qui traduisent ces stratégies en programmes. Il faut enfin distinguer les fonctions d'opérateurs et de réalisation de la recherche. Nous devons rendre opérationnelle cette collaboration, en croisant organisation nationale et organisation locale. Il me semble que ce procédé doit être effectué au cas par cas, en fonction des organismes.

Prenons l'exemple de l'INRIA ; cet organisme n'a pas d'équipes mixtes, il a des équipes « projet », il a un plan stratégique défini et il implante ses instituts dans quelques universités pour décliner ce plan. Il est vraisemblable que cela pourrait être fait avec d'autres organismes thématiques. Le CNRS est à part, il embrasse l'ensemble des disciplines, mais il faut un projet stratégique, clarifiant les missions de chacun et prévoyant un fonctionnement plus opérationnel avec les universités.

M. Alain Fuchs. – L'existence d'organismes nationaux de recherche en France n'est pas une exception absolue. L'Allemagne, le Japon ou encore les États-Unis (avec les *national laboratories*, dépendant des ministères fédéraux) en abritent également. L'idée est qu'il doit y avoir des organismes gérant des choses importantes que les universités ne peuvent pas gérer séparément, y compris aux États-Unis, où les universités sont pourtant très fortes et très riches. Leur nécessité est donc avérée.

Le positionnement des organismes de recherche en France, notamment celui du CNRS, a été déterminant durant la période d'après-guerre et sans eux, la recherche en France n'existerait pas aujourd'hui.

Néanmoins, cela ne signifie pas que les équilibres installés doivent se maintenir. Le paysage de l'enseignement supérieur a changé et nos partenaires sont très proches – le CNRS représente près de la moitié de mes chercheurs et leur sentiment d'appartenance à l'université est très fort –, donc le paysage doit s'adapter aussi de ce côté. Le discours de l'actuel président du CNRS s'oriente d'ailleurs en ce sens, et nous pouvons nous en féliciter.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Merci pour votre présence et pour vos propos fort utiles. Nous ne pouvons pas conduire cette mission d'information sans passer par cette audition.

Les premières analyses de ces semaines d'auditions font remonter des avis convergents. Je suppose que notre rapport final s'en inspirera. Nous aurions pu poursuivre cette discussion en évoquant la territorialisation des universités et la place des régions dans cette étape industrielle.

M. Alain Fuchs. – Ces sujets sont en effet passionnants. Je tiens à vous féliciter pour la création de cette mission d'information.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Le mérite revient à Madame Vanina Paoli-Gagin et à son groupe politique. Nous tentons d'animer et d'enrichir cette mission.

Merci à vous.

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

La réunion est close à 19 heures.

Mercredi 23 mars 2022

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

La réunion est ouverte à 09 h 00.

Audition de MM. Xavier Benoit, vice-président, et Jérôme Billé, délégué général de France Innovation (sera publié ultérieurement)

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

Audition de M. Franck Mouthon, président de France Biotech (sera publié ultérieurement)

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

Audition de MM. Roger Genet, directeur général et Nicolas Canivet, directeur de la stratégie et des programmes de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) (sera publié ultérieurement)

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

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

Audition de M. Régis Saleur, directeur général et de Mme Celia Hart, General Partner de Supernova Invest (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 12 h 30.

La réunion est ouverte à 14 h 00.

Audition de Mme Clara Chappaz, directrice de la French Tech (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 15 h 00.

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de médaillés de l'innovation du CNRS (sera publié ultérieurement)

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

La réunion est close à 18 h 00.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 28 MARS ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 30 mars 2022

À 9 heures

Salle Médicis et en téléconférence

À 9 heures :

- Examen, en commun avec la commission des affaires européennes, de la proposition de résolution européenne sur le Pacte vert et l'autonomie alimentaire de l'Union européenne au regard de la guerre en Ukraine
- Présentation du rapport d'information de Mme Anne-Catherine Loisier rappelant l'intention du législateur sur l'application de l'article 7 de la loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs relatif aux pénalités logistiques infligées par les distributeurs ;

À 11 heures :

Captation vidéo

- Audition de Mme Mary Warlick, directrice exécutive adjointe de l'Agence internationale de l'énergie, sur les conséquences de la guerre en Ukraine sur l'approvisionnement en énergie et en métaux stratégiques

Commission des affaires étrangères

Mardi 29 mars 2022

À 17 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

- Audition du Général d'armée Thierry Burkhard, chef d'état-major des armées.

Commission des affaires sociales

Mardi 29 mars 2022

À 15 h 30

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Mission d'information sur le contrôle des EHPAD (Rapporteurs : M. Bernard Bonne et Mme Michelle Meunier) : Audition de Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie.

Mercredi 30 mars 2022

À 9 heures

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Mission d'information sur le contrôle des EHPAD (Rapporteurs : M. Bernard Bonne et Mme Michelle Meunier) : Audition de MM. Philippe Charrier, président directeur général et Jean-Christophe Romersi, directeur général, d'Orpea France

- Mission d'information sur le contrôle des EHPAD (Rapporteurs : M. Bernard Bonne et Mme Michelle Meunier) : Audition1 de Mme Sophie Boissard, directrice générale de Korian.

À 16 h 30

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, de Mme Fabienne Bartoli, candidate proposée pour la direction générale de la Haute autorité de santé

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 29 mars 2022

À 15 h 30

Salle n° 67 et en téléconférence

- Examen du rapport d'information et vote sur les éventuelles propositions des rapporteurs de la mission d'information sur les perspectives pour l'aménagement du territoire sur les volets « inclusion numérique » et « accès territorial aux soins »

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 29 mars 2022

À 15 h 30

Salle n° 245 et en téléconférence

- Présentation du rapport d'information de Mme Sonia de la Provôté visant à actualiser les conclusions de la mission d'information sur la mise en œuvre de la réforme du premier cycle des études de santé.

- Présentation du rapport d'information de Mme Else Joseph et de M. Olivier Paccaud sur la réalité de la mise en œuvre du plan de relance en faveur des patrimoines.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission des finances

Mercredi 30 mars 2022

À 17 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- 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.

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de nomination aux fonctions de président du Haut Conseil du commissariat aux comptes en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010 838 du 23 juillet 2010, relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Jeudi 31 mars 2022

À 9 heures

Salle Médicis et en téléconférence

- 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 de l'avis de la commission.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 10 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010, relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de Mme Florence PEYBERNES, candidate proposée par le président de la République aux fonctions de présidente du Haut Conseil du commissariat aux comptes, et vote⁴ sur cette proposition de nomination.

Commission des affaires européennes

Mercredi 30 mars 2022

À 8 h 15

Salle Médicis et en téléconférence

- Session extraordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) des 14 et 15 mars 2022 : communication de M. Claude Kern, président de la sous-commission sur les conflits entre les États membres du Conseil de l'Europe à l'APCE.

À 9 heures

Salle Médicis et en téléconférence

- Pacte Vert et autonomie alimentaire de l'Union européenne au regard de la guerre en Ukraine : examen de la proposition de résolution européenne, en commun avec la commission des affaires économiques.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France

Mardi 29 mars 2022

À 17 heures

Salle n° 213 et en téléconférence

- Examen du rapport de la commission d'enquête.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

Mercredi 30 mars 2022

À 14 h 30

Salle n° 213 et en téléconférence

- Audition de M. Franck von Lennep, directeur de la sécurité sociale

- Audition de M. Éric Chenut, président de la fédération nationale de la mutualité française

Mission d'information sur le thème : « Protéger et accompagner les individus en construisant la sécurité sociale écologique du XXIème siècle »

Mercredi 30 mars 2022

À 9 heures

Salle n° 131 et en téléconférence

- Examen du rapport de la mission d'information présenté par Mme Mélanie VOGEL, rapportrice ;

Le délai limite pour le dépôt des demandes de modification auprès du secrétariat de la mission d'information (dlc-mi-securitesocialeecologique@senat.fr) est fixé au :

Mardi 29 mars 2022, à 18 h 30

Le projet de rapport pourra être consulté par les commissaires en salle A269 (commission des affaires économiques) le mardi 29 mars 2022, de 9 heures à 12 heures et de 14 heures à 18 heures.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mission d'information « Comment redynamiser la culture citoyenne ? »

Mardi 29 mars 2022

À 16 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

- Table ronde sur la démocratie participative :

. M. Loïc BLONDIAUX, professeur de science politique, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne ;

. M. Jean-Pierre GAUDIN, professeur de science politique émérite à Science Po Aix ;

. Mme Mathilde HEITZMANN-PATIN, professeur agrégé de droit public, université du Mans.

À 18 heures

Salle n° 263 et en téléconférence

- Échanges avec des membres de conseils de jeunes (collectivités ultramarines) :

. Mme Zion DUPIN de MAJOURBERT (Martinique) ;

. Mme Solène LURON (Martinique) ;

. M. Ayad BEN MBARAKA (Mayotte) ;

. MM. Anthony TORTILLARD et Noah IBAO (La Réunion) ;

. Mme Marie-Pierre PERNETTE, déléguée générale de l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ).

Cette réunion est ouverte aux membres de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

Mercredi 30 mars 2022

À 9 heures

Salle n° 245 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Martin HIRSCH, ancien président de l'Agence du service civique, président de l'Institut de l'engagement.

À 10 h 30

Salle n° 245 et en téléconférence

- Audition de M. Philippe BROUSSE, délégué général adjoint de l'Union nationale des missions locales (UNML).

À 11 h 30

Salle n° 245 et en téléconférence

- Audition de :

. Mmes Chantal BRUNEAU, membre du bureau, et Stéphanie ANDRIEUX, présidente de la commission engagement et bénévolat du Haut Conseil à la vie associative ;

. M. Hubert PÉNICAUD, référent national vie associative de France bénévolat.

Mission d'information sur « L'exploration, la protection et l'exploitation des fonds marins : quelle stratégie pour la France ? »

Mardi 29 mars 2022

À 17 heures

Salle RD204 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Maître Virginie Tassin Campanella, Avocat à la Cour, experte auprès de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), et de Mme Anne Caillaud, chargée de programme Outre-mer à l'UICN.

À 18 heures

Salle RD204 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Hervé Guillou, président du Comité stratégique de filière des industriels de la mer (CSF IM) et vice-président du Groupement des industries de construction et activités navales (GICAN).

Mission d'information sur le thème : « La judiciarisation de la vie publique : une chance pour l'État de droit ? Une mise en question de la démocratie représentative ? Quelles conséquences sur la manière de produire des normes et leur hiérarchie ? »

Mardi 29 mars 2022

À 17 h 15

Salle n° 216 et en téléconférence

- Examen et adoption du rapport d'information.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mission d'information sur le thème « Excellence de la recherche / innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française »

Mercredi 30 mars 2022

À 10 heures

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

À 10 heures :

- Audition de MM. Gabriel Giabicani, directeur Innovations et Opérations à la direction de l'Investissement de la Banque des Territoires, Gabriel Chung, directeur de la mission PIA à la Caisse des Dépôts et Consignations, et François Blouvac, responsable du programme Territoires d'industrie de la Banque des Territoires (*en téléconférence*).

À 11 heures :

- Audition conjointe de M. Antoine Le Roux, directeur général adjoint en charge de l'innovation à la Région Auvergne-Rhône-Alpes et de M. Sylvain Dorschner, directeur général de Grand E-nov (*en téléconférence*).

À 14 h 30

Salle n° 67 et en téléconférence

Captation vidéo

À 14 h 30 :

- Audition de M. Régis Réau, directeur scientifique Recherche et Développement d'Air Liquide.

À 15 h 30 :

- Audition conjointe de M. Jean-Pierre Nozieres, fondateur et président d'Antaios, et de MM. Matthieu Masselin, président et Jean-Louis Constanza, directeur du développement de Wandercraft.

À 17 heures :

- Audition de M. Paul-François Fournier, directeur exécutif Innovation de Bpifrance (*en téléconférence*).

À 18 heures :

- Audition de M. Stéphane Bancel, directeur général de Moderna (*en téléconférence*).