

SOMMAIRE ANALYTIQUE

| | |
|--|-------------|
| COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES | 9415 |
| • <i>Projet de loi relatif à l'énergie et au climat - Examen des amendements de séance au texte de la commission.....</i> | <i>9415</i> |
| • <i>Projet de loi relatif à l'énergie et au climat – Suite de l'examen des amendements de séance au texte de la commission.....</i> | <i>9434</i> |
| • <i>Projet de loi relatif à l'énergie et au climat – Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire</i> | <i>9457</i> |
| • <i>Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis</i> | <i>9457</i> |
| • <i>Désignation d'un rapporteur</i> | <i>9458</i> |
| COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... | 9459 |
| • <i>L'innovation et la défense – Examen du rapport d'information</i> | <i>9459</i> |
| • <i>La Jordanie, clé de voûte de la stabilité d'un Moyen-Orient en crise – Examen du rapport d'information.....</i> | <i>9469</i> |
| COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... | 9481 |
| • <i>Justice prud'homale – Examen du rapport d'information.....</i> | <i>9481</i> |
| • <i>Audition de M. Thierry Breton, en vue du renouvellement de son poste de directeur général de l'Institut national du cancer (INCa).....</i> | <i>9495</i> |
| • <i>Emploi des seniors – Communication.....</i> | <i>9508</i> |
| • <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 – Désignation des rapporteurs ..</i> | <i>9515</i> |
| • <i>Projet de loi de finances pour 2020 – Désignation des rapporteurs pour avis</i> | <i>9516</i> |
| • <i>Questions diverses.....</i> | <i>9516</i> |
| COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION | 9517 |
| • <i>Régulation audiovisuelle – Audition conjointe de Mme Sharon White, directrice générale de l'Office of communication (OFCOM) et de M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).....</i> | <i>9517</i> |
| • <i>Audition de Mme Marie-Laure Denis, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)</i> | <i>9527</i> |

| | |
|--|-------------|
| • <i>Algorithmes locaux dans Parcoursup – Communication</i> | 9537 |
| • <i>Projet de loi relatif à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Nomination des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire</i> | 9543 |
| COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE | 9545 |
| • <i>Audition de M. Sébastien Soriano, Président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)</i> | 9545 |
| • <i>Audition de M. Yann Wehrling, ambassadeur délégué à l'environnement</i> | 9562 |
| • <i>Projet de loi relatif à l'énergie et au climat - Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond</i> | 9575 |
| • <i>Projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations de chasseurs et renforçant la police de l'environnement – Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire</i> | 9577 |
| COMMISSION DES FINANCES..... | 9579 |
| • <i>Contrôle budgétaire – Contrats de ruralité – Communication (sera publié ultérieurement)</i> | 9579 |
| • <i>Contrôle budgétaire – Lutte contre la fraude et la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Communication (sera publié ultérieurement)</i> | 9579 |
| • <i>Pilotage et financement des très grandes infrastructures de recherche - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes</i> | 9579 |
| COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE | 9601 |
| • <i>Justice prud'homale – Examen du rapport d'information</i> | 9601 |
| • <i>Nomination de rapporteurs</i> | 9615 |
| • <i>Proposition de loi relative à la Polynésie française – Examen du rapport et du texte de la commission</i> | 9615 |
| • <i>Proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires – Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission</i> | 9617 |
| COMMISSION MIXTE PARITAIRE | 9627 |
| • <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour l'année 2018</i> | 9627 |

| | |
|--|-------------|
| COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE | 9629 |
| • <i>Audition de M. Cédric O, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Economie et des Finances et du ministre de l'Action et des Comptes publics, chargé du Numérique</i> | 9629 |
| • <i>Audition de M. Laurent Giovachini, pour le « Comité souveraineté et sécurité des entreprises françaises » du MEDEF et le Syntec numérique et de M. Loïc Rivière, Délégué général de Tech in France (sera publié ultérieurement)</i> | 9638 |
| • <i>Audition de M. Benoît Tabaka, secrétaire général adjoint de Google France (sera publié ultérieurement)</i> | 9638 |
| • <i>Audition de M. Anton 'Maria Battesti, responsable des affaires publiques de Facebook (sera publié ultérieurement)</i> | 9638 |
| • <i>Audition de MM. Marc Mossé, directeur juridique et affaires publiques de Microsoft Europe et Mathieu Coulaud, directeur juridique de Microsoft France (sera publié ultérieurement)</i> | 9639 |
| • <i>Audition de MM. Laurent Degré, directeur général, Guillaume de St Marc, directeur de l'innovation, Jean-Charles Grivaud, responsable cybersécurité et Bruno Bernard, directeur des affaires publiques, de Cisco France (sera publié ultérieurement)</i> | 9639 |
| • <i>Audition de M. Weiliang Shi, directeur général de Huawei France (sera publié ultérieurement)</i> | 9639 |
| MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LE SAUVETAGE EN MER ET LA SÉCURITÉ MARITIME..... | 9641 |
| • <i>Réunion constitutive</i> | 9641 |
| MISSION D'INFORMATION SUR LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS | 9649 |
| • <i>Examen du rapport d'information (publié ultérieurement)</i> | 9649 |
| MISSION COMMUNE D'INFORMATION « TRANSPORTS AÉRIENS ET AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES » | 9651 |
| • <i>Audition de MM. Thomas Juin, Président, et Nicolas Paulissen, délégué général de l'Union des aéroports français</i> | 9651 |
| MISSION D'INFORMATION SUR LA SOUS-UTILISATION CHRONIQUE DES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE..... | 9665 |
| • <i>Audition de MM. Hugo Bevort, directeur des stratégies territoriales, et Philippe Cichowlaz, chef de la mission des affaires européennes au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)</i> | 9665 |
| • <i>Audition de MM. Francesco Gaeta et Salvatore Serravalle, secrétaires généraux adjoints des affaires européennes</i> | 9677 |

| | |
|--|------|
| • <i>Audition de MM. Raymond Vall, sénateur du Gers, président de l'Association nationale des pôles territoriaux et des pays, Michael Restier, directeur, et Mme Julie Frère, directrice du Pays de Bray</i> | 9689 |
| • <i>Audition de M. Rodolphe Alexandre, président de la collectivité territoriale de Guyane</i> | 9699 |
| • <i>Audition de MM. Etienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques sous-directeur des politiques publiques à la direction générale des outre-mer, Arnaud Martrenchar, adjoint au sous-directeur, et Oudi Serva, adjoint au chef du bureau des politiques européennes, de l'insertion régionale et de la valorisation des outre-mer (sera publié ultérieurement)</i> | 9708 |
| • <i>Audition de Mme Véronique Gallo, adjointe au sous-directeur Europe et international à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du travail</i> | 9708 |
| • <i>Audition de MM. Daniel Prieur, secrétaire adjoint de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, président de la chambre interdépartementale d'agriculture Doubs-Territoire de Belfort, et Guillaume Cloye, chef du service territoires, alimentation et forêts (sera publié ultérieurement)</i> | 9716 |

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 22JUILLET ET A VENIR
..... 9717

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 16 juillet 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Projet de loi relatif à l'énergie et au climat - Examen des amendements de séance au texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons les amendements de séance déposés sur le projet de loi relatif à l'énergie et au climat. À l'expiration du délai limite, plus de 420 amendements avaient été déposés. Une trentaine d'amendements et de sous-amendements du rapporteur correspondent à des améliorations du texte de la commission ou à des remords, le rapporteur ayant peaufiné son ouvrage. Des amendements dits « extérieurs » portent sur les articles dont notre commission était saisie au fond – une trentaine proviennent du Gouvernement. Enfin, il y a des amendements portant sur les articles que nous avons délégués à la commission du développement durable, qui se réunit en même temps que nous.

Le périmètre du texte a été défini lors de la réunion de mercredi dernier. Sont irrecevables les amendements qui ne présentent pas de lien, même indirect, avec des dispositions du texte déposé. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de lien intellectuel avec la politique énergétique, cela ne veut pas dire non plus qu'ils ne sont pas pertinents, cela signifie simplement qu'ils ne relèvent pas de ce texte parce qu'ils sont dépourvus de lien juridique avec les dispositions qu'il comporte.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon sous-amendement AFFECO.1 conserve la précision rédactionnelle apportée par l'amendement n° 227 du Gouvernement à l'objectif de valorisation de la biomasse à des fins énergétiques, tout en retirant les suppressions d'objectifs envisagées.

Le sous-amendement AFFECO.1 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 227, sous réserve de rectification.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon sous-amendement AFFECO.2 à l'amendement n° 79 rectifié consolide l'objectif de développement de l'énergie hydraulique, notamment issu de la petite hydroélectricité.

Le sous-amendement AFFECO.2 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 79 rectifié, sous réserve de rectification.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon sous-amendement AFFECO.3 à l'amendement n° 168 apporte une modification rédactionnelle.

M. Franck Montaugé. – Il s'agit d'une mise en cohérence avec les dispositions de la loi Pacte, telles qu'elles ont été transcrites dans le code civil.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je n'y apporte qu'une modification rédactionnelle.

Le sous-amendement AFFECO.3 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 168, sous réserve de rectification.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement AFFECO.4 propose une nouvelle rédaction de l'objectif relatif au développement de l'hydrogène bas carbone et renouvelable en visant ses différents usages et en déclinant l'objectif par rapport aux consommations totales d'hydrogène, tous secteurs confondus, et par rapport aux consommations d'hydrogène industriel. Il résulte de mes échanges avec le ministère, et satisfera plusieurs des amendements déposés. Il satisfait notamment les amendements de Mme Noël et M. Cazabonne.

L'amendement AFFECO.4 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement AFFECO.5 ajoute aux objectifs de la politique énergétique un objectif général de pilotage de la production associé à un objectif quantitatif de développement des effacements conforme à la cible envisagée dans la future programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Il satisfait notamment un amendement de Mme Lamure.

L'amendement AFFECO.5 est adopté.

Article 1^{er} bis A

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement AFFECO.6 assouplit le calendrier de mise en œuvre de la loi quinquennale, afin de prévoir qu'elle puisse être adoptée jusqu'au 1^{er} juillet 2023 tous les cinq ans

Mme Sophie Primas, présidente. – À la place du 1^{er} janvier.

L'amendement AFFECO.6 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon sous-amendement AFFECO.7 à l'amendement n° 387 conserve la notion de consommation finale brute d'énergie pour la chaleur, le carburant et le gaz, où elle est justifiée.

Le sous-amendement AFFECO.7 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 387, sous réserve de rectification.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon sous-amendement AFFECO.8 apporte une précision rédactionnelle à l'amendement n° 6 rectifié *bis* en précisant qu'est visé le recyclage des installations de production d'énergie renouvelable.

*Le sous-amendement AFFECO.8 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 6 rectifié *bis*, sous réserve de rectification.*

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement AFFECO.9 facilite l’application de la condition relative à la participation du public dans le cadre de la loi quinquennale : si un tel débat devait avoir lieu, il ne devrait pas se tenir concomitamment à l’examen du projet ou de la proposition de loi par le Parlement mais pourrait intervenir avant ou après le débat parlementaire.

L’amendement AFFECO.9 est adopté, ainsi que l’amendement rédactionnel AFFECO.10.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement AFFECO.11 ajuste les dates des différentes périodes des certificats d’économies d’énergie (CEE) par coordination avec le principe d’une fixation par la loi, sur une base quinquennale, à compter de 2024, ainsi qu’avec l’annonce faite par le Gouvernement de prolonger d’un an la quatrième période.

L’amendement AFFECO.11 est adopté.

Article 1^{er} bis B

L’amendement rédactionnel AFFECO.12 est adopté.

Article 1^{er} quater

L’amendement rédactionnel AFFECO.13 est adopté.

Article 3

L’amendement de précision AFFECO.14 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Il y a lieu de maintenir la référence au statut parmi les éléments à prendre en compte, quand ce sera possible, dans la mise en œuvre des mesures d’accompagnement. C’est l’objet de mon sous-amendement AFFECO.15 à l’amendement n° 463.

Le sous-amendement AFFECO.15 est adopté. La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 463, sous réserve de rectification.

Article 3 bis

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’ajout d’un critère en consommation d’énergie primaire complexifie significativement la définition du logement décent, ce qui la rendrait moins lisible par les Français. Par ailleurs, il convient de prendre en compte les situations spécifiques de certains bâtiments, pour lesquels l’atteinte de cette performance énergétique n’est pas possible compte tenu de contraintes particulières : techniques, architecturales ou patrimoniales – comme cela est par ailleurs reconnu aux articles 3 *ter*, 3 *quater* et 3 *septies*. C’est l’objet de mon amendement AFFECO.17.

L’amendement AFFECO.17 est adopté.

Article additionnel après l'article 3 bis

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon sous-amendement AFFECO.18 à l'amendement n° 214 rectifié *bis* assouplit l'obligation d'élaborer un schéma directeur des réseaux de chaleur et de gaz.

Le sous-amendement AFFECO.18 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 214 rectifié bis, sous réserve de rectification.

Article 3 quinquies

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon sous-amendement AFFECO.19 à l'amendement n° 235 ajoute le montant des dépenses théoriques au diagnostic de performance énergétique.

Le sous-amendement AFFECO.19 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 235, sous réserve de rectification.

Article additionnel après l'article 3 septies

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement AFFECO.20 transpose le plus fidèlement possible la directive 2012/27/UE. Les dispositifs d'individualisation des frais de chauffage ont en effet un important rôle à jouer dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

L'amendement AFFECO.20 est adopté et devient article additionnel après l'article 3 septies.

Article 3 octies

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon amendement AFFECO.21 précise les conditions dans lesquelles les diagnostics de performance énergétique et les audits énergétiques sont transmis à l'Agence nationale de l'habitat et à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

L'amendement AFFECO.21 est adopté.

Article 3 terdecies

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mon sous-amendement AFFECO.22 à l'amendement n° 240 supprime les limitations à l'intégration du bilan carbone.

Le sous-amendement AFFECO.22 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 240, sous réserve de rectification.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

M. Jean-Pierre Decool. – L'énergie marémotrice doit jouer un plus grand rôle, car c'est une bonne forme de production d'électricité.

M. Laurent Duplomb. – Il a raison !

M. Martial Bourquin. – En effet. ?

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – En conclusion, je voudrais souligner les conditions déplorables dans lesquelles nous devons travailler. Ce n'est pas sérieux. Nous avons reçu les amendements hier, à midi. Ces conditions de travail ne nous permettent pas de donner à ce texte l'ampleur qu'il mérite.

Enfin, mes chers collègues, sachez que beaucoup des amendements auxquels j'ai donné un avis défavorable sont en fait déjà satisfait par le texte. Nous y reviendrons lors de la discussion en séance publique.

Mme Sophie Primas, présidente. – L'examen de ce texte en séance publique nous occupera sans doute jusqu'à jeudi soir. Je vous rappelle que les questions relatives l'Arenh et aux tarifs réglementés ne seront abordés qu'à la fin du texte. Compte tenu de l'importance de ces sujets, je vous invite à rester présents jusqu'au terme de l'examen des articles.

Je voudrais remercier le rapporteur pour la qualité de son travail, dans des conditions difficiles et une ambiance pour le moins particulière sur laquelle je ne m'étendrai pas...

À la suite d'un débat, la commission a prononcé un avis sur l'ensemble des amendements de séance, ces derniers sont repris dans le tableau ci-après :

| Article additionnel avant Article 1 ^{er} | | | |
|---|-----|--|-----------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. GAY | 254 | Réalisation d'une expertise indépendante sur les conséquences environnementales et climatiques de la ratification de tout nouvel accord de libre-échange | Défavorable |

| Article 1 ^{er} | | | |
|-------------------------|-----------|---|-----------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 227 | Modification des objectifs de la politique énergétique relatifs au développement des énergies renouvelables | Favorable si rectifié |
| Mme SOLLOGOUB | 321 rect. | Modification des objectifs de la politique énergétique relatifs au développement des énergies renouvelables | Défavorable |
| M. LABBÉ | 448 rect. | Modification des objectifs de la politique énergétique relatifs au développement des énergies renouvelables | Défavorable |
| M. JACQUIN | 433 rect. | Modification des objectifs de la politique énergétique relatifs au développement des énergies renouvelables | Défavorable |
| M. BONHOMME | 300 | Modification des objectifs de la politique énergétique relatifs au développement des énergies renouvelables | Défavorable |

| | | | |
|---------------|------------------|--|------------------------------|
| Mme SOLLOGOUB | 132 rect. | Modification des objectifs de la politique énergétique relatifs au développement des énergies renouvelables | Défavorable |
| Mme LOISIER | 354 rect. | Modification des objectifs de la politique énergétique relatifs au développement des énergies renouvelables | Défavorable |
| M. GAY | 260 | Modification des objectifs de la politique énergétique relatifs au développement des énergies renouvelables | Défavorable |
| M. DECOOL | 357 rect. ter | Modification des objectifs de la politique énergétique relatifs au développement des énergies renouvelables | Défavorable |
| M. BIGNON | 400 rect. ter | Modification des objectifs de la politique énergétique relatifs au développement des énergies renouvelables | Défavorable |
| M. DUPLOMB | 79 rect. bis | Modification des objectifs de la politique énergétique relatifs au développement des énergies renouvelables | Favorable si rectifié |
| Mme PRÉVILLE | 173 | Modification des objectifs de la politique énergétique relatifs au développement des énergies renouvelables | Défavorable |
| M. ROUX | 360 rect. | Modification des objectifs de la politique énergétique relatifs au développement des énergies renouvelables | Défavorable |
| M. MONTAUGÉ | 168 | Modification des objectifs de la politique énergétique relatifs au développement des énergies renouvelables | Favorable si rectifié |
| M. MONTAUGÉ | 170 | Modification des objectifs de la politique énergétique relatifs au développement des énergies renouvelables | Favorable si rectifié |
| M. PATIENT | 445 rect. | Introduction d'un objectif visant à « <i>valoriser le stockage du carbone dans les zones tampon telles que la forêt amazonienne et la mer</i> » | Défavorable |
| M. GAY | 255 | Mention de la nécessité pour la politique énergétique d'assurer une « <i>programmation de l'action de l'État</i> » | Défavorable |
| M. GAY | 257 rect. | Relèvement de certains objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) | Défavorable |
| M. COURTEAU | 188 | Relèvement de certains objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) | Défavorable |
| M. COURTEAU | 159 | Relèvement de certains objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) | Défavorable |
| M. GAY | 256 | Relèvement de certains objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) | Défavorable |
| M. GAY | 258 | Relèvement de certains objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) | Défavorable |
| M. COURTEAU | 157 | Relèvement de certains objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) | Défavorable |
| M. COURTEAU | 189 | Relèvement de certains objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) | Défavorable |
| M. FOUCHÉ | 442 rect. ter | Suppression de l'absence de prise en compte des « <i>crédits internationaux de compensation carbone</i> » dans la définition de la « <i>neutralité carbone</i> » | Défavorable |
| M. COURTEAU | 190 | Ajout d'objectifs de réduction intermédiaires de la consommation d'énergie finale | Défavorable |
| M. GAY | 259 | Ajout d'objectifs de réduction intermédiaires de la consommation d'énergie finale | Défavorable |
| M. DANTEC | 17 rect. bis | Ajout d'objectifs de réduction intermédiaires de la consommation d'énergie finale | Défavorable |

| | | | |
|------------------------|------------------|--|--------------------|
| Mme PRÉVILLE | 145 | Ajout d'objectifs de réduction intermédiaires de la consommation d'énergie finale | Défavorable |
| M. LONGEOT | 215 rect. bis | Ajout d'objectifs de réduction intermédiaires de la consommation d'énergie finale | Défavorable |
| M. BIGNON | 388 rect. bis | Ajout d'objectifs de réduction intermédiaires de la consommation d'énergie finale | Défavorable |
| M. CANEVET | 248 | Introduction d'un objectif relatif au « <i>froid renouvelable</i> » parmi les objectifs de la politique énergétique | Favorable |
| M. IACOVELLI | 295 rect. bis | Introduction d'un objectif de production de 15 % d'énergie renouvelable par des personnes physiques ou des sociétés détenues à 40 % par ces personnes en 2030 | Défavorable |
| M. DANTEC | 87 rect. | Report à « 2030 au plus tard » plutôt qu'à 2025 de l'échéance pour atteindre l'objectif de réduction de 50 % la part du nucléaire dans la production d'électricité | Défavorable |
| M. IACOVELLI | 294 rect. bis | Avancement de 2050 à 2035 de l'objectif de rénovation de l'ensemble du parc immobilier selon les normes « <i>bâtiments basse consommation</i> » (BBC) ou assimilées | Défavorable |
| M. GOLD | 28 rect. | Modification de l'objectif de rénovation énergétique des logements | Défavorable |
| M. CANEVET | 249 | Ajout aux objectifs de rénovation thermique de la nécessité de favoriser les « <i>solutions passives</i> » d'efficacité énergétique de l'ensemble des bâtiments | Défavorable |
| M. GAY | 261 | Introduction d'un objectif visant à disposer d'un réseau ferroviaire permettant le report modal de la route vers le rail | Défavorable |
| M. ANTISTE | 325 rect. bis | Fixation de l'atteinte de l'objectif d'autonomie énergétique dans les départements d'outre-mer à 2030 | Défavorable |
| M. CANEVET | 250 | Introduction d'un objectif d'atteinte de l'indice de réflectance solaire de 100 pour 80% des toitures et des terrasses dans les départements d'outre-mer | Défavorable |
| Mme NOËL | 59 rect. | Introduction d'un objectif relatif à l'utilisation de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone | Défavorable |
| M. CAZABONNE | 23 rect. | Introduction d'un objectif relatif à l'utilisation de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone | Défavorable |
| M. COURTEAU | 212 | Introduction d'un objectif relatif à l'utilisation de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone | Défavorable |
| Mme LAMURE | 131 rect. | Introduction d'un objectif de puissance commandable représentant 8% de la puissance totale du parc de production électrique en 2030 | Défavorable |
| M. Martial BOURQUIN | 160 | Introduction d'un objectif de 40 % de part de fret international et fluvial pour le transport terrestre de marchandises à horizon 2050 | Défavorable |
| M. DANTEC | 88 rect. | Ajout d'informations portant sur la sûreté nucléaire à la PPE | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 40 rect. ter | Ajout d'informations portant sur la sûreté nucléaire à la PPE | Défavorable |
| Le Gouvernement | 226 | Suppression de la « <i>feuille de route relative au démantèlement des installations nucléaires</i> » et de la « <i>stratégie pour le développement des projets de production d'énergie renouvelable dont tout ou partie du capital est détenu par les citoyens, les collectivités territoriales et leurs groupements</i> » | Défavorable |

| | | | |
|---------------------|-----|--|--------------------|
| M. JACQUIN | 174 | Ajout en annexe de la PPE d'une « <i>feuille de route sur la réduction de la consommation énergétique du transport aérien et du transport maritime</i> » | Défavorable |
| M. Martial BOURQUIN | 161 | Ajout en annexe de la PPE d'une « <i>feuille de route de la réduction de la consommation énergétique du transport terrestre routier de marchandises déclinant l'objectif de réduction de la consommation énergétique de ce secteur</i> » | Défavorable |
| M. ADNOT | 81 | Ajout d'une annexe à la PPE consistant en une « <i>feuille de route de la contribution des installations de cogénération bois à haut-rendement à la réduction de la part du nucléaire dans l'électricité</i> » | Défavorable |

| Article additionnel après Article 1^{er} | | | |
|---|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. COURTEAU | 158 | Remplacement des programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) par une loi de programmation | Défavorable |
| Mme BENBASSA | 297 | Inscription de l'interdiction de la délivrance d'autorisation à toute nouvelle installation de production nucléaire | Défavorable |
| Mme BONNEFOY | 8 | Attribution à l'autorité de police la faculté d'interdire la circulation des véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes pour des motifs liés à l'environnement et à la sécurité publique | Irrecevable |
| M. LONGEOT | 26 | Attribution à l'autorité de police la faculté d'interdire la circulation des véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes pour des motifs liés à l'environnement et à la sécurité publique | Irrecevable |
| M. de NICOLAY | 199 | Attribution à l'autorité de police la faculté d'interdire la circulation des véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes pour des motifs liés à l'environnement et à la sécurité publique | Irrecevable |

| Article 1^{er} bis A | | | |
|-------------------------------------|---------------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. BUIS | 304 | Mention de la « <i>neutralité carbone</i> » et des engagements internationaux et européens de la France en matière climatique en préambule de la loi quinquennale | Défavorable |
| M. DANTEC | 18 rect. ter | Mention de la « <i>neutralité carbone</i> » et des engagements internationaux et européens de la France en matière climatique en préambule de la loi quinquennale | Défavorable |
| M. LONGEOT | 216 rect. bis | Mention de la « <i>neutralité carbone</i> » et des engagements internationaux et européens de la France en matière climatique en préambule de la loi quinquennale | Défavorable |

| | | | |
|-----------------|---------------|--|------------------------------|
| M. GAY | 262 | Mention de la « <i>neutralité carbone</i> » et des engagements internationaux et européens de la France en matière climatique en préambule de la loi quinquennale | Défavorable |
| M. BIGNON | 389 rect. bis | Mention de la « <i>neutralité carbone</i> » et des engagements internationaux et européens de la France en matière climatique en préambule de la loi quinquennale | Défavorable |
| M. ADNOT | 82 | Mention de la « <i>neutralité carbone</i> » et des engagements internationaux et européens de la France en matière climatique en préambule de la loi quinquennale | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 144 | Mention de la « <i>neutralité carbone</i> » et des engagements internationaux et européens de la France en matière climatique en préambule de la loi quinquennale | Défavorable |
| Le Gouvernement | 228 | Modification de certaines dispositions de la loi quinquennale | Défavorable |
| M. MOGA | 204 rect. ter | Modification de certaines dispositions de la loi quinquennale | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 135 | Mention des modes de transport sobres en énergie et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre en préambule de la loi quinquennale | Défavorable |
| M. ROUX | 361 rect. | Ajout de la nécessité pour la loi quinquennale de « <i>déterminer une stratégie d'adaptation des politiques publiques et des filières économiques aux effets du réchauffement climatique</i> » | Défavorable |
| M. BUIS | 387 | Suppression de la mention de la « <i>consommation finale brute d'énergie</i> » dans les objectifs de développement des énergies renouvelables fixés par la loi quinquennale | Favorable si rectifié |
| M. ADNOT | 83 | Extension aux transports des objectifs de développement des énergies renouvelables fixés par la loi quinquennale | Défavorable |
| Mme RAUSCENT | 305 | Extension aux transports des objectifs de développement des énergies renouvelables fixés par la loi quinquennale | Défavorable |
| M. BOULOUX | 6 rect. bis | Ajout aux objectifs devant être fixés par la loi quinquennale de ceux visant à « <i>remplacer, renouveler et recycler les ouvrages nécessaires à la production d'énergie</i> ». | Favorable si rectifié |
| M. BOULOUX | 7 rect. bis | Ajout aux objectifs devant être fixés par la loi quinquennale de ceux « <i>de préservation, de protection et de sauvegarde de l'environnement, des paysages et des sites</i> ». | Défavorable |
| M. DANTEC | 19 rect. ter | Fixation des budgets carbone par la loi quinquennale | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 208 rect. | Fixation des budgets carbone par la loi quinquennale | Défavorable |
| M. LONGEOT | 217 rect. bis | Fixation des budgets carbone par la loi quinquennale | Défavorable |
| M. GAY | 263 | Fixation des budgets carbone par la loi quinquennale | Défavorable |
| M. BIGNON | 390 rect. | Fixation des budgets carbone par la loi quinquennale | Défavorable |
| M. ROUX | 362 rect. | Extension au « <i>confort thermique</i> » des objectifs relatifs au bâtiment devant être fixés par la loi quinquennale | Défavorable |

| Article 1^{er} bis B | | | |
|-------------------------------------|-----------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. JACQUIN | 434 rect. | Application au 1er janvier 2022 du « <i>budget carbone spécifique au transport international</i> » | Défavorable |
| M. BIGNON | 450 rect. | Définition des modalités d'application du « <i>budget carbone spécifique au transport international</i> » par la loi quinquennale | Défavorable |

| Article additionnel après Article 1^{er} bis B | | | |
|---|-----------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. JACQUIN | 176 | Introduction du principe selon lequel le tarif de livraison d'un bien commercialisé par le biais d'une entreprise de commerce en ligne ne peut être inférieur à son coût économique | Défavorable |
| M. JACQUIN | 175 | Institution d'une redevance sur les véhicules de plus de 3,5 tonnes empruntant la voirie nationale | Irrecevable |

| Article 1^{er} bis | | | |
|-----------------------------------|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme PRÉVILLE | 136 | Organisation d'une campagne de sensibilisation sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) par l'Education nationale | Défavorable |

| Article 1^{er} ter | | | |
|-----------------------------------|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 230 | Suppression de la réalisation par zone géographique de la quantification des gisements d'énergies renouvelables valorisables | Défavorable |

| Article additionnel après Article 1^{er} ter | | | |
|---|--------------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. HENNO | 85 rect. ter | Modification des modalités de réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité | Défavorable |
| M. DANTEC | 89 rect. | Modification des modalités de réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité | Défavorable |

| Article 1^{er} quater | | | |
|--------------------------------------|---------------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. DECOOL | 358 rect. bis | Rapport évaluant les conséquences sur l'emploi des fermetures de centrales nucléaires | Défavorable |

| | | | |
|-----------|------------------|--|--------------------|
| M. BIGNON | 401 rect. ter | Rapport évaluant les conséquences sur l'emploi des fermetures de centrales nucléaires | Défavorable |
| M. GAY | 264 | Inclusion dans le plan stratégique d'une évaluation du nombre d'emplois directs et indirects supprimés du fait de la fermeture d'installations de production | Défavorable |
| M. DANTEC | 90 rect. | Évaluation par l'exploitant des conséquences de la fermeture des centrales nucléaires sur les sous-traitants | Défavorable |

| Article 1^{er} sexies | | | |
|--------------------------------------|------------------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. GAY | 265 | Rétablissement de la rédaction de l' « <i>empreinte carbone de la France</i> » issue des travaux de l'Assemblée nationale | Défavorable |
| Mme LAMURE | 25 rect. ter | Ajout d'une mention sur les transports alternatifs et les véhicules faiblement émissifs dans l' « <i>empreinte carbone de la France</i> » | Défavorable |
| M. BIGNON | 451 rect. | Fixation par la loi quinquennale des modalités nécessaires afin de rendre contraignante l' « <i>empreinte carbone de la France</i> » | Défavorable |
| M. ANTISTE | 327 rect. bis | Suppression de la date d'application de l' « <i>empreinte carbone de la France</i> » à compter de 2022. | Défavorable |
| M. ANTISTE | 326 rect. bis | Suppression de la date d'application de l' « <i>empreinte carbone de la France</i> » à compter de 2022. | Défavorable |

| Article additionnel après Article 1^{er} octies | | | |
|--|-----------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. CANEVET | 251 | Précise la définition de l'isolation des toitures en introduisant la notion de réflectance solaire. | Défavorable |
| M. CANEVET | 253 | Ajout de l'expérimentation des solutions tendant à réduire les usages et consommations d'eau et d'énergie dans les objectifs de protection et de préservation du milieu marin | Irrecevable |
| Mme PRÉVILLE | 124 | Contenu du rapport de sûreté des installations nucléaires de base | Irrecevable |
| M. LONGEOT | 221 | Contenu du rapport de sûreté des installations nucléaires de base | Irrecevable |
| M. DANTEC | 316 | Contenu du rapport de sûreté des installations nucléaires de base | Irrecevable |
| M. BIGNON | 398 | Contenu du rapport de sûreté des installations nucléaires de base | Irrecevable |
| Mme PRÉVILLE | 43 | Réexamen de sûreté des installations nucléaires de base | Irrecevable |
| Mme PRÉVILLE | 44 | Publicité des rapports de réexamen de sûreté des installations nucléaires de base | Irrecevable |

| | | | |
|--------------|-----|---|--------------------|
| Mme PRÉVILLE | 45 | Possibilité de suspendre le fonctionnement d'une installation nucléaire de base en cas de non-respect du calendrier de travaux prescrits par l'Autorité de sûreté nucléaire | Irrecevable |
| M. VIAL | 210 | Rapport sur la réorganisation d'EDF, les contrats d'approvisionnement long terme des industries électro-intensives et l'évaluation du mécanisme de capacité | Irrecevable |

| Article 3 | | | |
|------------------|---------------------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. MIZZON | 1 rect. ter | Report à 2025 de la fixation d'un plafond d'émissions pour les centrales existantes | Défavorable |
| Mme JOISSAINS | 108 rect. bis | Fixation d'un plafond d'émissions donnant le temps nécessaire à la reconversion industrielle et à l'accompagnement des salariés | Défavorable |
| Mme LAMURE | 126 rect. | Fixation d'un délai suffisant avant la fermeture des centrales au charbon | Défavorable |
| M. VAUGRENARD | 344 rect. quinquies | Conditionnement du plafonnement des émissions de la centrale de Cordemais à la mise en service de l'EPR de Flamanville | Défavorable |
| Le Gouvernement | 232 | Suppression de la mention explicite de l'État pour la mise en place des mesures d'accompagnement spécifique | Défavorable |
| Le Gouvernement | 463 | Accompagnement des personnels portuaires, notamment les ouvriers dockers | Favorable si rectifié |
| Mme PRÉVILLE | 153 | Renforcement des mesures d'accompagnement des salariés | Défavorable |
| M. HENNO | 86 rect. | Objectifs poursuivis par les mesures d'accompagnement des salariés | Défavorable |
| M. MIZZON | 3 rect. bis | Rapport sur les modalités de financement de l'accompagnement spécifique des salariés | Défavorable |
| M. MIZZON | 4 rect. bis | Précisions sur les modalités de reclassement et de financement des mesures d'accompagnement | Défavorable |
| Mme JOISSAINS | 109 rect. ter | Précisions sur les modalités de reclassement et de financement des mesures d'accompagnement | Défavorable |
| Mme LAMURE | 127 rect. bis | Précisions sur les modalités de reclassement et de financement des mesures d'accompagnement | Défavorable |
| M. COURTEAU | 182 | Compte rendu régulier du Gouvernement sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement spécifique des salariés | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 169 | Présentation de la mise en œuvre de l'accompagnement spécifique devant la commission des affaires sociales | Défavorable |

| Article additionnel après Article 3 | | | |
|--|-----------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. GAY | 277 | Exclusion des biocarburants de première génération parmi les biocarburants à compter de 2020 | Défavorable |
| M. BONHOMME | 299 | Reconnaissance de la production hydroélectrique comme un service d'intérêt économique général | Irrecevable |

| | | | |
|--------------|--------------|---|--------------------|
| M. DANTEC | 20 rect. bis | Interdiction des dispositifs publicitaires numériques | Défavorable |
| M. BIGNON | 391 rect. | Interdiction des dispositifs publicitaires numériques | Défavorable |
| M. DANTEC | 91 rect. | Possibilité pour le maire ou le préfet d'interdire des dispositifs publicitaires numériques | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 146 | Interdiction des dispositifs de publicité lumineuse | Défavorable |
| M. GAY | 275 | Interdiction des dispositifs de publicité lumineuse | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 147 | Obligation d'extinction des publicités lumineuses entre 1 heure et 6 heures du matin | Défavorable |
| M. GAY | 276 | Obligation d'extinction des publicités lumineuses entre 1 heure et 6 heures du matin | Défavorable |
| Mme BENBASSA | 292 | Extinction de l'éclairage des bâtiments non résidentiels une heure après la fin de l'occupation. Allumage, une heure avant. | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 366 rect. | Extinction de l'éclairage des bâtiments non résidentiels une heure après la fin de l'occupation. Allumage, une heure avant. | Défavorable |
| M. DANTEC | 402 rect. | Extinction de l'éclairage des bâtiments non résidentiels une heure après la fin de l'occupation. Allumage, une heure avant. | Défavorable |

| Article 3 bis A | | | |
|------------------------|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. COURTEAU | 181 | Suppression de l'article | Défavorable |
| Le Gouvernement | 233 | Rétablissement du texte de l'Assemblée nationale sur l'accès aux données de consommation des bénéficiaires du chèque énergie | Défavorable |

| Article 3 bis C | | | |
|------------------------|-----------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 328 | Limitation du champ de l'article 3 bis C aux seuls biens immobiliers à usage résidentiel | Favorable |
| M. ROUX | 363 rect. | Introduction de la notion de " <i>confort thermique</i> " dans la définition des bâtiments à consommation énergétique excessive | Défavorable |

| Article additionnel après Article 3 bis C | | | |
|--|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. ROUX | 365 rect. | Intégration de la notion de " <i>confort thermique</i> " dans les objectifs du DPE | Défavorable |

| Article 3 bis | | | |
|----------------------|---------------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme PRÉVILLE | 57 rect. | Remplacement de la précision relative au critère de décence par une minoration de 20 % des loyers du parc privé en fonction de la performance énergétique | Défavorable |
| M. LONGEOT | 220 rect. bis | Remplacement de la précision relative au critère de décence par une minoration de 20 % des loyers du parc privé en fonction de la performance énergétique | Défavorable |
| M. DANTEC | 318 rect. | Remplacement de la précision relative au critère de décence par une minoration de 20 % des loyers du parc privé en fonction de la performance énergétique | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 27 | Remplacement de la précision relative au critère de décence par un encadrement des loyers du parc privé en fonction de la performance énergétique | Défavorable |
| M. LONGEOT | 219 rect. bis | Remplacement de la précision relative au critère de décence par un encadrement des loyers du parc privé en fonction de la performance énergétique | Défavorable |
| M. DANTEC | 317 rect. bis | Remplacement de la précision relative au critère de décence par un encadrement des loyers du parc privé en fonction de la performance énergétique | Défavorable |
| M. LONGEOT | 11 rect. | Fixation du seuil maximal de performance énergétique d'un logement décent à 330 kWh/m ² /an d'énergie finale | Défavorable |
| M. GAY | 273 | Fixation du seuil maximal de performance énergétique d'un logement décent à 330 kWh/m ² /an d'énergie finale | Défavorable |
| M. MENONVILLE | 383 rect. bis | Fixation du seuil maximal de performance énergétique d'un logement décent à 330 kWh/m ² /an d'énergie | Défavorable |
| M. GOLD | 29 rect. | Définition des logements classés F et G selon le DPE comme indécents. | Défavorable |
| M. GOLD | 30 rect. | Définition des logements classés G au titre du DPE comme indécents à partir du 1er janvier 2022 | Défavorable |
| Le Gouvernement | 342 | Exonération de la responsabilité du propriétaire en matière de décence lorsque la copropriété est responsable. | Favorable |
| Mme PRÉVILLE | 149 | Avancement d'une année (2023 à 2022) de la date d'application du nouveau critère de décence des logements | Défavorable |
| M. GAY | 272 | Avancement d'une année (2023 à 2022) de la date d'application du nouveau critère de décence des logements | Défavorable |
| Mme LIENEMANN | 423 | Fixation d'une norme de performance énergétique de 230 kWh/m ² /an d'énergie finale pour les immeubles de standing, applicable au 1 ^{er} janvier 2023 | Défavorable |

| Article additionnel après Article 3 bis | | | |
|---|---------------|--|-----------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. GAY | 271 rect. | Interdit la location des logements classés F et G selon le DPE, à partir de 2025 dans les zones tendues, et de 2028 surtout le territoire. | Défavorable |
| M. CHEVROLLIER | 214 rect. bis | Révision régulière des schémas directeurs des réseaux de chaleur et de froid | Favorable si rectifié |

| Article 3 ter | | | |
|-----------------|----------|---|-----------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 238 | Retour à la rédaction de l'Assemblée nationale (suppression des exceptions et application en 2021) | Défavorable |
| M. DANTEC | 92 rect. | Avancement à 2028, au lieu de 2033, de la date de dérogation dans les copropriétés défaillantes | Défavorable |
| M. DANTEC | 93 rect. | Rétablissement du 1 ^{er} janvier 2021 comme date d'entrée en vigueur de l'article 3 <i>ter</i> | Défavorable |

| Article additionnel après Article 3 ter | | | |
|---|---------------|---|-----------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme BENBASSA | 293 | Extinction du chauffage des bâtiments non résidentiels une heure après la fin de l'occupation. Allumage du chauffage une heure avant | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 367 rect. | Extinction du chauffage des bâtiments non résidentiels une heure après la fin de l'occupation. Allumage du chauffage une heure avant | Défavorable |
| M. DANTEC | 403 rect. | Extinction du chauffage des bâtiments non résidentiels une heure après la fin de l'occupation. Allumage du chauffage une heure avant | Défavorable |
| M. GOLD | 37 rect. ter | Possibilité de désigner un référent "rénovation énergétique" dans les EPCI et à défaut toutes les communes | Défavorable |
| M. CABANEL | 39 rect. bis | Ajout de la performance énergétique excessive d'un logement comme critère du permis de louer | Défavorable |
| Mme GHALI | 64 rect. bis | Ajout de la performance énergétique excessive d'un logement comme critère du permis de louer | Défavorable |
| M. GOLD | 38 rect. ter | Conditionnement du bénéfice du tiers payant des aides personnelles au logement au respect de critères de performance énergétiques excluant les biens immobiliers classés F et G | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 303 rect. bis | Conditionnement du bénéfice du tiers payant des aides personnelles au logement au respect de critères de performance énergétiques excluant les biens immobiliers classés F et G | Défavorable |
| M. BIGNON | 396 rect. ter | Conditionnement du bénéfice du tiers payant des aides personnelles au logement au respect de critères de performance énergétiques excluant les biens immobiliers classés F et G | Défavorable |

| | | | |
|-------------|--------------|--|--------------------|
| M. PIEDNOIR | 74 rect. ter | Modulation du loyer de référence en fonction du niveau de performance énergétique des logements dans les zones dans lesquelles les loyers font l'objet d'un plafonnement | Défavorable |
|-------------|--------------|--|--------------------|

| Article 3 quater | | | |
|-------------------------|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 234 | Suppression de l'article | Défavorable |
| M. DANTEC | 94 rect. | Avancement à 2028 au lieu de 2033 de la date de dérogation dans les copropriétés défaillantes | Défavorable |
| M. DANTEC | 95 rect. | Avancement au 1 ^{er} janvier 2021, au lieu du 1 ^{er} janvier 2024, de la date d'entrée en vigueur de l'article 3 <i>quater</i> | Défavorable |

| Article 3 quinques | | | |
|---------------------------|-----------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 235 | Rétablissement du texte de l'Assemblée nationale pour ajouter uniquement l'énergie finale dans le DPE | Favorable si rectifié |

| Article additionnel après Article 3 quinques | | | |
|---|-----------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. ROUX | 364 rect. | Ajout de la notion de " confort thermique " à la définition des objectifs de performance énergétique, environnementale et sanitaire des bâtiments | Défavorable |

| Article 3 septies | | | |
|--------------------------|---------------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. GOLD | 32 rect. bis | Limitation aux zones tendues l'interdiction de location des biens classés G en 2022 | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 302 rect. | Limitation aux zones tendues l'interdiction de location des biens classés G en 2022 | Défavorable |
| M. BIGNON | 395 rect. bis | Limitation aux zones tendues l'interdiction de location des biens classés G en 2022 | Défavorable |
| M. GOLD | 31 rect. bis | Interdiction de la location des logements classés G en 2022, F en 2028 | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 301 rect. | Interdiction de la location des logements classés G en 2022, F en 2028 | Défavorable |
| M. BIGNON | 394 rect. bis | Interdiction de la location des logements classés G en 2022, F en 2028 | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 150 | Avancement d'une année (2023 à 2022) de l'obligation d'affichage de la non-conformité future des logements dont les performances énergétiques sont supérieures à 330 kWh/m ² /an | Favorable |

| | | | |
|-----------------|---------------|--|--------------------|
| Le Gouvernement | 236 rect. | Précision sur le contenu des audits énergétiques, création d'une sanction pour non-respect de la publicité des DPE et suppression de l'information sur les dépenses réelles | Favorable |
| M. LONGEOT | 12 rect. bis | Définition des sanctions du non-respect de la norme de 330 kWh/m ² /an par décret et non par la loi | Défavorable |
| M. PIEDNOIR | 77 rect. | Définition des sanctions du non-respect de la norme de 330 kWh/m ² /an par décret et non par la loi | Défavorable |
| M. COURTEAU | 110 | Définition des sanctions du non-respect de la norme de 330 kWh/m ² /an par décret et non par la loi | Défavorable |
| M. GAY | 274 | Définition des sanctions du non-respect de la norme de 330 kWh/m ² /an par décret et non par la loi | Défavorable |
| M. DANTEC | 319 rect. | Définition des sanctions du non-respect de la norme de 330 kWh/m ² /an par décret et non par la loi | Défavorable |
| M. BIGNON | 397 rect. bis | Définition des sanctions du non-respect de la norme de 330 kWh/m ² /an par décret et non par la loi | Défavorable |
| M. GOLD | 35 rect. | Mention de l'impact des travaux proposés sur la facture d'énergie dans l'audit énergétique | Favorable |
| M. GOLD | 34 rect. | Mention des conditions d'attribution des aides publiques dans l'audit énergétique | Favorable |
| M. GOLD | 33 rect. | Avancement de la date d'entrée en vigueur de l'obligation de réaliser un audit énergétique pour les logements classés F et G, de mentionner le classement du bien et du montant des dépenses énumérées dans le diagnostic de performance énergétique dans les annonces et les contrats de vente et de location | Défavorable |

| Article 3 octies | | | |
|-------------------------|-----------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. GOLD | 36 rect. | Complète les missions de l'ANAH en prescrivant un "parcours de rénovation énergétique". | Défavorable |

| Article 3 nonies | | | |
|-------------------------|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 237 | Retour à la rédaction de l'Assemblée nationale | Favorable |

| Article 3 decies | | | |
|-------------------------|-----------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. GAY | 278 | Bilan complet des garanties à l'export octroyées depuis 2015, pistes d'action pour y mettre fin à l'international et fin de ces garanties en France en 2020 pour toutes les énergies fossiles | Défavorable |
| M. GAY | 279 | Bilan complet des garanties à l'export octroyées depuis 2015, pistes d'action pour y mettre fin à l'international et fin de ces garanties en France en 2020 pour le charbon | Défavorable |

| Article additionnel après Article 3 decies | | | |
|--|-----------|--|-----------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. PERRIN | 368 | Crédit d'impôt relatif au coût des équipements de récupération et de traitement de l'eau de pluie | Irrecevable |
| M. JACQUIN | 177 | Rapport annuel sur les subventions publiques aux énergies fossiles prévoyant leur suppression progressive à l'horizon 2025 | Défavorable |
| M. GAY | 280 | Rapport annuel sur les subventions publiques aux énergies fossiles prévoyant leur suppression progressive à l'horizon 2025 | Défavorable |
| Mme LAMURE | 125 rect. | Organisation du dispositif national de stockage stratégique de pétrole | Irrecevable |
| Le Gouvernement | 225 rect. | Organisation du dispositif national de stockage stratégique de pétrole | Irrecevable |

| Article 3 undecies (Supprimé) | | | |
|-------------------------------|-----------|---|-----------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 239 | Rétablissement des dispositions relatives au bilan des émissions de gaz à effet de serre (BEGES) supprimées en commission | Défavorable |
| M. DANTEC | 452 rect. | Rétablissement des dispositions relatives au bilan des émissions de gaz à effet de serre (BEGES) supprimées en commission | Défavorable |

| Article 3 duodecies (Supprimé) | | | |
|--------------------------------|-----------|---|-----------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. DANTEC | 112 rect. | Rétablissement de l'article 3 <i>duodecies</i> introduisant de nouvelles obligations d'information applicables à certains investisseurs | Défavorable |
| M. CANEVET | 458 rect. | Rétablissement de l'article 3 <i>duodecies</i> introduisant de nouvelles obligations d'information applicables à certains investisseurs | Défavorable |
| M. CANEVET | 456 rect. | Rétablissement de l'article 3 <i>duodecies</i> introduisant de nouvelles obligations d'information applicables à certains investisseurs | Défavorable |
| M. CANEVET | 459 rect. | Rétablissement de l'article 3 <i>duodecies</i> introduisant de nouvelles obligations d'information applicables à certains investisseurs | Défavorable |
| M. CANEVET | 460 rect. | Rétablissement de l'article 3 <i>duodecies</i> introduisant de nouvelles obligations d'information applicables à certains investisseurs | Défavorable |
| M. CANEVET | 457 rect. | Rétablissement de l'article 3 <i>duodecies</i> introduisant de nouvelles obligations d'information applicables à certains investisseurs | Défavorable |
| Le Gouvernement | 329 | Rétablissement de l'article 3 <i>duodecies</i> introduisant de nouvelles obligations d'information applicables à certains investisseurs | Défavorable |

| Article additionnel après Article 3 duodecies (Supprimé) | | | |
|---|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. JACQUIN | 437 rect. | Apposition de la quantité de CO ₂ émise par les transports de personne dans le cadre de messages publicitaires les concernant | Défavorable |

| Article 3 terdecies | | | |
|----------------------------|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 240 | Limitations et entrée en vigueur différée de la prise en compte du bilan carbone dans les dispositifs de soutien à l'électricité et au gaz renouvelables | Favorable si rectifié |
| M. LABBÉ | 449 rect. | Précisions spécifiques au bilan carbone de la méthanisation | Défavorable |

| Article additionnel après Article 3 terdecies | | | |
|--|---------------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme GHALI | 73 rect. bis | Interdiction de séjour dans les ports des navires les plus polluants à partir de 2024 | Défavorable |
| Mme GHALI | 70 rect. ter | Intégration de la pollution émise par les navires dans les critères de calcul des droits de port | Défavorable |
| M. JACQUIN | 436 rect. ter | Intégration de la pollution émise par les navires dans les critères de calcul des droits de port | Défavorable |
| M. JACQUIN | 435 rect. ter | Assujettissement des navires de croisière à une redevance de séjour lors de leur stationnement dans les ports | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 141 rect. | Rapport sur l'impact environnemental et sanitaire du stationnement en port des navires de croisière | Défavorable |
| Mme GHALI | 72 rect. bis | Demande de rapport au Gouvernement sur les installations de branchements électriques à quai des navires de croisières | Défavorable |

La réunion est close à 14h40.

Mercredi 17 juillet 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi relatif à l'énergie et au climat – Suite de l'examen des amendements de séance au texte de la commission

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 5

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Afin de donner une perspective de long terme, l'amendement AFFECO.16 prévoit que l'évaluation du gisement d'économies d'énergie atteignables à un coût raisonnable réalisée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) porte sur les dix prochaines années, et non seulement sur la période quinquennale couverte par la loi prévue à l'article 1^{er} bis A. Comme la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), cette évaluation sur les dix prochaines années sera réactualisée tous les cinq ans, de façon glissante.

L'amendement AFFECO.16 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement AFFECO.23 prévoit un minimum de 10 % de contrôles sur site, qui devront être réalisés par l'organisme d'inspection chargé d'effectuer les contrôles préalables sur les opérations faisant l'objet d'une demande de certificats d'économies d'énergie (CEE).

Les 10 % proposés correspondent à l'engagement des professionnels lorsqu'ils participent aux opérations « coup de pouce chauffage » ou « coup de pouce isolation ». Retenons comme plancher les meilleures pratiques actuelles, afin d'augmenter progressivement les exigences de contrôles sur site.

L'amendement AFFECO.23 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement AFFECO.24 corrige une erreur de référence.

L'amendement AFFECO.24 est adopté.

Article 6 bis A

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement AFFECO.26 codifie, dans un article propre, les dispositions introduites par la commission et transposant en droit interne la possibilité pour les États membres d'imposer des frais sur l'électricité renouvelable que les autoconsommateurs produisent et qui reste dans leurs locaux.

L'amendement AFFECO.26 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement AFFECO.27 précise explicitement que l'interdiction faite à une entreprise de tirer d'une opération

d'autoconsommation une activité professionnelle ou commerciale à titre principal ne s'applique pas au tiers institué par l'article 6 bis A.

L'amendement AFFECO.27 est adopté.

Article 6 quater

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement AFFECO.29 clarifie et simplifie l'article 6 *quater*, et précise le principe de l'obligation générale puis les types de constructions qui devront intégrer ces dispositifs énergétiques, les modalités de calcul des 30 % et certaines dérogations.

L'amendement AFFECO.29 est adopté.

Article 6 septies

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement AFFECO.30 donne accès gratuitement aux communes qui accueillent une installation de production de biogaz injecté bénéficiant d'un soutien public les garanties d'origine de ladite installation, si la commune en fait la demande auprès du ministre chargé de l'énergie.

L'amendement AFFECO.30 est adopté.

Article additionnel après l'article 6 septies

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Comme pour le biogaz, l'amendement AFFECO.31 prévoit dans son 2° la même possibilité de transfert à titre gratuit aux communes des garanties d'origine. Dans son 1°, il précise le droit en vigueur pour l'attribution des garanties d'origine aux autoconsommateurs.

L'amendement AFFECO.31 est adopté.

Article 6 nonies

L'amendement de clarification rédactionnelle AFFECO.33 est adopté.

Article 7

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement AFFECO.35 précise que la possibilité de transiger devant être reconnue à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans le cadre du contentieux sur la contribution au service public de l'électricité (CSPE) est exercée par son président.

L'amendement AFFECO.35 est adopté.

Article 7 bis A

L'amendement de précision de référence AFFECO.36 est adopté.

Article 9

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement AFFECO.38 gradue les sanctions applicables aux fournisseurs de gaz selon la gravité du manquement constaté : l'autorisation de fourniture pourra être, selon les cas, retirée ou simplement suspendue.

L'amendement AFFECO.38 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – À défaut de pouvoir ajouter cette disposition au texte du fait de l'article 40, l'amendement AFFECO.39 demande au Gouvernement la remise d'un rapport sur la façon dont il entend accompagner, par une communication d'information gouvernementale, la fin des tarifs réglementés de vente du gaz si le Gouvernement s'engage en séance à organiser cette communication, nous pourrons le retirer.

L'amendement AFFECO.39 est adopté.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement de simplification AFFECO.40 prévoit, par analogie avec ce qui est déjà prévu à l'article 10 pour l'électricité, d'autoriser l'envoi des nouvelles conditions contractuelles par voie électronique pour les professionnels ayant déjà fait le choix d'une gestion dématérialisée de leur contrat.

L'amendement AFFECO.40 est adopté.

L'amendement AFFECO.41, corrigeant une erreur de référence, est adopté.

Article 10

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement AFFECO.44 gradue les sanctions applicables aux fournisseurs d'électricité selon la gravité du manquement constaté, appliquant les mêmes principes que pour les fournisseurs de gaz.

L'amendement AFFECO.44 est adopté, de même que l'amendement d'appel AFFECO.45 et l'amendement de coordination AFFECO.46.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Article 3 bis

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 488 rectifié.

Article additionnel après l'article 3 bis C

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 489 rectifié.

Article 4

Mme Sophie Primas, présidente. – L'article 4 a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Article additionnel après l'article 4

Mme Sophie Primas, présidente. – L'amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 4 a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Article 4 bis A

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Avis très favorable à l'amendement n° 247. Nous aurions souhaité pouvoir le rédiger...

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 247.

Article 4 ter

Mme Sophie Primas, présidente. – L'article 4 *ter* a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Article 4 quater (supprimé)

Mme Sophie Primas, présidente. – L'article 4 *quater* a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Article additionnel après l'article 4 quater (supprimé)

Les amendements n°s 162, 163 et 164 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 5

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 243.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n° 310 est satisfait. Retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 310 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 118 rectifié. Nous sommes tous favorables à un renforcement des contrôles des chantiers, mais ils doivent être faits dans les règles de l'art. On ne peut pas à la fois être juge et partie.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 118 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 353.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 117 rectifié, qui apporte une précision bienvenue, en prévoyant qu'il ne peut y avoir aucun lien entre l'intéressé sanctionné et l'organisme d'inspection chargé de procéder aux vérifications supplémentaires.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 117 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 205 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 5

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n° 203 rectifié est une bonne idée, qui aidera à la rénovation des bâtiments publics, propriété de tous. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 203 rectifié.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 119 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n° 10 rectifié ter, 167, 286, 370 rectifié et 381 rectifié bis.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Les CEE sont déjà bonifiés dans le cadre des opérations « Coup de pouce chauffage » pour le remplacement d'une chaudière, et « Coup de pouce isolation » pour l'isolation des combles et toitures ou du plancher. Dans le cadre de ces opérations, le montant des primes est bonifié selon le niveau de revenus des ménages. Une bonification supplémentaire en fonction de la performance énergétique du logement semble toutefois intéressante pour concentrer l'effort sur les passoires thermiques. Avis favorable à l'amendement n° 186.

M. Roland Courteau. – Merci !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 186.

Article additionnel après l'article 5 bis

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je partage l'objectif poursuivi avec l'amendement n° 355 rectifié : trouver des moyens de financement nouveau pour des opérations de reboisement ou de restauration d'espaces naturels qui contribueront à la captation du carbone. L'impact des phénomènes climatiques sur la forêt française prend de l'ampleur ; de nombreuses essences de feuillus et même de résineux souffrent terriblement. C'est un sujet stratégique, mais il serait dommage d'utiliser les CEE à cette fin. Cela ne répondrait pas à l'ambition nécessaire au reboisement et priverait nos concitoyens de moyens. Le Gouvernement aurait pu aborder ce sujet par un autre biais. Retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 355 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 6

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 183 et 287, de même qu'à l'amendement n° 122.

Article additionnel après l'article 6

L'amendement n° 244 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution, de même que les amendements identiques n°s 462 et 465 rectifié, et que les amendements identiques n°s 461 et 464 rectifié.

Article 6 bis A

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 52 rectifié bis, 98 rectifié et 97 rectifié, ainsi qu'aux amendements identiques n°s 69, 99 rectifié et 193.

Elle émet un avis défavorable aux amendements n°s 330 et 408, de même qu'aux amendements n°s 100 rectifié et 378 rectifié.

Elle émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 96 rectifié, 223 rectifié bis et 409, de même qu'aux amendements identiques n°s 104 rectifié, 224 rectifié bis et 410, ainsi qu'à l'amendement n° 411.

Article additionnel après l'article 6 bis A

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Le plein développement des opérations d'autoconsommation collective par les bailleurs sociaux demeure encore entravé par l'obligation qui leur est faite de constituer une personne morale autour de laquelle sont organisées ces opérations. C'est particulièrement regrettable dans la mesure où les immeubles d'habitation de type HLM constituent un lieu favorable à la mise en place de ces opérations, eu égard à l'importance de la surface qu'ils occupent et de la population qu'ils hébergent. Dans ces conditions, la simplification proposée par les amendements identiques n°s 46 rectifié, 101 rectifié, 211 rectifié bis et 404 est tout à fait utile.

Pour autant, le dispositif devrait être modifié sur deux points : d'une part, la possibilité de déroger au critère géographique dans le cas des HLM n'a pas besoin d'être conservée, puisque l'article 6 bis A, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, a introduit la notion d'opération d'autoconsommation collective dite « étendue », qui permet de déroger à de stricts critères géographiques ; d'autre part, le renvoi à un décret en Conseil d'État plutôt qu'à un décret simple semble plus protecteur sur le plan juridique, d'autant que les relations contractuelles entre les bailleurs et les locataires sont en jeu. Aussi, je vous propose d'adopter un sous-amendement procédant à ces modifications.

Le sous-amendement AFFECO.28 est adopté.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 46 rectifié, 101 rectifié, 211 rectifié bis et 404, sous réserve de rectification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 490.

L'amendement n° 441 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 6 bis B

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5 rectifié bis.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 309.

Article 6 bis

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 413. On n'est plus dans la protection des terres agricoles.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 413.

Article additionnel après l'article 6 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 198 rectifié.

Article 6 ter

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 65 rectifié, 105 rectifié, 192 rectifié et 384 rectifié bis.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 336.

Article 6 quater

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n° 128 rectifié risque de complexifier l'application de l'obligation énergétique pour les constructions nouvelles. Il n'est pas si aisés de déterminer à l'avance le niveau exact de consommation d'un bâtiment : cela dépend de nombreux facteurs et le calcul exact du niveau de consommation devra donc faire l'objet d'une contre-expertise technique par l'autorité compétente en matière d'urbanisme, ce qui allonge et complexifie la procédure. Ces facteurs peuvent en outre évoluer au cours des années. Par exemple, si un commerce non alimentaire, qui consomme peu, est remplacé par un commerce alimentaire, qui consomme beaucoup plus, il faudrait revoir la construction de la toiture, car le seuil d'autoconsommation aurait augmenté ; cela entraîne évidemment des complications et des surcoûts bien trop importants. Retrait.

Mme Élisabeth Lamure. – Je ne suis pas favorable à la complexification. Je retirerai mon amendement.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mais l'idée de départ était intéressante.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 128 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 103 rectifié.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n° 129 rectifié est satisfait par un amendement que nous avons adopté. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 129 rectifié.

Article 6 quinquies

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 332 et 351 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 6 quinquies

Les amendements n°s 66 et 67 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 58 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 61 rectifié.

Article 6 sexies A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 335.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Aujourd’hui, il peut être dérogé à l’obligation de continuité d’urbanisation dans les zones littorales pour l’éolien, mais pas pour le solaire. S’il est pertinent de corriger cela, entourons cette autorisation de garanties pour trouver un bon équilibre entre la protection du littoral et le développement du photovoltaïque.

L’article 6 *sexies A*, adopté en commission sur l’initiative de M. Daniel Laurent et de plusieurs de nos collègues, permet d’atteindre cet équilibre puisqu’il prévoit que des panneaux solaires pourront être posés sur les sites dégradés et que leur taille maximale sera encadrée. Il adapte également les dispositions applicables à l’outre-mer.

Les trois amendements identiques n°s 68 rectifié, 194 et 356 rectifié *bis* visent le même objectif de développement du photovoltaïque, mais sans prévoir de garanties pour concilier les deux impératifs. Ils suppriment donc toutes les garanties nécessaires apportées par le présent article. Avis défavorable. L’amendement que nous avons déjà adopté est plus sécurisant.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 68 rectifié, 194 et 356 rectifié bis, de même qu’à l’amendement n° 399 rectifié bis.

Article 6 septies

La commission émet un avis défavorable à l’amendement de suppression n° 80.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 334.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L’amendement n° 114 rectifié est une coordination utile. Complétons-le par le sous-amendement AFFECO.47, qui vise à la fois l’investissement dans les sociétés anonymes et dans les sociétés coopératives, et procérons aux mêmes coordinations pour l’investissement participatif dans les projets d’énergie renouvelable. Ce ne sont pas des dépenses nouvelles par rapport au droit existant ou proposé.

Le sous-amendement AFFECO.47 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 114 rectifié, sous réserve de rectification.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 385 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 333.

Mme Sophie Primas, présidente. – *Vous êtes bien favorable au Gouvernement !*

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Nous nous adaptons aux différents ministres... Nous avons auditionné un ministre, puis entendu une autre pour la discussion générale et le début de l’examen des amendements, et nous débattrons avec une troisième cet après-midi... Cette situation est assez exceptionnelle !

Mme Sophie Primas, présidente. – Et ce projet de loi a été conçu sous Nicolas Hulot...

Article additionnel après l'article 6 septies

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n° 47 rectifié bis, 222 rectifié bis et 320 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 447 rectifié.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n° 62 rectifié quater prévoit un rapport sur le mélange des boues des stations d'épuration avec les biodéchets dans les méthaniseurs, mais on ne peut préjuger des conclusions. Avis favorable sous réserve de modification. Nous étions deux sénateurs à participer au groupe de travail sur la méthanisation lancé par Sébastien Lecornu, et le débat était vif sur la possibilité de ce mélange.

Le sous-amendement AFFECO.32 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 62 rectifié quater, sous réserve de rectification.

Article 6 octies

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n° 331 étend le dispositif de soutien à l'hydrogène renouvelable à l'hydrogène produit par électrolyse de l'eau à l'aide d'électricité bas carbone. C'est une initiative tout à fait bienvenue. Nombre d'entre nous l'avaient souhaité en commission et je m'en étais personnellement fait le relais auprès du Gouvernement. À défaut d'une telle initiative, ces amendements auraient dû être déclarés irrecevables en application de l'article 40.

Avis favorable à l'amendement n° 331 et demande de retrait des amendements n° 406 et 191 rectifié bis, 133 rectifié bis et 405, et 453 rectifié qu'il satisfait totalement.

La commission demande le retrait des amendements n° 406 et 191 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

La commission demande le retrait des amendements identiques n° 133 rectifié bis et 405 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 331.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 453 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 6 nonies

L'amendement n° 371 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Les amendements identiques n° 15 rectifié ter, 313 rectifié quater et 422 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution, de même que les amendements identiques n° 56 rectifié ter, 375 rectifié et 428.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 13 rectifié ter, 107 rectifié bis et 420.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Le lien entre urbanisation, densification et extension des réseaux doit être pris en compte. Il permet d'intégrer la réflexion sur le développement des réseaux de chaleur et de froid renouvelable dans une réflexion plus large.

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent déjà prendre en compte les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) ainsi que les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière. Mais, pour ne pas déstabiliser les PLU qui seraient en cours de rédaction, je vous proposerai un sous-amendement pour prévoir une date d'entrée en vigueur différée de la disposition, fixée au 1^{er} janvier 2022. Avis favorable aux amendements identiques n^{os} 55 rectifié bis, 372 rectifié et 427, sous réserve de modification par le sous-amendement.

Le sous-amendement AFFECO.34 est adopté.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 55 rectifié bis, 372 rectifié et 427, sous réserve de rectification.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 102 rectifié bis, 314 rectifié quinques et 431.

L'amendement n° 152 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution, de même que les amendements identiques n^{os} 151 et 298.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 195.

Article 7 A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 245.

Article 7

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 172.

Article additionnel après l'article 7

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 196.

L'amendement n° 288 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 7 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 296 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 7 quater

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 156.

Article 8

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 289, ainsi qu'aux amendements n°s 187, 106 rectifié, 155, 246, 200 rectifié bis, 202 rectifié bis et 201 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 8

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n° 429 propose de rendre inéligibles aux CEE, au crédit d'impôt sur la transition énergétique (CITE) et à l'éco-prêt à taux zéro les économies d'énergie, les dépenses ou les travaux qui se substituent à l'abonnement à un réseau de chaleur alimenté à plus de 50 % par une énergie renouvelable ou de récupération.

C'est une idée intéressante, mais difficile à mettre en œuvre en pratique et, surtout, à contrôler. Entendons l'avis du Gouvernement : s'il nous dit que ce contrôle est faisable, allons-y. Sinon, mon avis sera défavorable.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 429.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques n°s 142, 373 rectifié et 432 rectifié sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement, qui procède à quelques ajustements rédactionnels et étend le principe aux réseaux de froid, par cohérence.

Le sous-amendement AFFECO.37 est adopté.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 142, 373 rectifié et 432 rectifié, sous réserve de rectification.

Article 9

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 290, ainsi qu'à l'amendement n° 337.

La commission demande le retrait des amendements n°s 180 et 179 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 130 rectifié, et un avis favorable à l'amendement n° 24 rectifié.

Article 10

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 291.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – L'amendement n° 338 apporte des précisions et des garanties bienvenues sur la façon dont les fournisseurs pourraient identifier les clients non domestiques qui ne seront plus éligibles au tarif.

Avis favorable sous réserve de modification par mon sous-amendement, qui clarifie la formulation afin que les fournisseurs puissent continuer à communiquer avec leurs clients par voie électronique uniquement pour ceux ayant fait le choix d'une gestion

dématérialisée de leur contrat. Cela inclura notamment les petites entreprises, les petites associations et les collectivités territoriales, qui n'étaient pas prévues auparavant dans le dispositif.

Le sous-amendement AFFECO.43 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 338, sous réserve de rectification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 339.

Article additionnel après l'article 10

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 340.

Article additionnel après l'article 11

L'amendement n° 341 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 13

Mme Sophie Primas, présidente. – L'article 13 a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Article additionnel après l'article 13

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n° 54 rectifié ter, 377 rectifié et 425, ainsi qu'aux amendements n° 382 rectifié, 455 rectifié et 78 rectifié.

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Je remercie les membres de notre commission, exemplaires, d'avoir été très présents hier dans l'hémicycle ; j'espère que cela durera jusqu'à la fin du texte !

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous verrons jeudi soir !

À la demande du Gouvernement, la séance de cet après-midi sera probablement retardée à 15 heures, en raison de la passation de pouvoirs entre M. de Rugy et Mme Borne. Ce sera la dernière concession que nous accepterons pour l'examen chaotique de ce projet de loi...

À la suite d'un débat, la commission a prononcé un avis sur l'ensemble des amendements de séance, ces derniers sont repris dans le tableau ci-après :

| Article 3 bis | | | |
|----------------------|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 488 | Suppression de la mention de l'énergie primaire dans la définition de la décence d'un logement | Favorable |

| Article additionnel après Article 3 bis C | | | |
|--|---------------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 489 | Amélioration de la prise en charge de la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales | Favorable |
| Article 4 bis A | | | |
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 247 | Déclinaison du dispositif de contrat d'expérimentation pour le biogaz | Favorable |
| Article additionnel après Article 4 quater (Supprimé) | | | |
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. SUEUR | 162 | Transmission aux maires d'un avant-projet préalablement au dépôt de la demande d'autorisation environnementale d'un projet d'éoliennes | Irrecevable |
| M. SUEUR | 163 | Déclaration préalable à l'implantation de projets d'éoliennes | Irrecevable |
| M. SUEUR | 164 rect. | Approbation préalable de la commune ou de l'EPCI pour l'implantation d'éoliennes dans le périmètre d'un plan local d'urbanisme | Irrecevable |
| Article 5 | | | |
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 243 | Fixation du volume des obligations d'économies d'énergie par décret et non par la loi | Défavorable |
| Mme RAUSCENT | 310 | Evaluation du gisement par l'Ademe sur dix ans, correction d'une erreur de référence et prolongation de la quatrième période | Demande de retrait |
| M. HUSSON | 118 rect. | Contrôle de la réalisation des chantiers dans les règles de l'art conditionnant la délivrance des qualifications | Défavorable |
| M. SEGOUIN | 353 | Information par l'organisme chargé du contrôle préalable des opérations d'économies d'énergie sur les aides à la rénovation énergétique | Défavorable |
| M. HUSSON | 117 rect. | Absence de lien capitalistique, juridique ou économique entre l'intéressé sanctionné et l'organisme d'inspection chargée de procéder aux vérifications supplémentaires | Favorable |
| M. MOGA | 205 rect. bis | Précision sur les manquements pouvant être sanctionnés | Défavorable |

| Article additionnel après Article 5 | | | |
|--|---------------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. MOGA | 203 rect. | Programmes de rénovation des bâtiments au bénéfice des collectivités territoriales dans le cadre des CEE | Favorable |
| M. HUSSON | 119 rect. | Publication annuelle d'un référentiel des modalités de contrôle des opérations standardisées d'économies d'énergie | Demande de retrait |
| M. LONGEOT | 10 rect. ter | Obligation de conventionnement des professionnels proposant des biens ou services éligibles aux CEE avec le service public de la performance énergétique de l'habitat ou à défaut avec l'établissement public de coopération intercommunale du lieu de résidence | Défavorable |
| M. COURTEAU | 167 | Obligation de conventionnement des professionnels proposant des biens ou services éligibles aux CEE avec le service public de la performance énergétique de l'habitat ou à défaut avec l'établissement public de coopération intercommunale du lieu de résidence | Défavorable |
| M. GAY | 286 | Obligation de conventionnement des professionnels proposant des biens ou services éligibles aux CEE avec le service public de la performance énergétique de l'habitat ou à défaut avec l'établissement public de coopération intercommunale du lieu de résidence | Défavorable |
| M. CORBISEZ | 370 rect. | Obligation de conventionnement des professionnels proposant des biens ou services éligibles aux CEE avec le service public de la performance énergétique de l'habitat ou à défaut avec l'établissement public de coopération intercommunale du lieu de résidence | Défavorable |
| M. MENONVILLE | 381 rect. bis | Obligation de conventionnement des professionnels proposant des biens ou services éligibles aux CEE avec le service public de la performance énergétique de l'habitat ou à défaut avec l'établissement public de coopération intercommunale du lieu de résidence | Défavorable |
| M. COURTEAU | 186 | Rapport sur la bonification des certificats d'économies d'énergie pour les travaux réalisés dans les logements classés F et G | Favorable |

| Article additionnel après Article 5 bis | | | |
|--|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme LOISIER | 355 rect. | Financement d'opérations de captation du carbone dans le cadre des certificats d'économies d'énergie | Demande de retrait |

| Article 6 | | | |
|------------------|-----------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. COURTEAU | 183 | Suppression de l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance en vue de permettre la transposition du « <i>Paquet d'hiver</i> » | Défavorable |
| M. GAY | 287 | Suppression de l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance en vue de permettre la transposition du « <i>Paquet d'hiver</i> » | Défavorable |
| M. ADNOT | 122 | Mention de la nécessité de transposer l'article 19 de la directive du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, qui concerne les garanties d'origine dans ce domaine | Défavorable |

| Article additionnel après Article 6 | | | |
|--|-----------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 244 | Réforme de la péréquation des charges de distribution d'électricité | Irrecevable |
| M. GROSDIDIER | 462 | Précisions sur la réforme de la péréquation des charges de distribution d'électricité | Irrecevable |
| M. KERN | 465 rect. | Précisions sur la réforme de la péréquation des charges de distribution d'électricité | Irrecevable |
| M. GROSDIDIER | 461 | Précisions sur la réforme de la péréquation des charges de distribution d'électricité | Irrecevable |
| M. KERN | 464 rect. | Précisions sur la réforme de la péréquation des charges de distribution d'électricité | Irrecevable |

| Article 6 bis A | | | |
|------------------------|--------------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme PRÉVILLE | 52 rect. bis | Transposition en droit interne de la notion de « <i>communautés énergétiques citoyennes</i> » et modification des dispositions relatives aux « <i>communautés d'énergie renouvelable</i> » | Défavorable |
| M. DANTEC | 98 rect. | Transposition en droit interne de la notion de « <i>communautés énergétiques citoyennes</i> » et modification des dispositions relatives aux « <i>communautés d'énergie renouvelable</i> » | Défavorable |
| M. DANTEC | 97 rect. | Extension du périmètre des opérations d'autoconsommation collective à plusieurs bâtiments situés dans « <i>secteur résidentiel</i> » | Défavorable |
| Mme LIENEMANN | 69 | Extension des opérations d'autoconsommation collective au-delà du réseau basse tension. | Défavorable |
| M. DANTEC | 99 rect. | Extension des opérations d'autoconsommation collective au-delà du réseau basse tension. | Défavorable |
| M. COURTEAU | 193 | Extension des opérations d'autoconsommation collective au-delà du réseau basse tension | Défavorable |
| Le Gouvernement | 330 | Suppression de missions confiées à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour encadrer les opérations d'autoconsommation collective | Défavorable |

| | | | |
|---------------|---------------|--|--------------------|
| Mme LIENEMANN | 408 | Suppression de missions confiées à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour encadrer les opérations d'autoconsommation collective | Défavorable |
| M. DANTEC | 100 rect. | Précision que le contrat conclu dans le cadre d'une opération d'autoconsommation collective n'est pas un contrat de fourniture au sens du code de l'énergie | Défavorable |
| M. LABBÉ | 378 rect. | Rétablissement d'un tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) spécifique aux « <i>communautés d'énergie renouvelables</i> » | Défavorable |
| M. DANTEC | 96 rect. | Suppression de l'interdiction faite aux entreprises participant à une opération d'autoconsommation individuelle ou collective, à une « communauté d'énergie renouvelable » ou à une « communauté énergétique citoyenne » que cette participation représente leur activité commerciale ou professionnelle à titre principal | Défavorable |
| M. LONGEOT | 223 rect. bis | Suppression de l'interdiction faite aux entreprises participant à une opération d'autoconsommation individuelle ou collective, à une « communauté d'énergie renouvelable » ou à une « communauté énergétique citoyenne » que cette participation représente leur activité commerciale ou professionnelle à titre principal | Défavorable |
| Mme LIENEMANN | 409 | Suppression de l'interdiction faite aux entreprises participant à une opération d'autoconsommation individuelle ou collective, à une « <i>communauté d'énergie renouvelable</i> » ou à une « <i>communauté énergétique citoyenne</i> » que cette participation représente leur activité commerciale ou professionnelle à titre principal | Défavorable |
| M. DANTEC | 104 rect. | Suppression de l'interdiction faite aux « <i>communautés d'énergie renouvelable</i> » et aux « <i>communautés énergétiques citoyennes</i> » de détenir ou d'exploiter un réseau de distribution | Défavorable |
| M. LONGEOT | 224 rect. bis | Suppression de l'interdiction faite aux « <i>communautés d'énergie renouvelable</i> » et aux « <i>communautés énergétiques citoyennes</i> » de détenir ou d'exploiter un réseau de distribution | Défavorable |
| Mme LIENEMANN | 410 | Suppression de l'interdiction faite aux « <i>communautés d'énergie renouvelable</i> » et aux « <i>communautés énergétiques citoyennes</i> » de détenir ou d'exploiter un réseau de distribution | Défavorable |
| Mme LIENEMANN | 411 | Resserrement de l'interdiction faite aux « <i>communautés d'énergie renouvelable</i> » et aux « <i>communautés énergétiques citoyennes</i> » sur l'exploitation des réseaux publics | Défavorable |

| Article additionnel après Article 6 bis A | | | |
|---|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme ESTROSI SASSONE | 46 rect. | Simplification des modalités de mise en œuvre des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM). | Favorable si rectifié |
| M. DANTEC | 101 rect. | Simplification des modalités de mise en œuvre des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM). | Favorable si rectifié |

| | | | |
|-----------------|------------------|---|------------------------------|
| Mme LÉTARD | 211 rect. bis | Simplification des modalités de mise en œuvre des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM). | Favorable si rectifié |
| Mme LIENEMANN | 404 | Simplification des modalités de mise en œuvre des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM). | Favorable si rectifié |
| Le Gouvernement | 490 | Possibilité pour les collectivités et leurs groupements d'investir dans les projets renouvelables situés sur des territoires limitrophes, par le biais d'une structure intermédiaire ou en allouant des avances en compte courant | Favorable |
| M. GONTARD | 441 | Exception à l'interdiction faite aux fonctionnaires de participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif pour les sociétés de projets de production d'énergies renouvelables | Irrecevable |

| Article 6 bis B | | | |
|------------------------|-------------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme MORHET-RICHAUD | 5 rect. bis | Redevance hydraulique en cas de modifications substantielle de l'équilibre économique du contrat | Défavorable |
| M. BUIS | 309 | Silence de l'administration valant refus pour l'examen des déclarations d'augmentation de puissance | Favorable |

| Article 6 bis | | | |
|----------------------|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme LIENEMANN | 413 | Autorisation des panneaux solaires aux abords des routes | Défavorable |

| Article 6 ter | | | |
|----------------------|------------------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme LIENEMANN | 65 rect. | Restriction des cas de refus de dispositifs d'énergie renouvelable à la présence de bâtiments historiques | Défavorable |
| M. DANTEC | 105 rect. | Restriction des cas de refus de dispositifs d'énergie renouvelable à la présence de bâtiments historiques | Défavorable |
| M. COURTEAU | 192 rect. | Restriction des cas de refus de dispositifs d'énergie renouvelable à la présence de bâtiments historiques | Défavorable |
| M. MENONVILLE | 384 rect. bis | Restriction des cas de refus de dispositifs d'énergie renouvelable à la présence de bâtiments historiques | Défavorable |
| Le Gouvernement | 336 | Interdiction d'interdire par un permis de construire de l'installation de panneaux solaires destinés à la réinjection d'électricité dans le réseau | Favorable |

| Article 6 quater | | | |
|-------------------------|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme LAMURE | 128 rect. | Diminution du seuil de 30 % de surface énergétique au seuil minimum nécessaire pour l'autoconsommation du bâtiment | Demande de retrait |
| M. DANTEC | 103 rect. | Hausse de 30 % à 50 % du ratio de toiture devant intégrer des dispositifs énergétiques | Défavorable |
| Mme LAMURE | 129 rect. | Intégration des ombrières de parking dans le calcul du seuil de 30 % de toiture énergétique | Demande de retrait |

| Article 6 quinques | | | |
|---------------------------|---------------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 332 | Suppression de la possibilité pour le règlement d'un PLU de préciser la nature de l'énergie renouvelable devant être produite dans un secteur déterminé | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 351 rect. bis | Détermination de la capacité de production d'énergie attendue dans les secteurs à production minimale d'énergie renouvelable | Défavorable |

| Article additionnel après Article 6 quinques | | | |
|---|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme LIENEMANN | 66 | Détermination des opérateurs autorisés à passer des contrats d'obligation d'achat | Irrecevable |
| Mme LIENEMANN | 67 | Détermination des opérateurs autorisés à passer des contrats d'obligation d'achat | Irrecevable |
| Mme NOËL | 58 rect. | Développement des énergies renouvelables dans les zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère | Défavorable |
| Mme NOËL | 61 rect. | Développement expérimental des énergies renouvelables dans les zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère | Défavorable |

| Article 6 sexies A | | | |
|---------------------------|---------------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 335 | Suppression d'article | Défavorable |
| Mme LIENEMANN | 68 rect. | Dérogation à la règle de continuité d'urbanisme en zone littorale pour les panneaux solaires | Demande de retrait |
| M. COURTEAU | 194 | Dérogation à la règle de continuité d'urbanisme en zone littorale pour les panneaux solaires | Demande de retrait |
| M. DECOOL | 356 rect. bis | Dérogation à la règle de continuité d'urbanisme en zone littorale pour les panneaux solaires | Demande de retrait |
| M. BIGNON | 399 rect. bis | Interdiction de la pose de panneaux solaires en zone littorale faisant l'objet d'une protection particulière | Défavorable |

| Article additionnel après Article 6 sexies A | | | |
|--|-----------|---|--------------------|
| Mme COSTES | 198 rect. | Dérogation à la continuité d'urbanisme en zone littorale pour la pose de panneaux solaires au-delà d'une bande de 10 km de large à partir du rivage | Défavorable |

| Article 6 septies | | | |
|-------------------|-----------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. ADNOT | 80 | Suppression de l'article | Défavorable |
| Le Gouvernement | 334 | Suppression de l'extension au biogaz non injecté du dispositif des garanties d'origine | Favorable |
| M. HUSSON | 114 rect. | Coordination sur la possibilité pour les groupements de collectivités d'investir au capital des projets de production de biogaz | Favorable si rectifié |
| M. MENONVILLE | 385 rect. | Entrée en vigueur différée de la réforme des garanties d'origine du biogaz ramenée à six mois | Défavorable |
| Le Gouvernement | 333 | Entrée en vigueur différée de la réforme des garanties d'origine du biogaz ramenée à un an | Favorable |

| Article additionnel après Article 6 septies | | | |
|---|-----------------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme PRÉVILLE | 47 rect. bis | Cumul de valorisation garanties d'origine de l'électricité renouvelable avec les aides publiques dans le cadre des futurs appels d'offres | Défavorable |
| M. LONGEOT | 222 rect. bis | Cumul de valorisation garanties d'origine de l'électricité renouvelable avec les aides publiques dans le cadre des futurs appels d'offres | Défavorable |
| M. DANTEC | 320 rect. | Cumul de valorisation garanties d'origine de l'électricité renouvelable avec les aides publiques dans le cadre des futurs appels d'offres | Défavorable |
| M. LABBÉ | 447 rect. | Règles applicables aux intrants des méthaniseurs | Défavorable |
| Mme NOËL | 62 rect. quater | Rapport sur le mélange des boues de stations d'épuration avec les biodéchets dans les méthaniseurs | Favorable si rectifié |

| Article 6 octies | | | |
|--------------------|---------------|---|---------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme LIENEMANN | 406 | Dispositif de soutien à l'hydrogène produit par électrolyse de l'eau à l'aide d'électricité bas carbone | Demande de retrait |
| M. COURTEAU | 191 rect. bis | Dispositif de soutien à l'hydrogène produit par électrolyse de l'eau à l'aide d'électricité bas carbone | Demande de retrait |
| Mme MORHET-RICHAUD | 133 rect. bis | Dispositif de soutien à l'hydrogène produit par électrolyse de l'eau à l'aide d'électricité bas carbone | Demande de retrait |

| | | | |
|-----------------|-----------|---|---------------------------|
| Mme LIENEMANN | 405 | Dispositif de soutien à l'hydrogène produit par électrolyse de l'eau à l'aide d'électricité bas carbone | Demande de retrait |
| Le Gouvernement | 331 | Dispositif de soutien à l'hydrogène produit par électrolyse de l'eau à l'aide d'électricité bas carbone | Favorable |
| M. CORBISEZ | 453 rect. | Dispositif de soutien à l'hydrogène produit par électrolyse de l'eau à l'aide d'électricité bas carbone | Demande de retrait |

| Article additionnel après Article 6 nonies | | | |
|---|--------------------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. CORBISEZ | 371 rect. | Création d'un comité du système de distribution publique de gaz | Irrecevable |
| M. LONGEOT | 15 rect. ter | Création d'un comité du système de distribution publique de gaz | Irrecevable |
| M. PELLEVAT | 313 rect. quater | Création d'un comité du système de distribution publique de gaz | Irrecevable |
| Mme LIENEMANN | 422 rect. | Création d'un comité du système de distribution publique de gaz | Irrecevable |
| M. KERN | 56 rect. ter | Représentation des collectivités au conseil d'administration ou de surveillance des sociétés de production d'énergie renouvelable | Irrecevable |
| M. CORBISEZ | 375 rect. | Représentation des collectivités au conseil d'administration ou de surveillance des sociétés de production d'énergie renouvelable | Irrecevable |
| Mme LIENEMANN | 428 | Représentation des collectivités au conseil d'administration ou de surveillance des sociétés de production d'énergie renouvelable | Irrecevable |
| M. LONGEOT | 13 rect. ter | Développement des réseaux de gaz et concurrence avec le développement de la chaleur renouvelable | Défavorable |
| M. DANTEC | 107 rect. bis | Développement des réseaux de gaz et concurrence avec le développement de la chaleur renouvelable | Défavorable |
| Mme LIENEMANN | 420 | Développement des réseaux de gaz et concurrence avec le développement de la chaleur renouvelable | Défavorable |
| M. KERN | 55 rect. bis | Prise en compte des schémas directeurs des réseaux de chaleur et de froid par les plans locaux d'urbanisme | Favorable si rectifié |
| M. CORBISEZ | 372 rect. | Prise en compte des schémas directeurs des réseaux de chaleur et de froid par les plans locaux d'urbanisme | Favorable si rectifié |
| Mme LIENEMANN | 427 | Prise en compte des schémas directeurs des réseaux de chaleur et de froid par les plans locaux d'urbanisme | Favorable si rectifié |
| M. DANTEC | 102 rect. bis | Classement par défaut des réseaux de chaleur et de froid | Favorable |
| M. PELLEVAT | 314 rect. quinques | Classement par défaut des réseaux de chaleur et de froid | Favorable |
| Mme LIENEMANN | 431 | Classement par défaut des réseaux de chaleur et de froid | Favorable |

| | | | |
|--------------|-----|---|--------------------|
| Mme PRÉVILLE | 152 | Assouplissement des règles environnementales liées à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau pour la valorisation de l'eau comme ressource économique | Irrecevable |
| Mme PRÉVILLE | 151 | Continuité écologique et classement des cours d'eau conciliant ou ne pouvant s'opposer à la production hydroélectrique | Irrecevable |
| M. BONHOMME | 298 | Continuité écologique et classement des cours d'eau conciliant ou ne pouvant s'opposer à la production hydroélectrique | Irrecevable |
| M. COURTEAU | 195 | Rapport sur l'opportunité d'un taux réduit de TICPE pour les biocarburants produits à partir de graisses de flottation | Défavorable |

| Article 7 A | | | |
|--------------------|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 245 | Suppression de la réforme des procédures du comité de règlement des différents et des sanctions (CORDIS) de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) | Défavorable |

| Article 7 | | | |
|------------------|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme PRÉVILLE | 172 | Application d'une règle d'alternance femme-homme à chaque renouvellement de la présidence du collège de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) | Défavorable |

| Article additionnel après Article 7 | | | |
|--|-----------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. COURTEAU | 196 | Allégement de la TICPE pour les biocarburants composés d'au moins 30 % d'esters méthyliques d'acides gras | Défavorable |
| M. GAY | 288 | Exonération de TICGN et de CSPE pour les bénéficiaires du chèque énergie | Irrecevable |

| Article 7 ter | | | |
|----------------------|---------------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. IACOVELLI | 296 rect. bis | Prise en compte des enjeux sociaux et environnementaux par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour la détermination des règles applicables aux réseaux d'électricité et de gaz. | Défavorable |

| Article additionnel après Article 7 quater | | | |
|---|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. COURTEAU | 156 | Fin de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique au 31 décembre 2021 | Défavorable |

| Article 8 | | | |
|------------------|---------------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. GAY | 289 | Suppression de l'article | Défavorable |
| M. COURTEAU | 187 | Limitation de l'accès à l'Arenh aux seuls producteurs d'électricité | Défavorable |
| M. DANTEC | 106 rect. | Interdiction de cumuler approvisionnement à l'Arenh et garanties d'origine | Défavorable |
| M. COURTEAU | 155 | Suppression de la possibilité de relever le plafond de l'Arenh et de réviser son prix | Défavorable |
| Le Gouvernement | 246 | Rétablissement du texte de l'Assemblée nationale : suppression du lien entre relèvement du plafond et révision du prix et de la prise en compte de l'inflation | Défavorable |
| M. MOGA | 200 rect. bis | Suppression du lien entre relèvement du plafond et révision concomitante du prix | Défavorable |
| M. MOGA | 202 rect. bis | Fixation annuelle par la CRE du plafond annuel d'Arenh | Défavorable |
| M. MOGA | 201 rect. bis | Suppression du lien entre révision du prix et évolution du plafond | Défavorable |

| Article additionnel après Article 8 | | | |
|--|-----------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Mme LIENEMANN | 429 | Inéligibilité aux CEE, CITE et éco-prêt à taux zéro des économies d'énergie, des dépenses ou des travaux se substituant à l'abonnement à un réseau de chaleur alimenté à plus de 50 % par une énergie renouvelable ou de récupération | Avis du Gouvernement |
| Mme PRÉVILLE | 142 rect. | Prise en compte de l'investissement participatif dans les dispositifs de soutien aux réseaux de chaleur alimentés à plus de 50 % par des énergies renouvelables et de récupération | Favorable si rectifié |
| M. CORBISEZ | 373 rect. | Prise en compte de l'investissement participatif dans les dispositifs de soutien aux réseaux de chaleur alimentés à plus de 50 % par des énergies renouvelables et de récupération | Favorable si rectifié |
| Mme LIENEMANN | 432 rect. | Prise en compte de l'investissement participatif dans les dispositifs de soutien aux réseaux de chaleur alimentés à plus de 50 % par des énergies renouvelables et de récupération | Favorable si rectifié |

| Article 9 | | | |
|------------------|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. GAY | 290 | Suppression de l'article | Défavorable |
| Le Gouvernement | 337 | Absence de soumission pour information à l'Autorité de la concurrence des propositions et décisions sur les tarifs réglementés de vente de gaz | Défavorable |
| Mme PRÉVILLE | 180 | Suppression de la communication par le Médiateur et par la CRE sur la suppression des tarifs | Demande de retrait |
| Mme PRÉVILLE | 179 | Suppression de la communication par la CRE sur la suppression des tarifs | Demande de retrait |
| Mme LAMURE | 130 rect. | Définition des actions pour lesquelles les fournisseurs historiques de gaz pourraient être sanctionnés | Demande de retrait |
| Mme MICOULEAU | 24 rect. | Arrêt de la commercialisation des tarifs réglementés de vente du gaz au plus tard trente jours après la publication de la loi | Favorable |

| Article 10 | | | |
|-------------------|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. GAY | 291 | Suppression de l'article | Défavorable |
| Le Gouvernement | 338 | Nouvelles modalités d'identification des clients non éligibles par les fournisseurs historiques | Favorable si rectifié |
| Le Gouvernement | 339 | Relèvement du pourcentage de clients restés inactifs en fin de période au-delà duquel les fournisseurs historiques encourent des sanctions pour avoir promu le maintien aux tarifs | Défavorable |

| Article additionnel après Article 10 | | | |
|---|-----------|---|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 340 | Absence de soumission pour information à l'Autorité de la concurrence des propositions et décisions sur les tarifs réglementés de vente d'électricité | Défavorable |

| Article additionnel après Article 11 | | | |
|---|-----------|--|------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| Le Gouvernement | 341 | Protection des réseaux souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution | Irrecevable |

| Article additionnel après Article 13 | | | |
|--------------------------------------|--------------|--|-----------------------|
| Auteur | N° | Objet | Avis de la commission |
| M. KERN | 54 rect. ter | Recueil du consentement des consommateurs pour la transmission de leurs données de consommation aux collectivités territoriales compétentes en matière d'énergie | Défavorable |
| M. CORBISEZ | 377 rect. | Recueil du consentement des consommateurs pour la transmission de leurs données de consommation aux collectivités territoriales compétentes en matière d'énergie | Défavorable |
| Mme LIENEMANN | 425 | Recueil du consentement des consommateurs pour la transmission de leurs données de consommation aux collectivités territoriales compétentes en matière d'énergie | Défavorable |
| M. MENONVILLE | 382 rect. | Recueil du consentement des consommateurs pour la transmission de leurs données de consommation aux collectivités territoriales compétentes en matière d'énergie | Défavorable |
| M. PATIENT | 455 rect. | Rapport évaluant les possibilités de valorisation des stocks de carbone forestiers | Défavorable |
| M. POADJA | 78 rect. | Rapport sur l'accompagnement de l'État face à l'exposition aux aléas climatiques dans les collectivités du Pacifique | Défavorable |

Projet de loi relatif à l'énergie et au climat – Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Bories, M. Jean-Pierre Moga, Mmes Viviane Artigalas et Angèle Préville, et M. Bernard Buis, comme membres titulaires, et de MM. Pierre Cuypers, Ronan Dantec, Mme Dominique Estrosi Sassone, MM. Fabien Gay et Xavier Iacovelli, Mme Élisabeth Lamure et M. Jean-François Longeot comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

Mme Sophie Primas, présidente. – Le projet de loi n° 660 (2018-2019) relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a été déposé au Sénat le 10 juillet dernier et renvoyé au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Je vous propose que notre commission se saisisse pour avis.

La commission demande à être saisie pour avis du projet de loi n° 660 (2018-2019) relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire et désigne Mme Anne-Catherine Loisier en qualité de rapporteure pour avis.

Désignation d'un rapporteur

Mme Sophie Primas, présidente. – Il nous faut nommer un rapporteur sur la proposition de loi n° 456 (2018-2019) de notre collègue Serge Babary visant à encourager l'adoption de règlements locaux de publicité intercommunaux. Je vous propose de nommer Mme Dominique Estrosi-Sassone, qui avait déjà rapporté des dispositions identiques dans la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN), ces dispositions ayant été censurées par le Conseil constitutionnel.

La commission désigne Mme Dominique Estrosi-Sassone rapporteur du projet de loi n° 456 (2018-2019) visant à encourager l'adoption de règlements locaux de publicité intercommunaux, présentée par M. Serge Babary et les membres du groupe Les Républicains.

La réunion est close à 10 h 25.

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

Mercredi 10 juillet 2019

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

L'innovation et la défense – Examen du rapport d'information

M. Cédric Perrin, co-rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, chargés du rapport sur l'innovation dans la défense, nous avons été amenés à nous demander si la LPM serait bien « à hauteur » des besoins d'innovation. L'innovation est à la mode, et c'est aussi un excellent moyen de communication du gouvernement. Que penser des efforts annoncés en la matière ? Des moyens mis en œuvre et des acteurs nouveaux ou non de l'écosystème ?

Le besoin d'innovation n'a jamais été aussi essentiel dans un monde caractérisé par le retour des États puissances, l'émergence d'acteurs non étatiques, tels que les groupes terroristes, l'évolution des théâtres d'opération dans les champs numériques et spatiaux, et la possibilité nouvelle de voir les armées des pays les plus puissants économiquement parfois concurrencées en opérations par un usage efficace de technologies civiles. La supériorité technologique militaire est ainsi concurrencée par l'innovation civile rendant indispensable la captation plus rapide des innovations. Nous avons tous en tête l'usage fait par Daech de simples smartphones, et la nécessité d'adapter nos propres cycles d'innovation pour développer nos moyens de détection, de protection, de destruction parfois, aussi, face à un ennemi capable de bricoler de sérieuses menaces telles que des drones commerciaux lestés de grenades, toutes sortes d'explosifs improvisés cachés dans des vélos, des motos, des ânes et même des vaches.

Face à cette impérieuse nécessité de l'innovation, la loi de programmation militaire 2019-2025 que nous avons votée l'été dernier posait un 4^e et dernier objectif : « innover pour faire face aux défis futurs ». Mais peut-on espérer une LPM à la hauteur de cet enjeu quand :

- premièrement, l'essentiel de l'augmentation des crédits n'intervient qu'à mi-programmation, si les contraintes budgétaires ne l'empêchent pas. Le budget consacré aux études et à l'innovation devrait ainsi passer de 730 millions d'euros en 2018 à 1 milliard d'euros en 2022, selon les termes de la fameuse clause de revoyure,

- deuxièmement, les efforts déployés par notre commission pour rendre l'achat plus agile dans le cadre de la LPM ont purement et simplement été balayés lors de la codification de la commande publique qui a passé outre les assouplissements introduits en matière de lutte contre le terrorisme notamment, par notre fameux amendement acquisitions,

- enfin, le plan de transformation du ministère s'organise autour de la nouvelle Agence de l'innovation de défense, créée le 1^{er} septembre 2018, dirigée par Emmanuel Chiva, que notre commission a auditionné le 20 février 2019, et placée sous l'autorité hiérarchique de

la DGA et dépendante d'elle financièrement. DGA dont la nouvelle et énième réforme a été annoncée en juillet 2018.

Dans ce contexte, nous vous proposons 12 recommandations pour l'innovation dans la défense pour en améliorer à la fois le pilotage, le financement et en renforcer les acteurs.

Le premier axe de ces réformes concerne donc le pilotage de l'innovation et appelle un profond changement de culture des acteurs de la défense.

Les acteurs de la défense doivent intégrer la culture du risque, seule à même de permettre l'innovation dans la défense et la captation très rapide de l'innovation duale ou civile. L'acculturation à l'innovation est une priorité.

Il convient également de passer à un management de l'innovation centré sur l'usager. L'innovation technologique est fascinante, mais elle est longue et souvent assez éloignée des besoins de l'utilisateur final, c'est-à-dire des forces armées. Industriels et ingénieurs doivent conserver leur capacité d'imagination, d'invention, mais le management de l'innovation ne doit plus être centré sur la technologie comme c'est le cas actuellement mais bien sur les besoins militaires opérationnels.

Un impératif évident du pilotage de l'innovation dans la défense concerne l'augmentation de la vitesse d'intégration de l'innovation. À l'ère numérique, le temps qui sépare le passage de la découverte scientifique à la mise sur le marché doit être réduit pour répondre aux besoins des armées et pour éviter que l'innovation ne devienne obsolète avant même d'avoir été intégrée aux matériels. Les exemples de ratages sont hélas nombreux dans ce domaine, et la potentielle supériorité stratégique qu'auraient apportée certaines avancées technologiques ne doit plus pouvoir échapper à nos armées.

Enfin, il nous faut « marcher sur nos deux pieds ». Cela signifie qu'il ne faut pas sacrifier les efforts consentis en R&D et en innovation planifiée au développement nécessaire et urgent de l'innovation ouverte. L'intelligence artificielle est tirée par le secteur civil, mais ses usages dans le domaine militaire doivent donner lieu à un effort de recherche publique programmé. Dans le même temps, l'innovation civile courte doit pouvoir être captée et intégrée rapidement et dans un processus adapté au monde militaire. La durée de vie d'une innovation civile ou duale est de 4 à 6 ans, son utilisation par le monde militaire sera parfois de 20 à 40 ans. Une adaptation est donc nécessaire.

J'en viens maintenant à nos quatre recommandations pour un financement plus efficace de l'innovation dans la défense.

Premièrement, il faut rendre enfin l'achat public plus agile, plus souple, plus rapide et l'amendement précédemment évoqué allait précisément dans ce sens. L'une des difficultés essentielles de la captation de l'innovation tient aujourd'hui à la lenteur et à la complexité de l'achat public. La passation d'un marché public ou la révision d'un contrat de programme d'armement prend entre 18 mois et 2 ans, ce qui est profondément incompatible avec la durée de vie des innovations les plus volatiles. Relever de 25 à 100 000 euros le seuil des marchés de gré à gré pour les achats innovants était nécessaire et devrait donner un peu de souplesse à la procédure d'achat, mais cela ne paraît pas suffisant. La nouvelle instruction relative à la politique d'achat du ministère des armées est très en deçà des enjeux : elle recommande essentiellement d'utiliser toutes les souplesses du code des marchés publics.

L'acculturation des acheteurs du ministère et de la DGA à l'innovation est donc un impératif. Des procédures d'achat souples, telles que le concours, le défi, sans spécifications longues et lourdes doivent être développées. La culture du risque doit être valorisée, notamment dans la notation des agents publics en charge de la rédaction et de la passation des marchés publics. Ceci implique aussi de prévoir des procédures souples et efficaces de révision et d'arrêt si nécessaire des contrats publics qui ne donnent pas satisfaction. Il faut pouvoir arrêter à moindre frais une innovation qui ne porte finalement pas ses fruits.

Notre deuxième recommandation est de dynamiser le financement de l'innovation, en soutenant la recherche privée et les PME- et les start-ups, notamment dans la « traversée de la vallée de la mort », c'est-à-dire ce stade fatidique à de trop nombreuses innovations qu'est le financement du prototype ou du démonstrateur. Un mécanisme de soutien au financement des démonstrateurs et prototypes des PME et start-ups innovantes doit être financé. De même, il manque au panorama des instruments de financement de l'innovation un mécanisme d'amorçage et de démarrage des start-ups innovantes. Ces nouveaux financements pourraient découler de la réorientation de certains mécanismes de financement de l'innovation dans la défense qui doublonnent d'autres mécanismes de soutien à l'innovation. Ainsi les résultats du dispositif Rapid, qui gagnerait sans doute à être réorienté vers des prêts à taux zéro, ou du fonds Définvest' tourné aujourd'hui vers le capital risque au détriment du capital développement doivent faire l'objet d'un bilan constructif. De même, l'utilisation du fonds européen de défense (FED) doit être optimisée, et l'effet « transfrontière » incitant les grands groupes à chercher des sous-traitants d'une nationalité différente de la leur doit être géré. L'État doit aider les PME et ETI à se mettre en relation avec des grands groupes étrangers pour leur permettre d'accéder aux crédits du FED et ainsi préserver le second rang de la base industrielle de défense française. Enfin, il faut constituer un cercle des investisseurs de la défense qui puisse soutenir un fonds privé d'investissement dans l'innovation duale. La labellisation des entreprises porteuses d'innovations de défense jugées prometteuses permettrait d'orienter les investissements de ce fonds, et d'éviter les pertes de souveraineté liées au passage sous capitaux étrangers de pépites technologiques françaises et nous n'avons hélas que trop d'exemples de PME passées sous capitaux étrangers.

Notre troisième recommandation vise à modifier les plans d'études amont (PEA) et la conception même des programmes d'armement pour favoriser l'intégration des briques d'innovation courte, et par conséquent réformer la DGA en ce sens. Les start-ups, PME et ETI doivent avoir accès aux PEA, ce qui n'est pas assez le cas aujourd'hui. Une bonification des PEA qui comprennent une start-up, PME ou ETI ayant bénéficié d'un dispositif Rapid pourrait ainsi être étudiée.

Dernière recommandation en termes de financement de l'innovation : il faut proscrire, en cours d'exécution budgétaire, les gels et mises en réserve de crédits dédiés à l'innovation. Le dégel très tardif au mois de décembre dont Bercy est familier peut permettre à la DGA des achats de dernière minute. Le secteur de l'équipement pâtit de ces à-coups dans la consommation des crédits, mais le domaine de l'innovation y est complètement réfractaire. Les start-up qui portent les innovations ne peuvent parfois tout simplement pas attendre un paiement : différer l'achat dans ce domaine c'est faire disparaître l'innovation. Il faut ainsi tirer les conséquences de la priorité donnée à l'innovation.

Je laisse maintenant la parole à Jean-Noël qui va vous présenter nos autres recommandations.

M. Jean-Noël Guérini, co-rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, tout au long de notre mission, nous avons notamment cherché à comprendre ce qu'était l'innovation, qui étaient les acteurs de l'écosystème de l'innovation de défense et comment ils pouvaient et devaient interagir entre eux.

Nous avons procédé à un effort de définition de l'innovation dans le rapport, pour déterminer les contours de l'idéation, de l'invention, de l'innovation, de la recherche et du développement, etc. Il en ressort que l'innovation peut être ou non liée à une rupture technologique, par exemple Airbnb est une innovation sans rupture technologique. L'innovation peut alors porter sur une amélioration d'usage, de produit, d'organisation ou de commercialisation. À l'inverse, l'Intelligence artificielle est bien une innovation de rupture où une nouvelle technologie émerge. Il en est de même de l'ordinateur quantique, des nanotechnologies par exemple. Il est alors difficile de concevoir que de telles innovations soient portées par de petites structures que sont les start-up, les PME et dans une autre mesure les entreprises de taille intermédiaire ou ETI.

Tel est pourtant bien le cas, et on parle alors de deep tech, portées par des laboratoires, des start-up, des chercheurs, etc. L'excellence française est reconnue en mathématique et en biologie par exemple, et notre pays était l'année dernière dans le top 5 des pays attirant des investissements dans la deep tech. Ces entités économiques n'ont pourtant que rarement une orientation défense et sécurité pure. La surface de marché représentée n'est en effet pas suffisante pour assurer le développement de moyen terme des laboratoires ou start-up concernés. Il convient donc de proposer un marché dual pour attirer ces pépites technologiques vers le domaine de la défense et de la sécurité.

C'est dans ce contexte que nous sommes allés en Corée du Sud en mars dernier, puis au Royaume-Uni en mai. La Corée du Sud est classée régulièrement pays le plus innovant par Bloomberg depuis 5 ans, et pourtant sa DAPA, qui se veut calquée sur notre DGA, les ingénieurs en moins, ne nous a pas paru spécialement innovante. Elle transmet aux grands groupes, que l'on appelle les Chaebols, les besoins exprimés par les forces. La recherche est financée à 100% par l'État, mais les groupes doivent rembourser les sommes perçues si le calendrier ou les spécifications ne sont pas respectés. Ceci n'encourage ni l'innovation ni la prise de risque. De fait, si l'innovation est au rendez-vous dans le domaine civil, elle ne nous a pas semblé présente dans le domaine militaire. Le système anglais, quant à lui, nous a semblé d'une grande complexité, mais son système de conseil d'entrepreneurs ou son maillage territorial nous ont paru inspirant. Ainsi, de grands patrons très innovants consacrent leur temps bénévolement pour conseiller le ministère de la défense britannique dans le domaine de l'innovation. Un exemple à imiter !

Nous avons quatre recommandations principales pour renforcer les acteurs de l'innovation dans la défense.

Notre pays a axé sa réforme autour de l'Agence de l'innovation de défense (AID), créée en septembre dernier. L'AID n'a pas encore un an, elle est encore en train de définir les contours de son action. Son rôle consiste à capter l'innovation courte. Son directeur est venu nous présenter ses axes d'action, je n'y reviens pas.

Il nous semble essentiel de conforter l'Agence de l'innovation de défense dans son rôle et d'assurer sa place au sein de l'écosystème de défense de l'innovation. Convaincu par la stratégie présentée par son directeur, nous soutenons l'AID qui est le moteur du développement de la culture de l'innovation, du risque et de l'agilité au ministère des armées.

Premièrement, il nous apparaît indispensable qu'elle soit autonome dans son action et son développement. Cette recommandation devra impérativement être prise en compte dans les documents qui seront prochainement présentés :

- son plan stratégique,

- le document d'orientation de l'innovation défense (DOID), qui va structurer l'innovation planifiée et définir les grandes priorités de l'innovation ouverte, notamment en traitant de la préparation des grands programmes structurants de défense,

- et l'instruction ministérielle d'innovation de défense qui définira les processus et la gouvernance de l'innovation au sein du ministère avec un volet particulier portant sur l'innovation ouverte.

Ces trois documents, à paraître prochainement, devront faire l'objet d'un examen attentif de notre commission. Car d'eux dépendra l'articulation de l'agence avec la DGA. Elle doit permettre à l'AID, en pleine autonomie, de mettre en œuvre l'acculturation à l'innovation du ministère, l'agilité des achats, qui nous paraît fondamentale, et la réforme de la gestion des crédits des PEA qui doivent être de sa responsabilité. L'AID a donc vocation, à notre sens, à bousculer la direction technique de la DGA en charge des achats. Elle a ainsi obtenu d'avoir ses propres acheteurs. De même, l'Agence doit trouver le *modus operandi* pertinent avec la direction de la stratégie qui pilote actuellement les PEA. Ce point sera central. Si elle n'est pas pilote des PEA, l'AID gérant uniquement le dispositif Rapid, soit 50 millions contre les 758 millions des PEA, ne serait qu'un miroir aux alouettes de l'innovation. Ce point ne sera tranché que dans les trois documents stratégiques que nous attendons.

Pour être capable de remplir sa mission, l'agence doit également être une pépinière et non un pis-aller dans les carrières des militaires contraints à la mobilité. Il est essentiel que l'Agence ne subisse pas une politique mécanique de gestion des ressources humaines car elle doit à la fois casser les îlots de la DGA, attirer les hauts potentiels et organiser la participation des usagers finaux, des personnels opérationnels, afin que l'innovation soit au plus près des utilisateurs.

Notre deuxième recommandation concerne la capacité de l'AID à organiser la captation de l'innovation sur les territoires. L'agence doit organiser la remontée des innovations issues des clusters de la DGA, des centres d'innovation des armées tels que l'école de l'Air, des instituts de recherche, des pôles de compétitivité, ou encore des réseaux des associations d'industriels. Dans ce domaine, il est important qu'elle joue un rôle fédérateur, coordonnateur, et qu'elle ne soit jamais perçue comme un prédateur de l'innovation, qui s'emparerait des sujets intéressants au détriment des acteurs qui les auraient initiés.

L'innovation est présente sur tout le territoire français, et un réel maillage territorial doit être mis en place. Il devra être animé par un réseau de réservistes-innovation chargés de capter de l'information dans tous les secteurs économiques, auprès des pôles de compétitivité, des clubs et des agences de développement local, ce qui nous paraît très important, et de faire connaître aux acteurs privés les besoins opérationnels. Ces réservistes pourraient également être un lien entre l'AID et la direction générale des entreprises, en s'adossant sur les agences décentralisées de la banque publique d'investissement (BPI).

Notre troisième recommandation vise à exploiter au mieux l'innovation participative issue des militaires, usagers et innovateurs. Il s'agit de les acculturer en les faisant participer par exemple à des sessions de l'Institut des Hautes Études pour l'innovation et l'Entrepreneuriat (IHEIE), ou de l'Institut des Hautes études de défense nationale (IHEDN), en leur ouvrant les centres d'excellence des armées, comme ce sera le cas du centre d'excellence des drones de Salon-de-Provence que nous sommes allés visiter. Il nous semblerait également intéressant de libérer 20 % du temps des officiers –notamment dans les corps d'ingénierie– pour leur permettre de proposer et développer des projets innovants, en lien avec les incubateurs et accélérateurs des corps ou partenaires.

Enfin, quatrièmement, nous recommandons de soutenir une porosité accrue entre le monde de la défense&sécurité et la société civile. L'innovation stratégique sera duale ou ne sera pas. Il convient donc de donner au monde universitaire et civil toute sa place dans la recherche de supériorité de nos armées. Le statut dont vient de se doter l'école de l'armée de l'air, devenue établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel de type grand établissement est une illustration très intéressante de la capacité de nos forces d'innover pour mettre en synergie les acteurs universitaires, les entreprises et nos forces.

Enfin, en conclusion, nous rappelons que l'évaluation des progrès de l'innovation dans la défense devra être une exigence forte de notre commission. De réels efforts financiers sont prévus, ils concernent notre autonomie stratégique actuelle et à venir, il convient que nous demandions à suivre les résultats dans le cadre de l'application de la LPM notamment.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Vos recommandations sont pointues et d'actualité. Nous avons évoqué le fonds de défense européen la semaine dernière en présentant notre rapport avec Ronan Le Gleut sur la défense européenne. Il est bien prévu qu'un grand groupe d'un pays travaille avec des PME de deux autres pays. J'aimerais savoir si les PME françaises sont incitées à se préparer à travailler avec des groupes étrangers, puisque les groupes français vont travailler avec des PME étrangères. Deuxième volet de la question : avez-vous noté, dans le cadre des auditions que vous avez menées en préparant votre rapport, une prise de conscience des acteurs industriels français sur l'importance d'être forts au niveau européen pour pouvoir résister à la pression chinoise ou américaine. Avez-vous constaté un engouement pour ce FEDEF qui est dédié essentiellement à l'innovation et à la recherche ?

M. Ronan Le Gleut. – Dans le domaine privé, la question de l'innovation soulève notamment la question de la propriété industrielle, de propriété intellectuelle. Dans le domaine de la défense, ces questions doivent prendre en compte la dimension du secret. Néanmoins, la DAG dispose au sein de sa direction de la stratégie d'un bureau de la propriété industrielle. Voyez-vous dans le domaine de l'innovation un intérêt particulier à ce que ce bureau de la DGA dépose des demandes de brevets, en vue éventuellement de vendre des licences ? Se pose également la question de la prorogation de la mise au secret des brevets présentant un intérêt pour la défense qui est une problématique particulièrement délicate.

M. Jean-Marie Bockel. – On dit souvent que la DGA est une fierté française, certains la voient également comme un frein dans le monde d'aujourd'hui. Je pense pour ma part qu'elle est une chance à condition qu'elle sache s'adapter et évoluer. Aux termes de votre travail, avez-vous l'impression que la DGA sache s'adapter ou non ? Qu'en est-il de la présence territoriale de l'AID ? Comment la voyez-vous se dessiner ?

M. Joël Guerriau. – Vous avez souligné que l'AID définissait, de fait, elle-même ses contours, ce qui peut nous interroger. Je voudrais avoir votre sentiment sur l'utilité qu'elle peut avoir, les limites qu'on doit lui fixer. J'ai compris qu'elle est un élément fédérateur, ce qui veut dire qu'elle utilise un maximum de moyens déjà existants, en utilisant du temps des officiers qui sont déjà sur ce type de sujets, ou encore en mobilisant des réservistes, comme vous l'avez suggéré. Quels sont les moyens humains dont elle dispose en propre ? Il faut éviter l'usine à gaz et l'empilement de structures qui existent et qui n'ont pas été optimisées. L'utilité de l'Agence vous semble-t-elle avérée ? Ne pouvait-on trouver un autre mode d'organisation pour optimiser le développement de l'innovation ?

M. Pascal Allizard. – Ma question concerne l'implantation des entreprises innovantes sur les territoires. Existe-t-il une cartographie, une idée des répartitions territoriales ? Est-ce qu'un mouvement de centralisation est à craindre, qui viderait les territoires de leurs forces vives ? Une réflexion est-elle conduite dans ce domaine ?

M. Olivier Cadic. – Certains types de forces armées ne peuvent pas souscrire au même processus d'achat que celui qu'on connaît jusqu'à présent, pour faire face à leurs besoins, comme cela a été souligné. Il faut également parfois penser à faire évoluer nos législations qui entravent par trop l'expérimentation et ainsi l'innovation. Nous avons tous en tête cette invention extraordinaire, sorte de surf volant, pour laquelle les tests n'avaient pas pu être réalisés en France mais aux États-Unis. Peut-être faudrait-il ne pas limiter la réflexion au sol national mais penser également aux territoires ultra-marins, tels que La Réunion, qui pourraient offrir des possibilités en termes de tests des outils volants. Il existe une société qui fabrique des drones à La Réunion et qui était au salon du Bourget sur le stand de l'ONERA, qui peine à se faire connaître et à avoir accès aux services centraux à Paris.

Dans l'innovation, on nous demande d'imaginer l'inimaginable. Je me pose donc des questions lorsque j'entends que l'agence doit planifier et structurer l'innovation... on ne planifie pas l'innovation, cela n'existe pas. L'innovation arrive lorsqu'elle doit. Au lieu de planifier l'innovation, il conviendrait d'évaluer ce qui a déjà été fait : il vaudrait mieux confier une enveloppe aux innovateurs puis évaluer ce qu'ils en ont fait plutôt que de planifier l'innovation qu'ils sont supposés mettre en œuvre. Le directeur de la DGA en 1996 disait aux PME de défense : « nous avancerons aussi vite que le permet la viscosité du système ». Ce n'est donc pas nouveau cette difficulté à laquelle se heurte l'innovation. Je me demande donc si vous avez auditionné les PME de la défense ? Et je me demande qui challenge l'AID, qui pense différemment ?

M. Ladislas Poniatowski. – . – Vos recommandations m'ont semblé particulièrement pertinentes mais je me demande s'il n'aurait pas fallu en ajouter une : le 15 juin dernier a été créée une co-entreprise entre Naval Group et Fincantieri. C'est une très belle opération qui devrait éviter la concurrence que nous nous menions sur la même gamme de produits. D'ailleurs, au moment de la création de cette co-entreprise, la concurrence s'exerçait toujours sur un appel d'offres roumain, que la France a remporté la semaine dernière.

Il est bon d'avoir mis un terme à cette concurrence. La gouvernance de l'entreprise est prévue dans une alternance régulière entre Naval Group et Fincantieri. Les autres points sont en revanche moins satisfaisants : le siège est à Gênes et même si l'ouverture d'une filiale en France est envisagée, ce n'est guère satisfaisant. De même, cinq projets de recherche et développement sont d'ores et déjà prévus, s'ils se réalisent tous en Italie et non en France, je ne suis pas sûr que ce soit quelque chose dont nous ayons à nous féliciter.

Soyons vigilants à ce que la partie noble du travail ne soit pas localisée uniquement à l'étranger !

M. Gilbert-Luc Devinaz. – . – La privatisation d'une grande partie des entreprises de la défense a-t-elle un effet d'émulation ou non dans le domaine de l'innovation ? En quoi le critère de compétitivité joue-t-il dans l'avancée de l'innovation ?

M. Cédric Perrin, co-rapporteur. – Les PME ont bien conscience de l'importance qu'il y a à travailler, dans le secteur de l'innovation, au niveau européen. En revanche, elles ne sont guère soutenues, c'est pour cela que nous recommandons un accès des PME à la représentation permanente de la France à Bruxelles. Il est nécessaire de mettre en œuvre tous les efforts pour capter les crédits du fonds européen de défense, relativement nouveau pour les PME. Il y a une impérieuse nécessité à faire en sorte qu'elles puissent en bénéficier. On note une différence de fonctionnement entre la France et l'Allemagne, une différence de structuration du tissu industriel, beaucoup plus riche en PME en Allemagne, et une différence de modalités de coopération entre grands groupes et PME. Les entreprises françaises, contrairement aux entreprises allemandes, ne « chassent pas en meute ». Lorsque les entreprises allemandes partent à la conquête d'un marché, elles y associent leurs start-ups et PME afin qu'elles soient en capacité de se développer. Nous avons le sentiment que ce schéma ne se produit pas en France. Il nous semble que, soit la grande entreprise associe la petite start-up aux PME pour capter son innovation et en bénéficier à son propre profit, soit elle capte l'innovation pour pouvoir la faire disparaître et garantir ainsi une durée de vie plus longue à son propre produit ou tout simplement éviter de devoir faire face à une nouvelle concurrence. Plusieurs de nos recommandations tentent de trouver des solutions dans ces domaines. Il y a un réel besoin d'acculturation nouvelle à l'innovation.

S'agissant de la propriété industrielle, le bureau de la DGA qui se trouve à pour vocation de contrôler l'ensemble des brevets qui ont vocation à être déposés pour capter éventuellement les brevets nécessaires à notre souveraineté nationale ou portant un intérêt stratégique. Pour les start-ups, les brevets sont extrêmement onéreux et complexes, ce qui explique que le processus de dépôt ne soit pas toujours entrepris ni mené à bien. C'est un sujet à explorer.

La DGA est-elle une chance ou un frein ? C'est un sujet dont nous débattons depuis plusieurs années dans notre commission. Pour moi, la DGA est un excellent outil, les pays qui n'en ont pas sont confrontés à un vrai problème. C'est un excellent outil à condition qu'il se réforme, comme l'a demandé la ministre l'année dernière. Je suis de ceux dans cette commission qui restent sceptiques sur la capacité de la DGA de se réformer en profondeur, même si la direction le souhaite.

M. Jean-Noël Guérini, co-rapporteur. – S'agissant du maillage territorial, nous avons des propositions pour le renforcer. Mais je voulais revenir sur la modernisation de la DGA, c'est un enjeu essentiel de parvenir à la réformer car nous avons constaté un certain nombre de blocages.

L'AID doit d'ailleurs trouver sa place par rapport à la DGA. L'agence a été créée en 2018, comme je l'ai rappelé ; elle s'inscrit dans une perspective et une ambition politique, largement annoncée, de faire de l'innovation l'une des priorités fortes du ministère. Son budget sera de 1,2 milliard, avec une centaine de personnes à son service. Les missions de l'agence consistent à mettre en œuvre la politique ministérielle, à coordonner et piloter la mise en œuvre des travaux d'innovation et de recherche scientifique, à conduire les dispositifs

d'innovation et de recherche scientifique, et à développer et mettre en œuvre des partenariats et des coopérations internationales avec les acteurs publics et privés. L'agence va s'appuyer sur des coopérations internationales, en particulier européennes, et va pour cela s'appuyer sur un réseau d'acteurs publics et privés. Nous défendons cette agence, elle a rôle fondamental et nécessaire.

M. Cédric Perrin, co-rapporteur. - Il faut être prudent sur le montant de budget annoncé, il ne s'agit pas de moyens supplémentaires mis à disposition de l'innovation mais des crédits de PEA, à hauteur de 730 millions d'euros, qui sont aujourd'hui opérés par la DGA, qui passent, ou plutôt, dont on espère qu'ils passent réellement sous contrôle de l'AID. Aujourd'hui elle ne semble avoir dans ce domaine qu'un rôle consultatif. Enfin rappelons-nous que l'augmentation des moyens dédiés à l'innovation dépendra de la clause revoyure de la LPM dont nous avons déjà évoqué devant cette commission la fragilité dans le contexte budgétaire actuel. Les crédits pour l'innovation ont donc été regroupés mais il n'y a qu'une très faible augmentation pour l'instant.

L'autre problème est celui du positionnement l'AID face à la DGA. Aujourd'hui l'agence dépend hiérarchiquement et financièrement de la DGA. Si le directeur de l'agence, Emmanuel Chiva, est vraiment la bonne personne au bon endroit, nous ne sommes toutefois pas persuadés qu'on lui laissera toute l'autonomie dont il a besoin. Nous plaidons pour plus d'autonomie accordée à cette agence.

Pour le maillage territorial de l'agence, nous avons une proposition toute simple basée sur le constat selon lequel l'innovation n'est pas que parisienne mais au contraire irrigue tous nos territoires. La capacité qu'à l'agence aujourd'hui d'aller chercher l'innovation dans nos territoires est réduite puisqu'elle ne dispose pas d'un maillage territorial. Nous préconisons donc d'utiliser à bon escient un certain nombre de réservistes, qui dans la réserve citoyenne notamment ne sont pas forcément très sollicités mais qui disposent d'une réelle connaissance de l'économie, du tissu industriel, des capacités technologiques de leur territoire. Comme dans le domaine cyber, les réservistes peuvent être des points d'appui essentiels dans nos territoires pour aller capter l'innovation dans les entreprises qu'ils connaissent et faire remonter ces informations à l'agence. De plus, dans un certain nombre de territoires, je suis bien placé pour le savoir, nous sommes confrontés à un problème de désindustrialisation, ce message territorial de l'innovation pourrait nous permettre de retisser le tissu industriel dans nos régions. Dans une telle perspective, l'agence pourrait être également un excellent outil de développement local.

S'agissant des limites fixées à l'AID, il est certain qu'elle n'a pas vocation à devenir une sorte d'armée mexicaine. Au contraire elle se voit comme une administration de mission avec peu de personnel très mobilisé sur ses missions de captation de l'innovation, avec l'objectif de ne rien laisser passer des évolutions technologiques utiles à nos forces armées.

Vous savez que la DARPA a une capacité de prise de risque très importante grâce au budget dont elle est dotée. On considère ainsi que si l'échec ne représente pas 70 % des recherches engagées, c'est le signe que l'on n'a pas assez cherché. Les Américains redoutent la surprise stratégique et font des recherches y compris sur les domaines qui peuvent paraître les plus incongrues, tels que la transmission de pensée. Il nous semble essentiel de développer ce type d'acculturation à l'innovation dans notre pays : il faut que nous soyons en capacité d'accepter de perdre de l'argent.

Bien sûr il est nécessaire de faire évoluer la législation en faveur de l'innovation : notre amendement à la LPM pour des modalités d'acquisition d'équipements militaires plus agiles allait dans ce sens. C'est un sujet très important, qui ne bénéficiait pas qu'à certaines unités mais bien à l'ensemble des forces armées. Cet amendement faisait partie du compromis qui a permis d'aboutir à un succès de la commission mixte paritaire sur la loi de programmation militaire. La commission de codification et la direction des affaires juridiques du ministère des armées nous expliquent que ce dispositif que nous avions adopté était inutile ou présentait un risque juridique, ce que nous contestons vivement. Il a été supprimé lors de la codification. C'est bien au Parlement d'ailleurs qu'il revient de décider de prendre, pour développer l'innovation, certains risques et non aux hauts fonctionnaires d'en décider dès lors que le Parlement s'est prononcé. Lorsque nous avons soulevé ce point lors d'une rencontre récente avec la ministre des armées, nous sommes restés sans réponse. Tous les intervenants que nous avons auditionnés y compris les PME ont témoigné du besoin d'une plus grande agilité de l'achat public. À titre d'exemple, une PME nous avons rencontrée a développé un casque à vision nocturne comportant de l'intelligence artificielle, qui va devenir obsolète avant même d'être parvenu à franchir tous les obstacles de l'achat public et d'avoir pu fournir un avantage stratégique à nos forces, ce qui est désolant. Nous avons souvent entendu l'argument selon lequel la DGA se vante de n'avoir connu aucun recours contre les marchés publics qu'elle passe, n'est-ce pas finalement le signe d'une trop faible prise de risque ? L'agence est parvenue à recruter les tous meilleurs rédacteurs de marchés publics du ministère, capables d'innover dans la passation de marchés publics, de prendre des risques raisonnés, favorables à l'innovation, ce qui constitue un signe encourageant, puisque l'agence est désormais en capacité d'acheter très vite en calculant ses risques.

M. Pierre Laurent. – . Vous n'avez pas réagi à la remarque sur la collaboration entre Naval Group et Fincantieri. Nous sommes confrontés à des problèmes de désindustrialisation et, dans le périmètre d'industries restant, la maîtrise industrielle publique ne cesse de reculer. La question de la synergie entre industrie et innovation se pose dans cette nouvelle coentreprise.

M. Cédric Perrin, co-rapporteur. – À titre tout à fait personnel je connais des problématiques territoriales sur les conséquences que peuvent avoir de telles fusions.

Nous avons aujourd'hui une réelle problématique de capitalisation de nos entreprises. J'ai parlé dans mon propos liminaire de la « vallée de la mort », nous sommes persuadés qu'aujourd'hui la création d'une start-up, la première levée et même la deuxième levée de fonds ne posent pas de difficultés particulières. Il y a des fonds d'investissements qui sont capables de répondre à la demande. Les difficultés apparaissent ensuite, lorsque l'on souhaite passer au financement du démonstrateur, puis au stade de la production : la capacité des fonds n'est pas suffisante pour faire face aux besoins dans ce domaine. Face à cette pénurie, nos entreprises n'ont d'autres choix que d'accepter d'être capitalisées par des entreprises étrangères. La technologie, le savoir-faire et la production partent alors souvent à l'étranger. Nous avons des exemples d'entreprises financées sur un dispositif de la DGA qui n'ont pas été gardées sur le territoire national. La surface du marché de défense étant limitée, les entreprises ont besoin de trouver une dimension duale à leur innovation pour pouvoir se développer, c'est là que peuvent intervenir les prises de participation de capitaux étrangers, souvent majoritaires dans les entreprises innovantes. L'entreprise qui fabriquait le moteur du micro drone libellule, Silmach, a eu recours pour se développer à un partenariat avec le groupe américain Timex pour fabriquer les moteurs des montres connectées. Nous recommandons donc la mise en place d'un fonds d'investissement suffisamment doté pour préserver la souveraineté nationale sur certaines pépites technologiques. Je regrette d'ailleurs

que la vision de la DGA consistant à sauvegarder nos intérêts stratégiques ne prenne pas assez en compte la sauvegarde des emplois qui sont aussi un enjeu de souveraineté.

M. Jean-Noël Guérini, co-rapporteur. – Je souhaite également rappeler que l'évolution des menaces impose l'innovation. C'est un grand défi qui se présente à nous et auquel nous devons nous adapter.

M. Jean-Paul Émorine. – L'innovation repose aussi sur des filières. Ainsi dans le nucléaire le nombre d'entreprises sous-traitantes du secteur était très important elles s'étaient fédérées dans un pôle nucléaire. Avec mon collègue Didier Marie, j'ai présenté en 2015 à la commission des affaires européennes un rapport sur le plan Juncker et les PME. Jusqu'en 2020, le plan Juncker met à disposition des entreprises les crédits du Fonds européen pour les investissements stratégiques au profit des grands investissements stratégiques mais aussi au profit des projets innovants portés par des PME. Ce plan a un réel effet de levier, il ne faut pas l'oublier. Sur le maillage territorial, il ne faut pas hésiter à s'appuyer sur le réseau de la BPI.

M. Cédric Perrin, co-rapporteur. - Au terme de nos auditions, nous avons effectivement noté qu'un des problèmes essentiels de l'innovation réside dans la difficulté pour les start-ups et les PME d'avoir accès à toutes ces informations notamment sur les diverses possibilités de financement de leur développement. Il est urgent de parvenir à mettre en place un système de guichet unique. C'est pour cela également que nous proposons que les réservistes pour l'innovation dont nous défendons la mise en place s'adossent au maillage de la BPI.

M. Christian Cambon, président. – J'ai toujours regretté, pour ma part, que notre pays se soit engagé dans une politique mettant au cœur de son économie les services plutôt que l'industrie. L'innovation nous avait dotés de fleurons industriels qui étaient enviés dans le monde entier et dont il ne reste hélas dans bien des cas qu'un souvenir. Je vous recommande de visiter l'institut Saint-Louis, ce que j'ai fait hier, avec mon homologue de l'Assemblée nationale : c'est un excellent exemple de succès de la coopération franco-allemande dans le domaine de l'innovation de défense. Dans ce domaine d'ailleurs la France ne peut guère envisager un succès solitaire. Il faut que le Parlement pousse le gouvernement à lancer des initiatives de coopération européenne en matière de défense, et notamment dans le secteur de l'innovation.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La Jordanie, clé de voûte de la stabilité d'un Moyen-Orient en crise – Examen du rapport d'information

M. Olivier Cigolotti, co-président. – Lorsque l'on se rend en Jordanie en mission, on est très vite frappé par le contraste entre l'importance stratégique de ce pays pour la région et donc pour le monde, et l'importance tout aussi considérable des menaces qui pèsent sur lui et des défis auxquels il est confronté.

Né dans des circonstances difficiles, puisque soumis d'une part au partage de la région entre Français et Britanniques dans le cadre des accords Sykes-Picot, et d'autre part à la création par les armes de l'Arabie Saoudite, la Jordanie a réussi à traverser le XXe siècle malgré les guerres, les mouvements massifs de population, l'instabilité chronique de la région,

et son absence quasi totale de ressources naturelles, ce qui inclut le manque d'eau, mais aussi l'absence d'hydrocarbures si abondants un peu plus à l'est.

Si la Jordanie a fait preuve d'une résilience aussi remarquable, c'est sans doute d'abord grâce à l'intelligence politique des monarques hachémites qui se sont succédé.

C'est aussi ensuite grâce à l'emplacement géographique de la Jordanie, véritable carrefour entre le proche et le Moyen-Orient, espace d'échanges économiques et politiques, de brassage ethnique et culturel et l'une des portes d'entrée des occidentaux au Moyen-Orient. A ce titre il faut signaler d'emblée que l'économie jordanienne a reposé jusqu'à très récemment pour l'essentiel sur les échanges économiques avec la Syrie et l'Irak. Avec le port d'Aqaba sur la mer Rouge, la Jordanie jouait un rôle très important de désenclavement des régions méridionales de ces deux pays. Les guerres civiles dans ces deux pays ont conduit à un effondrement de la croissance, qui est passée de 8 % par an dans la première décennie de ce siècle, à 2 % aujourd'hui. Les conséquences ont été immédiates, avec une forte augmentation du chômage (18,9 % aujourd'hui) et en particulier du chômage des jeunes, puisqu'un tiers des moins de 25 ans sont au chômage. Dans le même mouvement, les investissements étrangers se sont effondrés depuis 2017 et la situation des comptes publics s'est fortement dégradée, avec une dette qui atteint aujourd'hui environ 95 % du PIB.

Comme beaucoup de pays en voie de développement, la Jordanie se retrouve aujourd'hui dans un dilemme économique : d'un côté, elle ne peut survivre sans l'aide internationale, qui est en partie conditionnée par les programmes d'ajustement du fonds monétaire international (FMI) ; mais de l'autre côté, ces réformes sont très mal accueillies par la population et fragilisent considérablement l'exécutif. C'est ainsi qu'une réforme fiscale directement inspirée par le FMI a causé en 2018 la chute du précédent gouvernement, des grèves et des manifestations.

Ces difficultés, conjuguées aux éléments extérieurs, ont conduit à un mécontentement politique croissant qui prend à la fois la forme d'une critique de l'absence de représentativité du système politique actuel, d'une critique de plus en plus perceptible du roi lui-même, ce qui est nouveau, et enfin, d'une audience de plus en plus forte des mouvements islamistes.

Naturellement, la communauté internationale a bien conscience de ces fragilités et elle tâche d'y répondre par une aide massive. Celle-ci prend la forme des aides des Etats, et de leurs agences spécialisées, comme l'Agence Française de Développement (AFD). Nous nous sommes entretenus avec les responsables de l'AFD, et nous avons visité un grand projet d'approvisionnement en eau portée par cette agence. Pour ma part, j'ai observé avec un certain étonnement que ce projet piloté par l'AFD était en définitive exécuté par des entreprises qui n'étaient pas françaises, notamment une entreprise turque. Il y a peut-être une réflexion à avoir sur l'action de l'Agence de ce point de vue.

L'aide de la communauté internationale prend aussi la forme des agences de l'Union européenne ou des Nations unies. Celles-ci sont particulièrement actives auprès des réfugiés, comme nous avons pu le constater dans le camp de Zaatar, où interviennent 45 organisations internationales.

Enfin, il faut aussi mentionner l'action de très nombreuses organisations non-gouvernementales (ONG). Nous avons rencontré des représentants de plusieurs d'entre elles. Elles s'efforcent de répondre tout à la fois aux besoins des réfugiés, qui retiennent

l'attention des opinions publiques occidentales, mais aussi à ceux de la population jordanienne, dont une part très importante vit dans le dénuement. On estime ainsi que la grande pauvreté touche 1 million des 10 millions d'habitants de la Jordanie. De ce point de vue, la situation de la Jordanie est assez représentative de celle de nombreux pays en voie de développement qui se retrouvent confrontés à la nécessité de se moderniser, alors même qu'ils ne disposent d'aucune marge de manœuvre financière.

Ce contexte très difficile rend d'autant plus importante la contribution de la France. Celle-ci prend trois formes :

- elle est d'abord une aide au développement, à travers l'action de l'AFD, mais aussi à travers l'action des agences européennes et des agences des Nations unies auquel la France contribue ;

- elle est ensuite un soutien diplomatique, tant les positions jordaniennes et françaises sont proches quant aux difficiles dossiers du Moyen-Orient. Le cas plus évident est celui du conflit israélo-palestinien, où les vues de nos deux pays convergent largement. La Jordanie fait de longue date figure de pays modéré dans la relation avec Israël, puisqu'elle a été en 1994 le deuxième pays arabe à signer un traité de paix avec Israël, après l'Égypte. Pourtant, le cours récent de la politique israélienne a conduit à une dégradation progressive et préoccupante des relations entre ces deux pays ;

- elle est enfin un soutien militaire direct et indirect. Sur le plan du soutien direct, il s'agit d'une part d'actions de formation. Celles-ci portent sur le maintien en condition opérationnelle d'une flotte d'hélicoptères Super-Puma, et aussi sur des actions de formation des troupes de montagnes.

D'autre part, la France apporte une aide modeste mais réelle en fourniture de matériel, par exemple des véhicules légers militarisés de type pick-up, qui ont l'avantage de pouvoir être facilement maintenus en condition opérationnelle par l'armée jordanienne.

Enfin, un volet significatif de notre mission a consisté à examiner une forme indirecte d'aide à la Jordanie et la stabilité de l'ensemble de la région, à savoir l'important dispositif de la base aérienne projetée au levant (BAP), communément désigné sous son nom de code de base H5. Nous avons décidé de nous rendre sur cette base et d'y passer une journée et une nuit, afin de mieux percevoir les enjeux de cette implantation et aussi d'aller à la rencontre des femmes et des hommes de nos forces qui y sont en opération.

Il s'agit d'un dispositif tout à fait original et c'est pourquoi il nous paraît important d'y revenir avec vous et de vous faire part de notre réflexion collective sur ce sujet.

Cette base aérienne projetée a été ouverte en septembre 2014 pour répondre à l'apparition du califat territorial de Daech. Très rapidement, il est apparu que cette base allait devenir un élément important de la riposte française après les attentats de 2015. Elle est intégrée au dispositif *Inherent Resolve* de la coalition internationale contre le terrorisme, qui regroupe 75 pays.

Pour donner d'abord une idée de cette base, il faut savoir qu'elle compte 306 personnels, pour l'essentiel issus de l'armée de l'air. Elle abrite actuellement 4 avions *Rafale*, qui se relaient par roulement depuis la France tous les deux mois. Elle compte

également de façon provisoire un Atlantique 2 et un C160 Gabriel de renseignements d'origine électromagnétique (ROEM).

Cette implantation se justifie par sa proximité extraordinaire des théâtres d'opérations, puisqu'elle n'est qu'à 40 km de la moyenne vallée de l'Euphrate (MERV), où les combats contre Daech se sont achevés. Pour les avions français, c'est avant tout un gage d'efficacité et d'autonomie sur le théâtre, puisque les avions peuvent consommer la quasi-totalité de leur carburant sur le théâtre. *A contrario*, si l'on imaginait par exemple faire la même chose avec des avions qui décolleraient de la base aérienne 104 aux Emirats Arabes unis, il faut considérer que l'on consommerait 10 % de tout le carburant de l'armée de l'air juste pour faire les allers-retours jusqu'au théâtre d'opérations. Très concrètement, dans le cadre de la coalition, les avions remplissent des créneaux de trois heures. Grâce à l'emplacement de la BAP H5, ces créneaux de trois heures sur le théâtre représentent des missions de seulement 4h30, là où il faudrait 7h30 si les avions décollaient depuis la BA 104 des Emirats.

L'activité de cette base est tout à fait impressionnante, pour une installation provisoire d'ampleur volontairement limitée. En quatre ans d'opérations, cette base a permis plus de 6000 sorties, soit 28 000 heures de vol et 1500 frappes.

Naturellement, le rythme des frappes a diminué avec le recul, puis l'effondrement, du califat territorial. Mais, et c'est insuffisamment, cet outil reste pleinement opérationnel. À titre d'exemple, la veille même de notre arrivée sur la base, chacun des deux avions qui étaient sortis avait largué ses quatre bombes de 250 kg sur des dépôts de munitions de Daech.

L'autre aspect, à notre sens assez méconnu concernant la BAP H5, c'est son rôle absolument essentiel de plateforme logistique. Cette base a été la porte d'entrée logistique de toute l'opération Chammal. Elle reçoit environ deux A400M par semaine. Elle peut aussi servir de précieux espace de stockage lorsque certains changements doivent être fractionnés ou ne peuvent, par exemple pour des problèmes administratifs, franchir immédiatement la frontière terrestre avec l'Irak.

Je crois pouvoir résumer le sentiment de nos collègues de la mission en disant que nous avons vraiment été marqués par l'efficacité et l'utilité de cette base, et cela nous a amenés à considérer collectivement qu'il était prématuré d'envisager sa fermeture. La question qui est posée est celle du coût de cette installation, qui est bien sûr réel. Mais nous pensons que ce coût doit être mis en balance, d'une part, avec ce que serait le coût de revenir en Jordanie dans quelques années si besoin s'en faisait sentir ; d'autre part, avec le coût diplomatique qu'un retrait aurait sur nos relations avec les Jordaniens ; et enfin, sur le coût que représenterait la nécessité de devoir mener le même type d'opération sans ce point d'appui.

En conclusion, je souhaitais exprimer l'importance que revêt à nos yeux, pour les questions de sécurité et de défense, notre position en Jordanie. Lorsque l'on se penche sur ce pays, il nous semble qu'il faut garder cet élément présent à l'esprit.

M. Gilbert Roger, co-président. – Dans la présentation que nous souhaitions vous faire de la situation de la Jordanie, il est indispensable de revenir sur les origines historiques de cet Etat, qui ont largement défini et modelé son identité.

Aux origines de la Jordanie, il y a d'abord la relation historique entre la dynastie hachémite et les Lieux Saints de l'islam.

Le deuxième élément historique, qui est à la fois fondamental et problématique pour la stabilité de l'État jordanien, c'est naturellement la question palestinienne et les conséquences du conflit israélo-palestinien.

Ce qui importe, c'est de bien voir que cette situation historique reste complètement d'actualité, notamment en raison des positions américaines actuelles. Le fait que les Américains aient *de facto* cessé de soutenir une solution à deux Etats du conflit israélo-palestinien conduit certains à penser que la conséquence implicite de la vision américaine, et peut-être aussi israélienne, serait de dire qu'il y aurait bien un État palestinien, mais dans l'actuelle Jordanie. Nous ne sommes pas là dans un plan très hypothétique, mais dans une perspective qui pèse comme une épée de Damoclès sur la monarchie hachémite.

Par conséquent, la Jordanie a un intérêt très direct et immédiat à la résolution du conflit israélo-palestinien. Et naturellement, l'impasse totale dans laquelle est ce conflit est une très mauvaise nouvelle pour la Jordanie. Nous avons pu examiner l'exemple très concret du canal mer Rouge-mer Morte. Il s'agit d'un projet ancien déjà, qu'on peut qualifier de pharaonique, consistant à alimenter la Jordanie en eau de mer dessalinisée acheminée depuis la mer Rouge, avec le rejet des saumures dans la mer Morte. Le problème est que ce projet majeur dépend de la bonne volonté d'Israël, et que celle-ci n'est plus au rendez-vous.

Les Jordaniens nous ont fait part de leur espoir que le projet puisse aboutir, même sans le soutien des Israéliens. Mais le problème est que dans ce cas, il faudrait rejeter les saumures dans la mer Rouge, et non dans la mer Morte, ce qui serait sans doute beaucoup moins évident sur le plan environnemental. Le projet peinerait alors à trouver l'aide de financement international dont il a besoin.

Comme on le voit, les relations de la Jordanie avec Israël et avec les Palestiniens sont essentielles à l'avenir de ce pays. Il faut malheureusement bien constater qu'à l'heure actuelle, la situation est très difficile sur ces deux plans.

A ce défi considérable, s'est ajoutée plus récemment l'épreuve supplémentaire du conflit syrien. Le roi Abdallah a fait le choix d'ouvrir ses frontières pour laisser les populations syriennes se réfugier en Jordanie. Les estimations actuelles sont que le nombre de ces réfugiés est compris entre 700 000 et 1 million de personnes. Nous avons visité le grand camp de Zaatar, qui abrite environ 80 000 personnes. Mais il faut garder à l'esprit que seule une petite minorité des réfugiés sont hébergés dans ces grands camps qui bénéficient de l'aide directe de la communauté internationale.

Les ordres de grandeur laissent songeur. En France et dans les pays européens, les populations sont souvent inquiètes à l'idée de l'arrivée de réfugiés et de migrants. Comme je l'ai dit, il y a des limites à la comparaison que l'on peut faire, car les populations syriennes et jordaniennes sont proches (langue, religion, modes de vie...). Mais on peut se demander comment réagirait, toutes proportions gardées, la société française si elle devait, en quelques mois, recevoir par exemple l'afflux de 6 millions de Belges francophones. Comme les Palestiniens, les réfugiés syriens ont été accueillis par une société extraordinairement résiliente, sans que soient signalés d'incidents xénophobes ou de mouvements de rejet.

Le deuxième atout jordanien, c'est l'aide massive que la communauté internationale lui apporte, que ce soit au titre de sa contribution à la stabilité géopolitique de la région, ou au titre de la masse de réfugiés syriens qu'elle accueille dans les meilleures conditions possibles. A eux seuls, les Etats-Unis apportent 1 milliard de dollars par an à la Jordanie, soit 2,5 % de son PIB !

Il y a un dernier point frappant : le roi a pris la décision que les réfugiés syriens auraient accès au service public dans les mêmes conditions que les Jordaniens. Très concrètement, cela veut dire que beaucoup des écoles du pays fonctionnent aujourd'hui en deux temps, une demi-journée pour les Jordaniens et une demi-journée pour les réfugiés syriens. De la même façon, il faut imaginer le poids que ces réfugiés souvent démunis font peser sur le système de santé publique jordanien.

Il y a enfin un élément quelque peu paradoxal qui menace la stabilité de la Jordanie : c'est que le pays bénéficie d'aides importantes justement en raison du conflit en Syrie. Or, si la communauté internationale devait venir à considérer que ce conflit en Syrie est achevé parce que les forces du régime ont repris entièrement le contrôle du pays, il existe un risque que le soutien à la Jordanie se réduise, alors même qu'il y a fort à parier que les réfugiés syriens qui ont fui leur pays soient assez peu désireux d'y retourner.

Il faut également citer le cas particulier des réfugiés irakiens, qui sont souvent des chrétiens qui ont fui les persécutions de Daech. Malheureusement, leur situation est encore plus difficile que celle des réfugiés syriens, car à la différence de ceux-ci, ils n'ont pas automatiquement accès aux services publics jordaniens. Nous avons du reste entendu des témoignages poignants, en particulier de prêtres qui s'efforcent de venir en aide à cette communauté.

Je voudrais maintenant en venir, après la présentation des difficultés économiques et sociales auxquelles le pays doit faire face, aux difficultés politiques, et en particulier au contexte sécuritaire.

La situation au voisinage de la Jordanie est très mauvaise sur quasiment tous les fronts. Nous l'avons vu, le conflit israélo-palestinien est dans l'impasse et va plutôt en se dégradant ; en Syrie, en Irak, dans le Golfe, le Yémen. J'en donnerai un seul exemple : pour les tours-operator, le raisonnement se fait au niveau régional. Or, la Jordanie dépend largement du tourisme pour vivre, et la destination est toujours boudée par la plupart des tours-operator en raison de tous les conflits proches. Enfin, la situation au Liban est également fragile.

De plus, la fin du califat territorial ne signifie en rien la fin de Daech.

Une autre conséquence du conflit syrien est la question des djihadistes « revenants ». Pour la Jordanie, c'est une question particulièrement pressante en raison de la proximité de la Syrie et de l'Irak, d'une part ; et du fait qu'un nombre important de Jordaniens ont rejoint les rangs djihadistes, puisqu'on estime qu'ils constituent, en proportion de leur population, le deuxième contingent étranger après les Tunisiens, soit, selon les estimations, entre 1 500 et 3 000 combattants. Les revenants sont immédiatement judiciarés et s'exposent à des peines de prison de l'ordre de 10 à 15 ans. Toutefois, il faut bien avoir en tête que, le conflit ne datant pas d'hier, le moment où les premiers condamnés sortiront de prison n'est pas si éloigné, ce qui posera nécessairement des questions de sécurité. Il faut rappeler que les attentats terroristes commis en Jordanie l'ont toujours été par des Jordaniens. Les services de

renseignements jordaniens sont réputés pour leur efficacité, mais n'ont pu empêcher tous les attentats. Il faut d'ailleurs faire une mention spéciale d'Al-Qaïda, organisation dont de nombreux cadres sont Jordaniens.

Un des enjeux de la sécurité de la Jordanie est donc le contrôle de ses frontières, et les autorités jordaniennes y consacrent des efforts très importants.

Enfin, la Jordanie compte également un mouvement fondamentaliste à vocation politique, avec une présence forte des Frères musulmans. Toutefois, pour l'instant, il y a une forme de non-agression entre la monarchie hachémite et les Frères musulmans : ce mouvement est toléré, dès lors qu'il ne franchit pas les lignes rouges.

En conclusion, on peut voir que la liste des défis auxquels la Jordanie a à faire face est considérable. Mais on voit surtout que la partie est d'autant plus difficile qu'elle se joue très largement en dehors des frontières de la Jordanie, que ce soit avec le conflit israélo-palestinien ou en Syrie ou en Irak.

A travers cette mission en Jordanie, nous avons en réalité plongé au cœur de toutes les crises qui traversent le Moyen-Orient. Dans ce contexte, la Jordanie fait figure de point d'ancrage, voire de fragile clé de voûte de la stabilité de la région. À ce titre, il nous semble que la France doit continuer à soutenir ce pays et peut-être même réfléchir à le soutenir davantage.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – De cette mission très dense de 4 jours, je voudrais partager avec vous un point qui m'a particulièrement marquée : la question de la base aérienne projetée (BAP) H5.

Olivier Cigolotti a rappelé l'importance opérationnelle de cette implantation. Évidemment, nous pouvons tous être sensibles à la question du coût de cette base. Mais il faut bien avoir conscience que ce qui coûte, finalement, ce sont plus les opérations menées depuis H5 que la base elle-même. Olivier Cigolotti évoquait les huit bombes larguées la veille de notre arrivée : il faut savoir que chacune de ces bombes coûte 250 000 €. J'ajoute, puisque nous avons eu l'occasion d'en discuter avec les soldats qui préparent ces bombes, que ce qui coûte dans ces munitions, c'est essentiellement le kit de guidage A2SM (Armement Air-sol modulaire) produit par Safran, qui permet d'avoir une frappe ciblée et d'éviter les dommages collatéraux.

Il me semble qu'il nous faut tenir un discours de vérité : on ne peut pas à la fois vouloir frapper Daech et ne pas vouloir y mettre les moyens. Or, tous nos interlocuteurs étaient convaincus que la fin du califat territorial n'était qu'une étape dans la guerre contre le terrorisme djihadiste. Daech n'a pas disparu, il attend son heure.

C'est pourquoi je partage entièrement l'avis de nos collègues qu'il ne faut pas fermer la BAP H5. Mais j'irai même plus loin : il nous faut peut-être réfléchir à la pérenniser, car qui parmi nous peut croire que cette région sera en paix dans trois ans ou dans cinq ans ?

Naturellement, si nous devions pérenniser la base, il faudrait peut-être réfléchir à un véritable accord de défense avec la Jordanie, comme nous en avons un avec les Émirats Arabes Unis pour l'implantation de nos bases dans ce pays.

Je voudrais ajouter un dernier point : nous avons pu mesurer l'intérêt de déployer depuis cette base des moyens de renseignement électromagnétique et de surveillance, grâce

aux avions Atlantique 2 et C160 Gabriel. Ces outils permettent d'être des partenaires de premier rang au sein de la coalition contre le terrorisme, et leur déploiement est aussi rendu possible par cette base en plein cœur du Moyen-Orient. Depuis H5, un *Rafale* peut rejoindre la Syrie en quelques minutes.

C'est un argument qui vient s'ajouter aux précédents.

M. Jean-Pierre Vial. – Cette mission a aussi été l'occasion d'aborder la question du développement, en particulier au travers de l'action de l'AFD. Le bureau d'Amman est particulièrement important, puisqu'il abrite également les activités de l'AFD en Irak, même si celles-ci devraient être réimplantées en Irak cet été.

Il faut souligner l'importance de l'action de la France en Jordanie, puisque l'AFD délivre à peu près 200 millions d'euros par an sous forme de prêts. Depuis l'ouverture de ce bureau, les engagements représentent 1,6 milliards d'euros. Cette aide porte essentiellement sur le traitement et la distribution de l'eau, pour 50 % du total, ainsi que sur le développement des services publics locaux, y compris le transport. Il y a aussi une action de soutien à la justice ou à la formation professionnelle.

Ce qui est intéressant, c'est que le soutien de projets par l'AFD peut déclencher un effet de levier auprès d'autres partenaires, en particulier l'Union européenne et les agences équivalentes des pays européens, ou même les agences américaines, en particulier l'USAID, qui a donné 100 millions d'euros pour le projet mer Rouge-mer Morte.

Sur ce projet emblématique mer Rouge mer Morte, il est intéressant de noter que le financement, évalué à 1 milliard d'euros, se répartit entre un tiers de prêts souverains et de dons, et deux tiers de financement privé. Le projet est prêt sur le plan technique, mais il lui manque le feu vert d'Israël. Cela amène certains de nos interlocuteurs jordaniens à envisager de réaliser ce projet sans Israël, ce qui serait sans doute complexe.

Il faut rappeler que la Jordanie est le 4^e pays le plus pauvre en eau du monde, et cela pèse particulièrement sur le nord du pays, où se concentre la population.

Cette expertise française sur les dossiers liés à l'eau nous a donné envie d'en voir plus sur le terrain, et c'est pourquoi nous avons organisé une visite d'un important projet de traitement et d'adduction d'eau près d'Irbid, qui est la troisième ville du pays. Cet équipement en cours d'achèvement, qui s'appelle Wadi Arab II, appartient aux Jordaniens, avec un financement de l'AFD et de l'Union européenne et une maîtrise-d'œuvre turque. Pour donner une idée de l'ampleur du projet, il s'agit de traiter et de livrer 30 millions de mètres cubes d'eau par an prélevés dans le King Abdallah Canal (KAC). L'eau est pompée à 250 mètres en dessous du niveau de la mer et relevée de 600 mètres, au niveau d'Irbid. Les travaux ont débuté en janvier 2017 ; ils s'achèveront en octobre prochain, soit une période finalement assez rapide pour un équipement d'une telle ampleur, qui va apporter un changement considérable aux populations desservies.

Si, comme le rapporteur l'a rappelé, l'ingénierie est, sur ce projet, turque, l'AFD nous a indiqué que son exploitation serait vraisemblablement confiée à une entreprise française.

J'ajoute une précision technique : il faut penser au coût d'exploitation du pompage, puisqu'il faut faire monter l'eau sur 600 mètres. La consommation d'énergie

nécessaire représente la consommation d'une ville moyenne. Il faut bien penser au coût d'exploitation, au-delà du coût de la réalisation de l'équipement.

Ce projet est une illustration de la forte présence française dans le secteur des travaux publics, que ce soit à travers l'aide au développement ou dans le domaine des entreprises de réseaux qui ont été privatisées ces dernières années.

J'ajoute, concernant l'AFD, qu'il peut y avoir des interrogations sur des projets qui servent le rayonnement de la France, par exemple le financement de formations techniques, et qui rencontrent plus difficilement le soutien de l'AFD, ce qui est dommage.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Au Liban et en Jordanie, les masses des réfugiés perturbent fortement l'équilibre social, économique et politique, déjà fragile. L'administration Trump s'oppose au retour des réfugiés en Syrie, qui sont aussi découragés par les organisations humanitaires agitant divers obstacles, ainsi que la menace du service militaire obligatoire, la perte des terres... Or, le discours des réfugiés ne semble parfois pas être le même, et il y a une volonté de retour.

La situation est grave, presque explosive. Les réfugiés sont une monnaie d'échange pour des enjeux politiques. Or, leur retour devrait être une priorité si on veut maintenir la stabilité du Moyen-Orient ! Il était question d'un accord entre les États pour un déplacement de réfugiés présents au Liban vers la Jordanie, où en est ce projet ? Les camps jordaniens sont déjà saturés !

Mme Christine Prunaud. – Je vois sur les images projetées que vous avez pu rencontrer des groupes de femmes dont le statut, nous le savons, les prive de beaucoup de droits. Les mouvements islamistes que vous nous avez décrits ne vont pas dans le sens de leur émancipation. Avez-vous pu leur parler ? Y a-t-il des mouvements travaillant à l'émancipation des femmes ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Merci pour la qualité de votre rapport. Je voudrais revenir sur ce que disait Mme Prunaud. Je me suis rendue, en 2013, au camp de Zaatari pour y fermer l'hôpital français et j'ai été frappée par les images que vous avez projetées, car, en 2013, il n'y avait alors pas de femmes voilées.

S'agissant de l'Arabie Saoudite, avez-vous pu mesurer son influence dans les camps, notamment par rapport aux financements, à la construction de mosquées ? Y a-t-il un manque de financement de notre part, notamment pour l'éducation des enfants ?

M. Hugues Saury. – La Jordanie est en effet dans une situation complexe et préoccupante. La pauvreté est endémique, sa croissance est faible par rapport aux pays de sa catégorie, son endettement est fort. La Jordanie a perdu ses principaux marchés d'exportations qui étaient la Syrie et l'Irak et le gouvernement fait face à d'importants mouvements de contestations... Il y a peu d'éléments d'optimisme dans votre présentation ! Quelle est votre vision de l'avenir de la Jordanie ?

M. Olivier Cadic. – Je voudrais revenir sur la problématique de l'eau. Le seuil de pénurie est fixé à 1000 mètres cubes d'eau par personne et par an. Les Jordaniens ont à peine 140 mètres cubes par personne et par an. La difficulté d'approvisionner les grandes villes en eau est réelle. La ville d'Amman, par exemple, est alimentée par une nappe fossile située sous la frontière saoudienne, en partie du côté saoudien, et son exploitation est rendue possible

grâce à l'accord tacite de l'Arabie Saoudite et les installations du groupe Suez. Je voudrais évoquer le Jourdain, fleuve qui s'inscrit dans un contexte particulièrement difficile. Par ailleurs, le projet de canal entre la Mer Rouge et la Mer Morte, qui devait être financé par la Banque Mondiale, est beaucoup ralenti par Israël. Avez-vous pu aborder, dans vos travaux, la problématique de l'eau ? Israël peut-elle assouplir sa position ?

M. Richard Yung. – Je ne suis pas sûr qu'Israël voie le moindre avantage à assouplir sa position, selon moi ce projet est malheureusement mort-né... Je soutiens les conclusions de nos rapporteurs. La situation en Jordanie est effectivement très difficile, sur le plan économique et politique. Le projet américain, piloté par le gendre du Président, apparaît être un « flop ». La Jordanie est notre alliée et mérite un soutien français et européen.

S'agissant de la base H5, à quoi servirait-elle dans l'avenir ? Il me semble qu'il devrait y avoir un partage des coûts au niveau européen, pourquoi pas avec l'Allemagne ?

M. Pierre Laurent. – J'ai aussi des interrogations sur le maintien de la base H5. Les coûts sont importants. La LPM ne prévoyait que deux bases aériennes projetées, or nous en avons trois. Et surtout, compte tenu des autres immenses défis du pays, la priorité des moyens à apporter est-elle réellement le maintien de cette base ?

M. Olivier Cigolotti, co-président. – Je laisserai mes collègues vous répondre sur certaines questions, notamment Isabelle **Raimond-Pavero** sur les questions relatives aux droits des femmes.

S'agissant des réfugiés, la problématique est aussi celle des autorités syriennes, notamment s'agissant des documents d'identité. Je voudrais rappeler que seuls 20 % des réfugiés syriens en Jordanie sont dans les camps, les 80 % restants sont dans les villages, les localités. Il est plus difficile, là, de mesurer l'influence de l'Arabie Saoudite, même si elle est réelle. Elle se traduit par l'aide humanitaire, alimentaire, par la construction de mosquées. Cette influence est naturellement présente dans les camps, puisque l'Arabie saoudite est un contributeur important de l'aide apportée.

Concernant l'avenir du pays, il est vrai que la Jordanie fait face à de nombreuses crises. La Jordanie parvient à parler à l'ensemble des pays de son voisinage et la relation avec les Frères musulmans est plutôt contenue. Mais nous pouvons avoir des inquiétudes pour la suite. Beaucoup dépendra de la capacité des autorités jordaniennes, mais aussi des partenaires de la Jordanie, à maintenir cette stabilité très relative, mais indispensable à l'ensemble de la région.

L'eau est en effet un enjeu majeur pour la Jordanie. Les investissements se concentrent sur la nécessité d'approvisionner les villes majeures, alors que le réseau est soumis à rude épreuve, notamment du fait de piratages. Suez consacre ainsi des investissements importants uniquement pour assurer la sécurité de ce réseau. L'AFD participe de manière significative au maintien et au développement de ce réseau, comme par exemple le projet récent d'approvisionnement en eau de la ville d'Irbid.

La base H5, comme je vous l'indiquais tout à l'heure, est aussi une plateforme logistique et permet l'acheminement de convois vers l'Irak en cas de difficultés administratives, ou vers Djibouti. Concernant le rôle des Etats-Unis, ceux-ci sont implantés sur une base proche, à Mafraq. La base H5 leur sert occasionnellement de piste de délestage, mais leur outil principal est la base de Mafraq. Il est vrai que la LPM ne prévoit que deux

bases aériennes. Mais je tiens à rappeler que la fin du califat ne signifie pas la fin de Daech, il reste des foyers d'insurrection. Nous avons rencontré récemment le chef d'état-major de l'armée de l'air, et nous pensons qu'il est nécessaire de maintenir cette base. Il s'agit aussi d'un enjeu de confiance entre la France et la Jordanie, qui ne verrait pas d'un bon œil notre retrait.

Enfin, je voudrais souligner l'important effort du gouvernement jordanien dans les camps de réfugiés, avec la mise à disposition de professeurs, 32 implantations scolaires dans le camp de Zaatari, et de forces de sécurité.

M. Gilbert Roger, co-président. – Les retours vers la Syrie sont très compliqués. Beaucoup craignent d'éventuelles vengeances, et les réfugiés ne croient pas en un retour en toute tranquillité. Il faut aussi garder en tête la problématique des visas, qui coûtent 350 dollars par personne. Un marché cynique s'est mis en place au profit du gouvernement syrien. Nous n'avons pas eu l'impression que les autorités jordaniennes poussaient les réfugiés au départ ; c'est sans doute une différence avec le Liban.

Concernant la situation des femmes, j'ai eu tout de même le sentiment d'une émancipation des femmes dans les camps, dans lesquels elles se sentent plus en sécurité et sont libres de travailler.

S'agissant de l'eau, si le projet mer Rouge-mer Morte est bloqué, ce n'est que pour des raisons politiques. Le blocage vient des désaccords avec Israël et les États-Unis sur le conflit israélo-palestinien.

Nous n'avons pas pu rencontrer le Roi lors de notre déplacement, mais nous avons vu de nombreux ministres qui nous ont assurés de leur besoin de France. Ceci en réaction à la nouvelle attitude des États Unis depuis l'élection de M. Trump. Leur crainte est notamment que nous nous désintéressions de la Jordanie et qu'un projet de création d'un État de Palestine en Jordanie voit le jour.

Enfin, s'agissant de la base H5, nous connaissons les dispositions de la LPM. Mais si nous en partons, nous ne pourrons pas revenir si facilement en Jordanie, avec les mêmes avantages : il n'y a par exemple pas de contrôles de douane sur les équipements militaires. Se retirer uniquement parce que, d'un point de vue militaire, la situation est plus stable, serait une erreur stratégique. Il s'agit d'un point d'appui très utile et où notre présence ne sera pas remise en cause par la partie jordanienne.

M. Olivier Cigolotti, co-président. – Si je peux simplement ajouter un élément sur la condition des femmes dans les camps, beaucoup d'entre elles ne souhaitent pas revenir en Syrie dans la situation actuelle. Les conditions de vie sont pour le moment bien meilleures dans les camps. Elles ont pu s'émanciper, travailler, leurs enfants sont scolarisés.

Mme Isabelle Raimond-Pavero, co-président. – Je serais plus prudente sur le sujet des femmes. Certes, leur situation est meilleure dans les camps. Elles font de l'éducation des enfants un point d'honneur, car elles ont bien compris que c'était indispensable. Mais le nombre d'écoles est encore insuffisant. Nous avons par ailleurs eu des contacts avec d'autres femmes, par exemple au supermarché du camp, et je n'ai pas eu le même sentiment. Je resterai réservée sur ce point, il y a des avancées indéniables, mais il reste aussi des inquiétudes.

M. Christian Cambon, président. – Lorsque j'ai assisté à une audience accordée par le roi au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, il ressortait clairement que cette base n'était pas éternelle, mais qu'en revanche il fallait finir le travail entrepris dans la lutte contre le terrorisme.

A l'issue de ce débat, la commission adopte le rapport à l'unanimité.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 10 juillet 2019

- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président de la commission des affaires sociales et de M. Philippe Bas, président de la commission des lois -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Justice prud'homale – Examen du rapport d'information

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, la commission des lois et la commission des affaires sociales ont décidé, il y a maintenant dix-huit mois, de constituer un groupe de travail commun sur la justice prud'homale. Nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner son rapport.

M. Gérard Dériot, président. – Je vous prie d'excuser l'absence du président de la commission des affaires sociales, Alain Milon, qui a dû regagner son département.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Voilà plus de dix-huit mois que vous nous avez confié la mission de travailler sur le fonctionnement de la justice prud'homale. Cette mission se situe dans la continuité des travaux de la mission d'information de la commission des lois sur le redressement de la justice, qui n'avait que partiellement abordé la question de la justice prud'homale compte tenu de son très vaste champ.

Vous le savez, le contentieux de l'exécution et de la rupture du contrat de travail relève en France, et depuis très longtemps, de juridictions particulières que sont les conseils de prud'hommes. Ces juridictions sont fortement ancrées dans le paysage judiciaire français et constituent l'une des plus anciennes institutions de notre pays. Elles incarnent à la fois la proximité – il existe au moins un conseil de prud'hommes dans chaque département, avec un total de 210 – et le paritarisme.

La durée très longue de notre mission nous a permis d'effectuer vingt-huit auditions et tables rondes et d'organiser un vaste programme de déplacements. Nous nous sommes rendus dans le ressort de huit cours d'appel pour y rencontrer les conseillers prud'hommes et les fonctionnaires des greffes : nous avons visité treize conseils et nous avons également rencontré, lors des déplacements, les représentants de treize autres conseils, soit des échanges avec 13 % des conseils de prud'hommes de France métropolitaine, sans compter des contributions écrites spontanées sur la base du questionnaire que nous avions établi et qui a parfois suscité de fortes réactions.

Nous n'avons toutefois pas limité nos travaux aux conseils de prud'hommes, considérant qu'ils étaient l'un des chaînons de la justice du travail, qui ne peut être étudié que dans ses relations avec les autres acteurs – juges départiteurs, conseillers des cours d'appel ou encore avocats. Nous avons également rencontré les organisations professionnelles et syndicales, ainsi que des experts et auteurs de rapports récents sur le sujet.

Nos déplacements ont même dépassé le cadre de l'hexagone, puisque nous nous sommes rendus en Belgique afin d'y étudier l'ordre juridictionnel du travail.

Les conseils de prud'hommes font l'objet de critiques. Certaines sont assises sur des préjugés infondés. On entend parfois que tel conseil de prud'hommes donnerait systématiquement raison aux employeurs, tel autre aux salariés, ou que les décisions rendues seraient aléatoires, non motivées ou infondées en droit.

Néanmoins, les critiques récurrentes traduisent parfois de réelles difficultés.

La fonction de conciliation de la justice prud'homale, pourtant traditionnelle et centrale, est aujourd'hui marginale, avec un taux de conciliation de 8 % au niveau national.

La fonction de jugement semble défaillante, avec des délais de plus de seize mois en moyenne, plus longs que pour toutes les autres juridictions de première instance. Un taux d'appel des deux tiers, qui dépasse, et de loin, celui de toutes les autres juridictions, engorge les cours d'appel et témoigne d'un manque d'acceptabilité des décisions rendues. En outre, le taux d'infirmerie en appel est non négligeable. De nombreux conseillers des chambres sociales des cours d'appel nous ont d'ailleurs dit que, si les jugements pouvaient sembler de bon sens dans la solution retenue, ils péchaient en général par un manque de motivation et de raisonnement juridique.

Suite à différents rapports dressant un état des lieux des difficultés de la justice prud'homale, un certain nombre de réformes ont été prévues, en particulier, par la loi « Macron » du 6 août 2015 et par le décret du 20 mai 2016 pris pour son application. Ces réformes sont encore récentes et il est sans doute trop tôt pour en mesurer pleinement les effets. Force est toutefois de constater qu'elles n'ont pas considérablement amélioré la situation et qu'elles sont souvent mal voire pas appliquées.

Nos déplacements et nos auditions ont fait évoluer les idées que nous pouvions, les unes et les autres, avoir au départ et nous ont permis de dresser plusieurs constats.

Premièrement, la justice du travail bénéficie grandement de l'intervention de juges non professionnels, qui connaissent le monde du travail pour en être issus.

Deuxièmement, les statistiques nationales et le prisme parisien cachent des disparités parfois très fortes d'un conseil de prud'hommes à l'autre. Du point de vue du justiciable, de telles disparités ne sont pas satisfaisantes : selon que le conseil de prud'hommes compétent fonctionne bien ou est embolisé, il attendra moins de six mois ou près de deux ans pour que son affaire soit traitée. La situation est très variable, trop variable, d'un conseil à l'autre, en termes de charge de travail, de respect de la procédure, d'implication dans la conciliation, etc. Empiriquement, nous avons vu que les choses fonctionnaient généralement mieux dans les petites et moyennes juridictions, où les conseillers se connaissent et ont l'habitude de travailler ensemble, à la différence des plus grosses, mais ce n'est pas une règle absolue.

Troisièmement, les causes de ces difficultés sont multiples. Les conseils de prud'hommes pâtissent des difficultés dont souffre, d'une manière générale, le service public de la justice, à commencer par le manque de moyens humains et matériels.

Enfin, le rôle de juge à part entière des conseillers prud'hommes est trop souvent insuffisamment intériorisé par les magistrats professionnels, les justiciables, les avocats, mais également par les conseillers prud'hommes eux-mêmes. Nous avons ainsi pu constater que certains conseils de prud'hommes peinent à fonctionner comme de vraies juridictions et

tendent à reproduire au sein de ce qui devrait être un lieu de justice impartial les tensions sociales, voire politiques, locales.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – Notre rapport formule une série de propositions de nature à améliorer le fonctionnement de la justice prud'homale.

Il nous semble souhaitable de conserver le principe selon lequel des juges issus du monde du travail doivent participer à la justice du travail. Nous recommandons donc de maintenir l'autonomie des conseils de prud'hommes, car nous sommes convaincues de la pertinence de ce modèle pour juger les litiges du travail, à condition bien sûr de le réformer.

La justice prud'homale relève aujourd'hui de la responsabilité croisée de deux ministères. Il conviendrait de simplifier les choses, en confiant la gestion du financement de la formation continue, la gestion des défenseurs syndicaux et le secrétariat du conseil supérieur de la prud'homie au ministère de la justice, le ministère du travail demeurant compétent pour fixer la répartition des sièges entre organisations, sur la base de la mesure de l'audience aux élections professionnelles.

Nous estimons toutefois que, si les conseils de prud'hommes ont historiquement pour mission première de résoudre les litiges par la conciliation et, uniquement à titre subsidiaire, de les juger, cette priorité donnée à la conciliation n'est plus adaptée à l'évolution du contentieux. En effet, la conciliation est aujourd'hui très rare en pratique et apparaît bien souvent, aux yeux de l'ensemble des acteurs, comme une étape préalable fastidieuse et purement formelle. Les causes de cet état de fait sont multiples. Les conseils de prud'hommes connaissent aujourd'hui essentiellement de litiges liés à la rupture du contrat de travail, ce qui a tendance à durcir les positions des parties. La complexification du droit et l'intervention désormais très courante d'avocats ne sont en outre guère favorables à la conciliation. Surtout, la conciliation tend à s'opérer sous d'autres formes, que ce soit par la rupture conventionnelle ou par des transactions en dehors du conseil de prud'hommes.

Nous proposons donc de modifier le circuit de traitement des affaires transmises aux conseils de prud'hommes. Un bureau d'orientation serait ainsi chargé de décider, pour chaque affaire, s'il y a lieu de tenter une conciliation ou s'il convient de passer directement à l'étape du bureau de jugement.

Pour les affaires pour lesquelles une conciliation serait tentée, nous proposons de renforcer ses chances d'aboutir en rendant obligatoire la présence des parties, en spécialisant davantage certains conseillers des prud'hommes et en leur offrant une formation spécifique à la conciliation.

Il serait en outre souhaitable que le défendeur fournisse avant l'audience de conciliation des éléments de réponse au demandeur, afin que les conseillers soient davantage en mesure de préparer cette audience. Enfin, le barème de l'aide juridictionnelle devrait être rendu plus incitatif pour les avocats.

En parallèle, les modes amiables de règlement des différends, notamment la médiation, devraient être encouragés en matière de litiges du travail.

Par ailleurs, nous avons pu constater que les conseils de prud'hommes ne se sont pas emparés de la possibilité qui leur a été offerte par la loi du 6 août 2015 d'orienter les affaires les plus complexes directement devant une formation de départage ou un bureau de

jugement restreint. Nous proposons que l'orientation vers une formation de jugement présidée par un magistrat soit de droit si les parties le demandent.

De bonnes relations entre le conseil de prud'hommes et les avocats du ressort permettent d'accélérer les procédures, en fluidifiant les échanges de pièces et en limitant le nombre de renvois. Il convient donc d'encourager les conseils de prud'hommes à conclure des conventions avec les barreaux locaux.

En contrepartie, il faut inciter les présidents de conseils de prud'hommes à faire une application plus stricte des règles de la mise en état, c'est-à-dire de l'organisation de l'échange des pièces et des conclusions qui permettent de mettre l'affaire en état d'être jugée.

Cette réforme de la procédure doit s'accompagner d'une série de mesures nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des conseils de prud'hommes.

Il convient, premièrement, d'assurer l'adéquation entre les moyens humains, matériels et budgétaires de la justice prud'homale et sa mission. Cela suppose d'adapter le nombre de conseillers au sein de chaque conseil afin de tenir compte des évolutions démographiques, économiques et contentieuses, mais également de pourvoir suffisamment de postes de greffiers et de juges départiteurs. Raccourcir les délais globaux suppose également de pourvoir suffisamment de postes de conseillers au sein des cours d'appel.

Il serait également souhaitable de permettre le recrutement, au sein des conseils de prud'hommes, d'assistants de justice et de juristes assistants pour assister les conseillers et les juges départiteurs dans la préparation des audiences et la rédaction des jugements.

Certains conseils de prud'hommes sont locataires de leurs locaux depuis de nombreuses années et les loyers payés à ce titre représentent parfois des sommes considérables. Nous avons pu visiter des locaux vétustes, exigus ou à l'inverse surdimensionnés. La stratégie immobilière de la justice prud'homale doit être optimisée ; cela est d'ailleurs vrai pour la justice au sens large, sans remettre en cause pour autant la carte judiciaire prud'homale.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Il convient également d'insister sur l'idée selon laquelle les conseillers prud'hommes sont des juges à part entière. Cela peut passer par des symboles, comme le port de la robe en lieu et place de la médaille, à même de réduire l'ascendant que peuvent parfois prendre les avocats sur les conseillers, mais aussi de lisser la différence de fonction qui peut être perçue avec les magistrats professionnels.

Certaines d'entre nous estiment que nous pourrions même aller jusqu'à appeler les conseils de prud'hommes des tribunaux de prud'hommes et les conseillers des juges, afin de réaffirmer leur nature juridictionnelle.

Il convient enfin d'assurer dans chaque conseil de prud'hommes l'existence d'une salle d'audience conforme à sa fonction juridictionnelle, ce qui est parfois loin d'être le cas.

Il semble souhaitable que les fonctions de président ou de vice-président de conseil ne soient pas toujours confiées aux mêmes personnes durant des décennies. Nous proposons donc d'instaurer une limitation dans le temps du nombre de mandats consécutifs de président ou de vice-président de conseil de prud'hommes.

En outre, les magistrats professionnels et les juges consulaires se sont vu imposer une obligation de déclaration d'intérêts pour prévenir en amont les risques de conflits d'intérêts. Il nous semble que cette obligation devrait être étendue aux conseillers prud'hommes.

La revalorisation du rôle des conseillers prud'hommes doit également passer par un changement du regard porté sur eux par les magistrats professionnels.

Il convient à cet effet que les chefs de cours accordent au bon fonctionnement des conseils de prud'hommes la même attention que celle qu'ils accordent aux autres juridictions de leur ressort, afin de favoriser le sentiment d'appartenance des conseillers prud'hommes à l'institution judiciaire, avec les responsabilités et les exigences que cela implique.

Les chefs de cours pourraient dans cet esprit organiser des échanges réguliers entre les magistrats professionnels et les conseillers prud'hommes de leur ressort et permettre à ces derniers d'assister aux audiences et aux délibérés des chambres sociales des cours d'appel. Un conseiller référent pourrait à cet effet être désigné dans chaque cour d'appel.

En ce qui concerne les relations entre les conseillers prud'hommes et les juges départiteurs, il conviendrait qu'un cadre clair soit fixé au niveau national, proposant de bonnes pratiques, pour que les juges départiteurs puissent fournir un appui juridique et procédural aux conseillers prud'hommes, sans remettre en cause leur liberté de jugement ni le secret du délibéré.

Dans cette même logique, il serait souhaitable que les conseillers prud'hommes participent effectivement aux audiences de départage afin que la décision rendue soit collégiale. De plus, les décisions de renvoi à la formation de départage devraient être motivées, afin que les points sur lesquels les conseillers n'ont pu se mettre d'accord soient clairement identifiés.

Les conseillers prud'hommes doivent être en mesure d'exercer au mieux leur mission. Cela passe par une réévaluation de leurs conditions d'indemnisation, leur permettant de mieux préparer les audiences en amont, de prendre connaissance des dossiers et de participer à des réunions de travail pour améliorer leurs pratiques. La gestion de cette indemnisation devrait en outre être automatisée pour alléger et simplifier la charge de travail des greffes des conseils.

Nous recommandons également la mise en place d'une obligation de formation continue, assurée par l'école nationale de la magistrature (ENM). Cette formation continue obligatoire ne remettrait pas en cause la possibilité pour les organismes agréés relevant des organisations syndicales et professionnelles de proposer des formations aux conseillers prud'hommes, mais le programme de ces formations, défini par un arrêté datant de 1981, devra en tout cas être actualisé. En complément, il nous semble souhaitable que les formations dispensées par l'ENM aux magistrats professionnels, et qui sont déjà ouvertes à d'autres publics, soient également rendues accessibles aux conseillers prud'hommes, dans la limite des places disponibles.

Enfin, il est indispensable d'accroître les moyens informatiques des conseils de prud'hommes, ne serait-ce que pour développer l'accès aux ressources juridiques en ligne internes au ministère de la justice et mettre à disposition des conseillers prud'hommes des trames de jugement et de motivation. Ces outils font cruellement défaut à ce jour.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Afin d'améliorer le fonctionnement des conseils de prud'hommes, nous recommandons d'accroître les prérogatives de leurs président et vice-président, pour en faire de vrais chefs de juridiction et renforcer leur autorité auprès des autres conseillers, en leur confiant expressément la responsabilité du bon fonctionnement du conseil et du respect de la procédure et des délais de jugement. Cela leur permettrait notamment d'organiser la juridiction, de rappeler la procédure et d'harmoniser les pratiques entre les sections. Ces nouvelles tâches impliqueraient d'adapter en conséquence leur statut matériel.

Le fonctionnement interne des conseils de prud'hommes pourrait être fluidifié par la mise en place d'une instance, qui pourrait être nommée conférence des présidents, chargée notamment de délibérer des sujets d'intérêt commun et d'harmoniser les pratiques, regroupant les présidents et vice-présidents du conseil et des sections sous l'autorité des premiers.

L'organisation des conseils de prud'hommes en sections correspond au principe du jugement par les pairs. Toutefois, la répartition des conseillers entre les différentes sections n'apparaît pas toujours adaptée aux évolutions sociales et économiques. Nous proposons donc d'aller plus loin dans l'assouplissement qui a déjà été permis, en autorisant le président et le vice-président du conseil de prud'hommes à transférer de façon définitive un conseiller d'une section à l'autre, selon des modalités simplifiées.

La dernière campagne de désignation des conseillers prud'hommes a mis en lumière une certaine crise des vocations. Les règles de candidature pourraient être assouplies pour permettre par exemple aux retraités de se porter candidats dans les conseils de prud'hommes de ressorts voisins de celui de leur domicile.

La justice prud'homale est, et doit rester, une justice de proximité. La question de l'accessibilité ne se résume toutefois pas à la proximité géographique. En effet, la complexification du droit du travail rend parfois difficile pour certains de nos concitoyens, en particulier pour les plus fragiles, la saisine du conseil de prud'hommes.

À cet égard, le nouveau formulaire de saisine mis en place depuis 2016 a fait l'objet de nombreuses critiques. Toutefois, il convient de rappeler que ce formulaire n'est pas obligatoire, mais qu'il vise uniquement à aider le justiciable à rédiger une demande comportant tous les éléments nécessaires à sa recevabilité. Plutôt que de revenir sur ce formulaire, nous considérons qu'il est nécessaire que les conseils de prud'hommes développent des partenariats avec les différentes structures d'accès au droit que sont notamment les conseils départementaux d'accès au droit et les maisons de la justice et du droit, afin que les justiciables soient mieux accompagnés.

Dans le cadre de la carte judiciaire actuelle, il pourrait par ailleurs être intéressant de développer les audiences foraines afin de renforcer la proximité de la justice du travail dans des sites judiciaires dépourvus de conseil de prud'hommes. Nous l'avons, par exemple, vu en Belgique, où la réduction du nombre de juridictions, opérée il y a quelques années, s'est accompagnée d'un maintien des lieux de justice.

La création des défenseurs syndicaux par la loi de 2015 a visé à renforcer une possibilité qui existait déjà. Il existe un nombre important de défenseurs syndicaux, mais il semble qu'ils interviennent peu auprès des conseils de prud'hommes. Afin d'être en mesure d'évaluer cette réforme et surtout d'appliquer réellement la règle selon laquelle un défenseur syndical est rayé de la liste régionale s'il n'a aucune activité pendant un an, il conviendrait de

mettre en place un suivi de l'activité des défenseurs syndicaux, en demandant aux greffes de tenir des statistiques relatives à la participation des défenseurs syndicaux aux audiences.

Le contentieux de l'inaptitude, qui concerne des décisions du médecin du travail, a été transféré aux conseils de prud'hommes. Il nous semble qu'il serait souhaitable qu'il soit transféré aux tribunaux judiciaires, les magistrats professionnels étant plus habitués à demander des expertises médicales.

L'ensemble de ces mesures vise *in fine* à poursuivre deux grands objectifs, alors que la justice prud'homale nous semble aujourd'hui au milieu du gué, compte tenu des réformes passées et des difficultés persistantes.

D'une part, l'ancrage de la justice prud'homale dans l'institution judiciaire doit être renforcé et le mouvement de professionnalisation des conseillers prud'hommes poursuivi. De nombreuses propositions y contribuent.

D'autre part, il est indispensable de remédier aux difficultés de fonctionnement de la justice prud'homale, laquelle est d'abord rendue dans l'intérêt du justiciable. Cela concerne la procédure autant que l'organisation interne ou les moyens matériels.

Au-delà de ces mesures, qui nous apparaissent nécessaires, il nous semble qu'un certain nombre de réformes plus profondes pourraient être expérimentées afin que leurs effets puissent faire l'objet d'une évaluation objective.

La répartition des sections des conseils de prud'hommes apparaît parfois inadaptée aux évolutions du tissu économique local. En tout état de cause, le découpage en sections et les effectifs de chaque section relèvent aujourd'hui de la loi et du décret, ce qui est une source de grande rigidité. Il pourrait être permis, à titre expérimental, de laisser aux présidents et vice-présidents de conseils de prud'hommes la possibilité de supprimer ou de regrouper certaines sections.

Certains litiges complexes pourraient justifier l'intervention d'un magistrat professionnel, non pas pour décider à la place des conseillers prud'hommes, mais pour les aider à décider. Nous recommandons donc que soit expérimenté, dans le ressort de deux ou trois cours d'appel, le renvoi systématique devant une formation de départage de certaines affaires. Il pourrait s'agir, par exemple, des affaires portant sur un montant supérieur à un certain seuil ou des licenciements dont la nullité est alléguée.

Enfin, notre déplacement en Belgique nous a permis d'étudier le modèle belge, qui nous a paru particulièrement intéressant. La Belgique avait jusqu'aux années 1970 un système proche du nôtre, mais l'a réformé en introduisant, d'une part, des magistrats professionnels en première instance et, d'autre part, des juges non professionnels en appel. Ce système semble donner satisfaction à tous les acteurs de la justice du travail, chacun constatant la complémentarité que l'autre peut lui apporter. Nous recommandons donc d'expérimenter, dans le ressort de deux ou trois cours d'appel, la présence systématique de magistrats professionnels dans les formations de jugement des conseils de prud'hommes et, dans le même temps, l'introduction de conseillers prud'hommes au sein des cours d'appel, quand elles ont à connaître de recours contre des jugements de conseils de prud'hommes, permettant de combiner la connaissance du monde du travail et les compétences juridiques et juridictionnelles.

Pour conclure, les quarante-six propositions du groupe du travail s'inscrivent dans la philosophie de la justice prud'homale. Si certaines organisations affirment craindre la disparition des prud'hommes, *a fortiori* avec l'amendement adopté par nos collègues députés pour mutualiser les greffes des conseils de prud'hommes et des futurs tribunaux judiciaires, qui regrouperont les tribunaux de grande instance avec les tribunaux d'instance de leur ressort, dans le cadre de la loi de programmation et de réforme de la justice, tel n'est pas le postulat duquel nous sommes parties et telle n'est pas non plus la conclusion à laquelle nous sommes parvenues.

Rien ne pourra remplacer les spécificités de cette justice du travail. Pour autant, la réforme est aujourd'hui nécessaire pour conforter, peut-être malgré elle, cette juridiction en difficulté.

M. Philippe Bas, président. – Je trouve formidable ce travail en commun sur un sujet aussi compliqué, d'autant qu'il aboutit à des propositions qui paraîtront sans doute assez révolutionnaires, compte tenu des traditions de ces juridictions.

Quelles ont été les réactions des organisations syndicales devant ces propositions ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous avons reçu les organisations syndicales au début et à la fin de cette mission : elles sont très attachées au paritarisme et à l'ancrage dans le tissu social. Nous sommes convaincues qu'il est nécessaire de conserver ce lien. Toutefois, les organisations d'employeurs sont plus à même d'accepter une évolution vers une justice partagée avec les magistrats, sans aller jusqu'à l'échevinage, qui a été brandi comme une sorte de chiffon rouge.

Nous avons constaté une incompréhension mutuelle entre les conseillers et les juges professionnels. C'est pourquoi la professionnalisation fait partie des propositions du rapport d'information. Sur le principe même d'une professionnalisation accrue, de l'accès à la formation, de la spécialisation, l'accueil a été plutôt favorable.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les demandes portent surtout sur la formation, que les anciens réclament – les nouveaux conseillers prud'hommes reçoivent une formation initiale minimale par l'ENM. C'est pourquoi le rapport d'information insiste sur la formation, qui permettrait des échanges plus faciles entre les juges professionnels et les juges du monde du travail.

M. André Reichardt. – La mission d'information s'est rendue en Belgique, où les modalités de fonctionnement sont différentes.

Il existe un droit local alsacien-mosellan, qui a permis pendant longtemps un fonctionnement des prud'hommes totalement différent, l'échevinage, qu'il a fallu abandonner de force. Nonobstant la nostalgie provoquée par la perte d'une spécificité, il y a quelques raisons de ne pas se satisfaire de la mise en place des conseils de prud'hommes dans nos trois départements. Vous êtes-vous rendues en Alsace pour savoir comment cela se passait avant et comment cela se passe maintenant ? À l'époque, l'accent était mis sur la professionnalisation de l'instance prud'homale. Il aurait été utile de s'inspirer de ce qui se passait dans le passé.

M. Philippe Bonnecarrère. – *Quid de l'évolution du volume du contentieux prud'homal ? On sait qu'il s'est considérablement réduit, mais est-ce une tendance durable ? Est-elle de nature à réduire l'allongement des délais ?*

La réorganisation de la justice de première instance figurant dans les dispositions de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit la fusion des tribunaux d'instance (TI) et des tribunaux de grande instance (TGI). Cela vous paraît-il de nature à dégager une forme de spécialisation supplémentaire des magistrats ayant une expertise juridique en matière de droit social ?

M. Michel Forissier. – Ce rapport magnifique expose une situation que nous connaissons bien, la spécificité des conseils de prud'hommes, lesquels devraient à mon sens devenir des lieux de médiation et de conciliation et non plus être considérés comme un tribunal secondaire. Aujourd'hui, il faut aller vers une professionnalisation des conseillers et un effort de formation, à l'instar de ce qui se passe dans le monde des élus. L'amateurisme n'est plus de mise. Le conseil de prud'hommes a désormais pour fonction davantage de rapprocher des points de vue et d'éviter ou d'anticiper les conflits, dans une législation très évolutive, que de prononcer des sanctions.

En parallèle, il est nécessaire d'approfondir les recommandations du rapport d'information qui vont dans le sens de l'histoire et de l'amélioration des relations dans le monde du travail.

M. Vincent Segouin. – Du côté des chefs d'entreprise, on considère depuis de nombreuses années que les conseils de prud'hommes manquent d'objectivité dans leurs décisions. C'est pourquoi on préfère aller systématiquement en appel pour bénéficier du jugement de magistrats professionnels et d'une meilleure objectivité.

Les recommandations du rapport d'information casseront-elles cette dynamique ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit une fusion des greffes du tribunal judiciaire et du conseil des prud'hommes lorsqu'ils se trouvent dans la même commune. Cette mesure ne va-t-elle pas éloigner les salariés de la justice ?

En matière prud'homale, les délais sont souvent longs. En 2004, une procédure durait environ douze mois et demi, contre seize mois et demi en 2018. La fusion ne va-t-elle pas aggraver ces délais ? Nombreux sont les conseillers prud'homaux qui craignent cette fusion, laquelle anticipe selon nous la fin des conseils de prud'hommes. Or il s'agit d'une juridiction composée paritairement par des conseillers salariés et employeurs. La loi de programmation constitue-t-elle une étape vers la professionnalisation de la justice prud'homale ? Cette situation ne va-t-elle pas créer plus d'inégalités pour les salariés ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce rapport d'information conserve l'idée fondamentale de ce qu'est la justice prud'homale et de ce qui constitue sa particularité. J'aprouve cette lecture.

Je sais bien que la manie est à la professionnalisation, comme si, en devenant professionnel, on devenait plus apte à juger les conflits du travail. Or, ce qui fait l'intérêt de cette juridiction, c'est cette particularité.

Quels sont les principaux motifs de contestation des décisions prud'homales ? Le niveau d'indemnisation ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous ne nous sommes pas rendues en Alsace, puisque le système y est dorénavant le même que dans le reste de la France, à savoir une justice prud'homale paritaire. En revanche, nous nous sommes rendues en Belgique, à Mons plus précisément. La Belgique est passée d'un système paritaire, avec des conseillers issus exclusivement du monde du travail, à un système écheviné, en première et en deuxième instance, à l'instar de tous les autres pays européens. La France est le seul pays qui a encore recours à une justice spécialisée sans la participation d'un magistrat professionnel en première instance.

Nous aurions aimé nous rendre à Mayotte, où existe un système particulier aussi...

En Belgique, l'entente entre les juges professionnels et les juges issus du monde du travail est réelle : chacun a sa place et travaille en collaboration étroite dans l'intérêt du justiciable. C'est la raison pour laquelle nous proposons une expérimentation pour tester plus de rapprochements en première ou en deuxième instance entre les juges professionnels et les juges issus du monde du travail.

Sur la question des motifs de contestation des jugements, le problème, c'est l'acceptabilité de la décision rendue par les conseils des prud'hommes, sa motivation et le raisonnement juridique qui en est à l'origine. C'est tout le paradoxe de la justice prud'homale ! On lui demande à la fois d'être ancrée dans le monde de l'entreprise, donc de rendre des décisions qui correspondent aux pratiques entrepreneuriales, et d'acquérir un raisonnement juridique. Or la formation actuelle est insuffisante pour permettre aux conseillers prud'homaux de tous produire une décision argumentée en droit. C'est l'un des principaux facteurs d'infirmation des décisions rendues en appel : si 66 % des décisions rendues en première instance font l'objet d'un appel, seuls 17 % d'entre elles sont entièrement confirmées. L'insatisfaction porte aussi sur le montant des indemnités prononcées.

Ce constat s'explique aussi par le fait que les situations qui arrivent devant les conseils de prud'hommes sont souvent très conflictuelles et n'ont pu se résoudre par le biais d'une rupture conventionnelle.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – On note une baisse du contentieux de l'ordre de 43 % entre 2005 et 2018. Cependant, on constate une grande disparité entre les conseils de prud'hommes. La réforme de 2015 est encore trop récente pour se traduire dans les chiffres, mais je pense que ceux-ci vont s'améliorer.

Pour raccourcir les délais – environ seize mois actuellement –, nous avons proposé le passage devant un bureau d'orientation, qui dira si une conciliation est possible ou non. Or les parties se prêtent rarement à la conciliation aujourd'hui obligatoire, ce qui allonge encore les délais.

Selon nous, la fusion des TI et des TGI n'aura pas d'incidence sur la justice prud'homale.

Dans le cadre de cette mission d'information commune à la commission des lois et à la commission des affaires sociales, nous avions la volonté de conserver la spécificité d'un système qui implique le monde du travail, monde inconnu des magistrats. Certes, comme

l'a souligné Vincent Segouin, certains font systématiquement appel, car ils pensent ne pas avoir le jugement attendu. Je ne partage pas ce point de vue : selon moi, on est dans un monde où l'on pense que l'on peut certainement avoir plus et c'est pour cela que l'on fait appel.

Pour les tribunaux de commerce, le taux d'appel est de 14,5 %, contre 5,7 % pour les tribunaux d'instance. En appel, 17 % des décisions rendues par les conseils de prud'hommes en première instance sont confirmées. La juridiction prud'homale n'a donc pas à rougir.

Par conséquent, pour conserver la spécificité des conseils de prud'hommes, la formation est capitale, pour que les jugements rendus soient plus conformes au droit, plus acceptables et plus conformes aux attentes des parties.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – Les contentieux sont de plus en plus conflictuels, car ils portent presque exclusivement sur la rupture du contrat de travail. Pour autant, les volumes de saisine ont diminué.

Je rappelle également cette évolution, à savoir que de très nombreux demandeurs sont accompagnés d'avocats.

Ainsi, le contentieux devient plus conflictuel, alors que le cœur de métier du conseiller prud'homal était la conciliation. Aujourd'hui, la conciliation apparaît très en amont, au moment de la rupture conventionnelle. Les parties saisissent les prud'hommes parce qu'elles considèrent que tout a déjà été tenté et qu'il faut en passer par un jugement.

Un certain nombre de raisons expliquent la baisse du contentieux : la diminution du nombre de licenciements au profit de la rupture conventionnelle, les effets potentiels des nouvelles modalités de saisine – la nécessité de remplir un formulaire très complet peut être dissuasive et freiner le recours –, les problèmes de proximité géographique et le manque d'accès numérique à la saisine et à la justice.

La fusion des greffes, qui n'a pas été acceptée par le Sénat, est aujourd'hui prévue par la loi. Nous recommandons que des moyens suffisants soient assurés pour que cette évolution puisse se faire dans de bonnes conditions.

Nous sommes très attachées à la spécificité de la justice prud'homale à la française et au paritarisme. Notre rapport d'information ne remet absolument pas en cause cette particularité. Nous tenons à ce que le monde de l'entreprise soit présent au sein de la justice du travail.

Certaines d'entre nous ont proposé une évolution et un changement de nom du conseil de prud'hommes – ce n'est pas mon cas.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Je remercie les présidents de la commission des lois et de la commission des affaires sociales de nous avoir confié cette mission d'information. Sur un sujet aussi complexe, il fallait bien quatre rapporteurs et le long temps qui nous a été accordé. Nous avons rencontré 26 conseils de prud'hommes, soit en leur rendant visite soit en procédant à des auditions. C'était indispensable.

Cette mission d'information a suscité beaucoup de méfiance. Les premières rencontres ont été difficiles : « circulez, y a rien à voir », nous répondait-on en quelque sorte !

Il a fallu faire fi de positions syndicales un peu figées pour instaurer un climat de confiance. Après quelques heures d'auditions, nous y sommes parvenues.

Tout ne va pas bien dans la justice prud'homale. C'est pourquoi nous avons formulé tant de recommandations, malgré la récente réforme de la loi « Macron ».

Si nous avions chacune au départ des idées reçues, les auditions les ont balayées et nous sommes facilement parvenues à un compromis. La vérité n'est ni dans un système ni dans un autre, mais bien dans l'évolution que nous préconisons.

Oui, monsieur Forissier, la base de la justice prud'homale, c'est la conciliation, mais la loi « Macron » l'a rendue de plus en plus difficile. Ce qui est conciliable l'est en amont, notamment par la rupture conventionnelle. Aujourd'hui, les affaires qui arrivent devant les conseils de prud'hommes concernent ce qu'il y a de plus difficile à concilier. Il faut donc spécialiser des conseillers prud'homaux en matière de conciliation.

La conciliation doit devenir facultative : il faut qu'un juge, dans son intime conviction, puisse dire que la conciliation est possible ou, au contraire, qu'il est préférable d'aller vers un départage. Il faut un système très souple avec des conseillers prud'homaux spécialisés pour traiter au mieux des affaires qui sont portées devant le conseil de prud'hommes. C'est pourquoi nous encourageons les expérimentations.

Certains conseils de prud'hommes fonctionnent bien, d'autres non. Des adaptations sont nécessaires et chaque conseil doit trouver sa propre organisation et son propre écosystème en fonction de l'état des entreprises et des forces syndicales en présence. Nous avons beaucoup insisté pour que les magistrats professionnels soient très présents, dans un rôle de conseil, tout en respectant l'indépendance des conseillers prud'homaux.

Selon nous, la fusion des TGI et des TI n'entraînera pas une spécialisation plus importante des juges départiteurs. Il n'y a pas une grande marge de manœuvre à attendre de ce côté-là, pour répondre à Philippe Bonnecarrère.

Mme Frédérique Puissat. – Loin de moi l'idée de me faire le porte-parole du Gouvernement, mais force est pourtant de constater que la position de certains conseillers prud'homaux sur le plafond des indemnités prud'homales pour licenciement abusif, issu des ordonnances réformant le code du travail, a posé un certain nombre de questions. Certains conseillers prud'homaux se sont opposés aux ordonnances en appliquant leur propre barème, ce qui n'est pas allé sans poser un problème d'image pour les prud'hommes.

Vous avez relevé une crise des vocations. Comment les conseillers prud'homaux entendent-ils renforcer leur image ? Le rapport d'information formule-t-il des recommandations en ce sens ?

M. André Reichardt. – Il ne faut absolument pas prendre ma question concernant l'Alsace pour un reproche ! L'Alsace-Moselle est la seule région à être passée de l'échevinage à un système classique. Certains conseillers qui ont connu l'échevinage sont encore en fonction : il aurait donc été intéressant d'entendre les observations de ceux qui ont connu les deux systèmes !

Je précise que les tribunaux de commerce n'existent pas en Alsace. Il y a une chambre commerciale du TGI, qui s'occupe non des conflits du travail mais des conflits

commerciaux. Là aussi, il aurait été utile de s'y intéresser. J'invite Agnès Canayer à venir en Alsace voir comment cela se passe...

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je constate qu'il y a beaucoup de points communs entre l'Alsace et Mayotte... Une session de rattrapage peut sans doute être organisée pour se rendre sur ces deux territoires, qui pourraient faire l'objet d'un examen particulier !

Je souhaite appeler l'attention sur le système d'échevinage qui se pratique encore à Mayotte, même s'il est voué à disparaître pour laisser la place au droit commun. Je ne sais pas si c'est une bonne solution, car le système actuel fonctionne assez bien, avec un magistrat professionnel et des représentants des partenaires sociaux.

Ne va-t-on pas détricoter à Mayotte un système qui fonctionne pour se rendre compte qu'il était plus efficace que le système qui le remplace ? Je n'ignore pas cependant que ce changement a été demandé par l'ensemble des partenaires sociaux.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Sans faire le tour de la France, nous avons rencontré 13 % des conseils de prud'hommes, ce qui nous a permis d'avoir une vision globale, mais je me propose d'aller en Alsace bientôt ! Pour Mayotte, il est intéressant de voir comment s'opère le basculement. Des expérimentations d'échevinage peuvent être réalisées pour tenir compte des spécificités locales.

Lors de nos rencontres, nous nous sommes rendu compte que les avocats étaient les plus conservateurs : tous défendent les conseils de prud'hommes dans leur forme actuelle.

La barémisation est un sujet d'actualité, qui montre la différence d'appréciation entre les conseils de prud'hommes. Chaque conseil applique comme il l'entend les lois ou la jurisprudence. Certains ne tiennent pas compte de la jurisprudence, considérant que c'est leur interprétation de la loi qui compte. Certains font de la barémisation un objet de réaction fort. Le conseil de prud'hommes de Louviers a saisi la Cour de cassation ; elle doit rendre son avis le 17 juillet prochain. Nous saurons alors ce qu'il en est de l'harmonisation des pratiques, puisque cette interprétation devrait s'imposer à tous les conseils de prud'hommes.

La crise des vocations s'explique par plusieurs facteurs. Pour certaines organisations professionnelles, notamment du côté des employeurs, la parité pose problème : il leur est difficile de recruter des femmes employeurs dans certains territoires. De nombreuses démissions ont également été enregistrées depuis début 2018, car les conseillers n'ont mesuré ni l'engagement que requérait leur mission ni l'ampleur de la tâche. Par ailleurs, dans certains conseils de prud'hommes se jouent encore des luttes dogmatiques ou politiques qui créent des ambiances très conflictuelles, peu propices à l'engagement.

Nous proposons plus de professionnalisation et plus de moyens. Nous préconisons par exemple le port de la robe. Cela donnerait plus de solennité et de lustre aux audiences des conseils de prud'hommes. En Belgique, les juges professionnels et les juges issus du monde du travail portent tous la même tenue, ce qui empêche toute distinction : il s'agit bien d'une formation de jugement. Nous espérons que cette solennisation contribuera à un plus fort engouement pour ces fonctions.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – La crise des vocations s'explique aussi par la rigidité des sections. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons laisser aux présidents des conseils de prud'hommes la possibilité de réduire le nombre de sections. Dans à peu près tous

les territoires, la section agriculture n'est presque jamais en formation, ce qui entraîne un manque de professionnalisation de ses conseillers. En outre, les conseillers de cette section pourraient sans doute venir renforcer les autres sections.

Par ailleurs, les salariés qui veulent être conseillers prud'hommes n'ont pas la possibilité de dégager beaucoup de temps pour aller siéger dans les conseils de prud'hommes.

L'exemple de la Belgique nous a séduites et l'échevinage nous fait moins peur : les juges professionnels et les conseillers prud'homaux sont considérés comme étant de même niveau. Or ce n'est pas le cas en France. C'est pourquoi l'idée de leur faire porter une robe et de leur donner le nom de juge, afin de les mettre tous sur un pied d'égalité et de faciliter la communication et les échanges entre eux, nous semble importante.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Je veux aussi insister sur l'archaïsme des moyens informatiques, qui est un problème central. À Paris, on ne compte que deux ou trois postes informatiques pour plus de 800 conseillers prud'homaux ! Il est impossible de se connecter de chez soi et d'accéder aux services en ligne des magistrats professionnels. Par ailleurs, les codes ne sont même pas fournis !

Certes, les magistrats professionnels se plaignent de l'absence de motivation ou de la mauvaise qualité des décisions rendues, mais de quels moyens disposent les conseillers prud'homaux pour rendre des décisions de meilleure qualité ? Il y a une vraie différence de traitement entre les magistrats professionnels et les conseillers prud'homaux dans les moyens informatiques alloués. Il y a une révolution considérable à faire en la matière ; c'est urgent.

Comme le disait Agnès Canayer, il est nécessaire que les conseillers prud'hommes aient le même statut que les magistrats, qu'ils portent la robe, voire changent de nom pour s'appeler juges de prud'hommes, dans un tribunal de prud'hommes, pour être considérés et reconnus par l'institution judiciaire. Actuellement, les conseillers sont écartelés entre le ministère de la justice et celui des affaires sociales ; le ministère de la justice doit prendre son entière responsabilité. Les justiciables veulent souvent demander des conseils, or les conseillers sont là pour juger, et non conseiller. Le changement de nom leur permettrait d'asseoir leur rôle.

M. Gérard Dériot, président. – Merci et félicitations pour ce travail détaillé.

M. Philippe Bas, président. – Merci également.

Les commissions autorisent la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 10 h 55.

Mercredi 17 juillet 2019

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Audition de M. Thierry Breton, en vue du renouvellement de son poste de directeur général de l'Institut national du cancer (INCa)

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous accueillons ce matin M. Thierry Breton, inspecteur général des affaires sociales, directeur général de l'Institut national du cancer depuis août 2014. M. Breton est candidat au renouvellement de ses fonctions et, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, sa nomination doit être précédée de son audition par les commissions compétentes du Parlement.

Votre audition intervient à un moment charnière pour l'INCa. Le troisième plan cancer arrive à échéance cette année et, à la suite de l'adoption de la loi du 8 mars 2019 sur les cancers pédiatriques, l'INCa devra dessiner les grandes lignes d'une stratégie non plus quinquennale mais décennale de lutte contre le cancer.

Votre institut a publié en avril son dernier rapport d'évaluation du troisième plan cancer : il sera intéressant de vous entendre sur les grandes réussites de ce plan et le chemin qui reste à parcourir pour les dix prochaines années.

Dans la perspective du projet de loi sur la bioéthique, j'aimerais également vous entendre sur le développement de l'intelligence artificielle en cancérologie : la France investit-elle dans la mise au point d'outils algorithmiques au service de la médecine prédictive ? L'intelligence artificielle, dans le traitement de données génétiques comme d'images médicales, peut-elle aider à mieux prédire l'apparition ou le développement de cancers ? Quelles précautions, selon vous, nous faut-il observer face à ce nouvel outil en oncologie ?

Enfin, les dernières données d'incidence du cancer publiées par Santé publique France font apparaître des tendances en défaveur des femmes, notamment pour le cancer du poumon. Nous progressons certes dans le dépistage, donc dans la prévention secondaire, mais tout semble militer pour renforcer la prévention primaire des facteurs à haut risque oncogène : tabac, alcool, mais également alimentation, obésité ou le papillomavirus humain (HPV). Comment changer, selon vous, les mentalités dans notre pays pour réellement développer la prévention primaire ?

Je vous laisse la parole pour présenter les perspectives que vous envisagez pour l'INCa pour les prochaines années, avant que nos collègues ne vous adressent leurs questions.

M. Thierry Breton, directeur général de l'INCa. – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, merci de me consacrer un peu de temps dans le cadre de ma candidature à un deuxièmement mandat en tant que directeur général de l'INCa. Je suis honoré d'être aujourd'hui devant vous.

Je souhaitais vous rappeler quelques chiffres pour dire à quel point le cancer pèse lourdement sur la société française. Les derniers chiffres ne sont pas très bons :

382 000 nouveaux cas recensés en 2018, 157 000 décès, même si, grâce aux progrès thérapeutiques, 4 millions de personnes vivent en France avec un cancer ou ont eu un cancer.

Le cancer reste la maladie la plus redoutée. 96 % des Français le classent parmi les trois maladies les plus redoutées. C'est dire le poids, la crainte et l'impact psychologique qu'il représente.

L'INCa est une agence publique rattachée au ministère de la santé et de la recherche. Nous jouons un rôle d'expert dans toutes les dimensions des pathologies cancéreuses. L'originalité de l'INCa réside dans le développement d'une approche globale et dans la réponse qu'il apporte à tous les besoins des patients.

Notre deuxième mission, que nous considérons comme très importante, est de proposer un service à nos concitoyens. Bien que nous ne soyons pas une agence de proximité, mais une agence nationale, j'ai à cœur, depuis 2014, avec le président Ifrah, de faire en sorte que l'INCa apporte des services à nos concitoyens, en particulier ceux touchés par la maladie. Nous devons fournir un service et essayons de le faire. Nous continuerons à le développer.

Enfin, l'une de nos missions est la coordination des politiques de lutte contre le cancer. La loi du 8 mars 2019, ainsi que vous l'avez rappelé, monsieur le président, nous confie la mission de préparer la prochaine stratégie décennale de lutte contre les cancers et d'assurer la coordination de sa mise en œuvre.

Les innovations ont été nombreuses, qu'il s'agisse de l'arrivée sur le marché des immunothérapies ou des nouveaux CAR-T. Les thérapeutiques sont plus précises, plus efficaces et fournissent des réponses plus adaptées à la situation particulière des patients grâce au progrès de la génomique. Il s'agit d'innovations médicamenteuses porteuses d'espérance, même s'il existe encore beaucoup de travail pour les mettre en œuvre, et ce bien que des questions de prix puissent se poser.

Porteuses d'espérance, les évolutions en matière de radiothérapie le sont aussi, en particulier la radiothérapie à modulation d'intensité. Les techniques sont maintenant plus efficaces, moins délabrantes et affectent moins les tissus sains des patients.

Enfin, la chirurgie est plus efficace, plus rapide, plus conservatrice et intervient davantage en ambulatoire.

L'INCa a également pour ambition de développer une approche globale. Il nous faut en effet répondre à des questions qui ne sont pas uniquement thérapeutiques, mais aussi économiques, sociales, psychologiques, et considérer que le patient a des besoins multiples. C'est aussi une condition d'efficacité des traitements, qui participe du processus de rétablissement. C'est à la fois une chance supplémentaire d'aller vers la rémission, puis la guérison.

Le droit à l'oubli a par ailleurs constitué une avancée majeure ces dernières années. Il permet au patient de mener à bien un projet immobilier comme tout un chacun et de se réinsérer dans une vie normale. Il n'est plus nécessaire de déclarer son cancer lorsqu'on veut souscrire un crédit immobilier dix ans après la fin du protocole thérapeutique.

Pour certains autres cancers, les délais sont encore plus courts. Nous avons en effet mis en place une grille de référence qui comprend une douzaine de cancers pour lesquels

les délais permettent de bénéficier du droit commun. C'est une avancée qui permet un retour à la vie normale.

Le cancer et le maintien dans l'emploi sont aussi des sujets importants. Environ un patient sur cinq perd son emploi dans les cinq ans, et sa rémunération subit un impact. Nous avons engagé un travail de mobilisation et d'accompagnement des entreprises et pris l'initiative de lancer une action sur cette question.

Pour une agence sanitaire et scientifique, nous sommes un peu « loin de nos bases », mais il était indispensable de mobiliser tout le monde et de faire appel à des gens compétents pour ce qui relève de l'organisation du travail ou de la gestion des ressources humaines.

Nous nous sommes associés à l'Association nationale des DRH, à l'Agence nationale d'amélioration des conditions de travail, et avons constitué un club d'entreprises avec lesquelles nous travaillons. Plus de quarante d'entre elles se sont engagées à accompagner leurs salariés.

Certaines autres manquent quelque peu de considération à l'égard de leurs salariés touchés par le cancer. La plupart sont en fait en difficulté pour traiter une question qui reste difficile à appréhender en entreprise. Notre propos est d'essayer de les faire travailler ensemble et de mettre à leur disposition des outils pour les aider à faire face à ces situations.

On observe par ailleurs une progression de la survie nette à cinq ans. Pour le cancer du sein, nous sommes ainsi passés entre 1993 et 2010 de 80 % à 87 % de survie, de 54 % à 63 % pour le cancer colorectal, de 59 % à 72 % pour le cancer du rein et de 81 % à 87 % pour les leucémies des enfants.

S'agissant du troisième plan cancer, qui touche à sa fin cette année, nous sommes aujourd'hui à 83 % de réalisation. Nous serons probablement à 90 % à la fin de l'année. Il faudra donc assurer la continuité du plan et mettre en œuvre ce qui était prévu. En termes d'exécution budgétaire, nous serons vraisemblablement au-dessus de ce qu'avait annoncé le Président de République en 2014, pour un plan à 1,5 milliard d'euros. Nous sommes en train d'affiner notre estimation.

L'INCa rassemble aujourd'hui 150 personnes. Selon moi un avis assez largement partagé, cette agence a su prouver son efficacité et démontrer sa valeur ajoutée. Notre ambition est d'être aussi proche que possible des personnes pour lesquelles nous travaillons.

C'est la raison de la mise en place, au sein de l'INCa, de la réunion de concertation pluridisciplinaire, qui définit une stratégie thérapeutique, du dispositif d'annonce, et du parcours du patient, destiné à organiser les hôpitaux autour de la façon dont les patients doivent être accueillis et informés.

Du point de vue de la gestion, nous sommes revenus à l'équilibre financier cette année, après quelques années de déficit. Nous avons assaini notre gestion et renforcé l'indépendance de notre expertise. Notre métier est de produire de l'expertise. Nous le faisons avec les meilleurs experts non-salariés. Ces procédures ont été saluées par la Commission nationale de déontologie et des alertes en santé publique.

Nous avons également contribué à l'effort de réduction des dépenses publiques et des effectifs. Le nombre de postes a été réduit d'une quinzaine depuis 2014. Nous étions

187 au moment de la création de l'INCa. Nous sommes maintenant 150. Il s'agit d'une agence à taille humaine, où tous les collaborateurs sont très impliqués et concernés par la question que nous traitons. Nos équipes sont dévouées à notre mission, qui est de rendre service aux gens pour qui nous travaillons.

Nous disposons de quelques indicateurs et d'une analyse raisonnée, mais extrêmement vigilante concernant les années qui viennent. Le nombre de cancers augmente très significativement. Il a crû entre 1990 et 2018 de 65 % pour les hommes et de 93 % pour les femmes. C'est la traduction de l'évolution démographique de notre population, puisqu'il s'agit principalement d'une maladie du vieillissement. Malheureusement, on assiste aussi à l'augmentation d'un certain nombre de facteurs de risque.

Chez les femmes, 45 % des cancers sont liés à l'évolution des facteurs de risque, dont la consommation de tabac. En matière de cancer du poumon, on observe que la situation des femmes se dégrade et ne suit pas la même tendance que celle des hommes. La mortalité a en effet crû dans la même période de 6 % chez les hommes et de 26 % chez les femmes.

Le cancer est une maladie qui reste redoutée, même si les progrès thérapeutiques sont porteurs d'espoir. C'est une maladie difficile à assimiler, à laquelle il est compliqué de faire face. Son impact physique et psychologique reste très fort, et dépasse largement la question du patient, puisqu'elle touche aussi les proches et s'avère très anxiogène. Personne n'en sort totalement indemne. L'INCa considère qu'il s'agit d'une maladie qui provoque une rupture biographique au sens où elle a un effet très important qui marque durablement la vie.

Les parcours de santé et les parcours de soins restent difficiles, malgré tout ce qui a été engagé. Ce sont des sujets qu'on connaît depuis de longues années, mais qui restent prégnants. Il est également difficile d'organiser une relation au patient qui tienne compte de la situation particulière dans laquelle il se trouve. Toute l'information autour du diagnostic est un sujet sur lequel il nous faut travailler. Ce sont en effet des moments délicats, et l'information est parfois délivrée de manière un peu brusque. C'est une question sur laquelle nous aimerions travailler dans les prochaines années.

Par ailleurs, environ deux tiers des patients conservent des séquelles cinq ans après le diagnostic. Celles-ci peuvent être plus ou moins importantes, physiques, psychologiques, mais traduisent l'impact durable de la maladie.

On ne peut que regretter le fait qu'on ne parvienne pas à guérir certains cancers, avec des taux de survie nette à cinq ans inférieurs à 20 %. Il en va ainsi du cancer du pancréas, du cancer du poumon, du cancer du sein triple-négatifs, ou du glioblastome du tronc cérébral de l'enfant.

L'INCa a décidé de communiquer sur le fait que 40 % des cancers pourraient être évités en respectant un comportement protecteur. Environ 160 000 nouveaux cas pourraient être prévenus chaque année. C'est considérable. Le tabac représente 68 000 nouveaux cas de cancer par an et 45 000 décès, l'alcool 28 000 nouveaux cas et 16 000 décès, le surpoids et l'obésité 18 000 nouveaux cas. Autant dire que les indicateurs plaident pour renforcer notre effort en ce sens.

Compte tenu de ces éléments, comment améliorer la santé de nos concitoyens ? Nous considérons que c'est ce qui doit guider notre action. Notre propos n'est pas seulement de penser aux patients de demain, mais aussi à ceux d'aujourd'hui. Nous devons continuer à

améliorer tout ce qui a été mis en place et qui apporte des réponses à des besoins d'aujourd'hui, quand bien même les réponses sont imparfaites.

Nous devons continuer à faire vivre l'ensemble des outils, des dispositifs, des financements et des actions mis en place à travers les trois plans cancer, qui permettent d'accompagner les patients, les médecins, les chercheurs, la population, dans une logique d'amélioration continue de la qualité. C'est la responsabilité de l'INCa de faire vivre cet héritage.

Néanmoins, le président Ifrah et moi-même pensons qu'une impulsion publique supplémentaire centrée sur quelques objectifs déterminants est nécessaire, faute de quoi il ne se passera pas grand-chose. Nous avons donc identifié des solutions permettant d'améliorer la santé de nos concitoyens et continuons à travailler en ce sens.

La première solution est la prévention. C'est un enjeu majeur. 40 % des cancers sont évitables. Ce chiffre est maintenant admis par nos concitoyens. Nous devons changer de stratégie et adopter une démarche complète plus forte. Le message doit être répété sans cesse. Toutes les agences sont en effet confrontées à la même difficulté : nous avons du mal à nous singulariser par rapport au flot d'informations que reçoivent nos concitoyens. L'industrie alcoolière est par exemple très présente dans les campagnes d'affichage.

Nous devons communiquer et continuer à donner à chacun l'information nécessaire pour que tout le monde puisse agir en connaissance de cause. Nous nous sommes départis depuis quelques années d'une position hygiéniste ou moralisatrice. Notre propos est d'apporter à chacune et chacun les informations que fournit la science sur l'impact du tabac, de l'alcool car, contrairement à ce qu'on peut penser, le niveau d'information en la matière est imprécis. Beaucoup de confusion règne encore sur les facteurs de risque.

Cet effort de communication doit être répété chaque année. Il doit être aussi complété par des interventions de proximité car il faut, pour accompagner les changements de comportements, proposer à nos concitoyens un message de santé publique, des actions pour les aider à changer de comportement, comme le sevrage tabagique destiné aux jeunes dans les collèges ou les CFA, ou l'opération *Mois sans tabac*, de Santé publique France. On sait que la communication et l'intervention ne suffisent pas, mais les deux peuvent nous permettre d'atteindre cet objectif.

Enfin, le dernier volet est réglementaire, fiscal et économique. Il doit nous permettre de gagner du terrain sur le champ de la prévention, où les progrès sont très modérés.

À titre d'exemple, nous considérons que ce qu'a fait la sécurité routière est intéressant. Dans les années 1970, on déplorait 12 000 décès par an au titre des accidents de la route. Nous en sommes aujourd'hui à 4 000. Cette stratégie s'est poursuivie de nombreuses années et a produit peu à peu ses effets. C'est ce vers quoi nous voulons aller.

En matière de dépistage, à commercer par le cancer du sein, nous avons réalisé un effort très important pour donner aux femmes une information équilibrée et neutre. Nous avons rappelé les bénéfices et les limites du dépistage. C'est une démarche qu'on observe dans les principaux pays occidentaux. Nous devons entretenir le lien avec les femmes pour augmenter la participation à ce programme de dépistage, qu'on voudrait supérieure à 50 %.

Nous sommes en situation d'échec s'agissant du dépistage du cancer colorectal, sans doute du fait d'une pratique mal intégrée chez les personnes de 50 ans à 74 ans. C'est aussi un sujet d'organisation. Avec 30 % de participation, nous sommes très en deçà de ce qu'on espère, soit environ 60 %. Il nous faut rendre le test plus facilement accessible pour cela.

Le cancer colorectal représente 16 000 décès par an, plus que le nombre de morts sur la route en 1970. C'est pour nous une priorité. Nous essayons de développer de nouvelles modalités pour rendre le test plus accessible à la population concernée. Notre objectif est de faire en sorte que ce test entre dans la routine. Lorsqu'il est dépisté suffisamment tôt, le cancer colorectal est guéri neuf fois sur dix. Le test est fiable. Même s'il est un peu particulier, il est facile à pratiquer et très efficace.

Pour ce qui est du cancer de la prostate, nous avons pointé, avec la Haute autorité de santé (HAS), l'assurance maladie et le Collège de la médecine générale, les limites et les risques de la surutilisation du dosage PSA. Nous devons, comme nous l'avons fait pour les femmes, parler aux hommes afin de leur donner toutes les informations sur ce dépistage via le PSA et les conséquences qu'on peut en tirer. Ce dosage est d'une efficacité très modérée et se traduit parfois par un surdiagnostic, un surtraitement, des séquelles très importantes et des opérations qu'on aurait pu éviter.

Ce dépistage concerne 50 000 nouveaux cas et 8 000 morts par an. Nous devons aussi renforcer nos actions de recherche, voir si nous pouvons identifier de nouveaux biomarqueurs et mieux connaître l'évolution de la maladie pour bien traiter les hommes qui sont malheureusement touchés.

Les séquelles, qu'elles soient physiques ou psychologiques, demeurent un point noir. Notre objectif est d'en réduire l'impact, même si nous sommes très heureux de constater que la survie nette progresse. Nous devons travailler sur la désescalade thérapeutique, étudier si les traitements aujourd'hui dispensés peuvent être raccourcis et les doses réduites pour éviter les effets secondaires.

Il nous faut aussi repérer les séquelles plus tôt afin de les réduire, voire les supprimer. C'est le cas de l'insuffisance rénale. Repérée tôt, elle peut être traitée.

Ceci concerne également la question de l'emploi. Nous allons devoir redoubler de moyens et d'engagements pour mobiliser l'entreprise. Nous ne pourrons avancer sans cela. Nous devrions démultiplier notre mobilisation pour mieux accompagner les salariés et les maintenir dans l'emploi, toujours dans une logique globale, économique, sociale. Le travail, l'inscription dans une communauté professionnelle participent du rétablissement et évitent la désocialisation. C'est un point essentiel sur lequel nous allons travailler.

Il faut aussi prendre en compte le champ de l'incurable. Que dire à ces patients dont les perspectives sont si sombres ? Les progrès sont très lents. Nous devons, en matière de cancer du poumon, de cancer du pancréas, de cancer du sein triple-négatifs, consentir un effort de recherche accru. Ce n'est pas qu'une question de moyens, c'est aussi une question d'organisation. Il nous faut envisager la recherche de manière différente, la structurer. C'est la mission de l'INCa pour les années à venir.

Les recherches sur les cancers que j'ai cités sont très risquées. Il n'est pas certain d'obtenir des résultats positifs. Les équipes ne s'y engagent pas volontiers étant donné les

conditions de financement. Nous devons faire en sorte que davantage d'équipes s'y intéressent, les accompagner dans la durée et faire venir de jeunes chercheurs.

Nous devons aussi penser des modèles d'essais cliniques différents. Aujourd'hui, ceux-ci répondent assez bien à des situations générales, mais ils sont longs. Or nous souhaitons des essais cliniques plus rapides, basés sur un nombre de patients plus réduit, afin d'enregistrer davantage de progrès.

Nous sommes une agence moderne, très réactive. Les collaborateurs de l'INCa sont des femmes et des hommes de qualité, des experts très impliqués et très concernés par les sujets sur lesquels nous travaillons et par l'idée de rendre un service à l'ensemble de nos concitoyens - familles, médecins, chercheurs, etc. Vous pouvez compter sur notre agence dans les années à venir pour faire avancer de façon déterminée la politique de lutte contre le cancer.

Ceci doit s'accompagner d'une mobilisation collective – agents, acteurs, population. Il nous faudra de l'audace, de la force, de l'esprit d'innovation et, sans doute, quelques moyens pour espérer améliorer la santé de nos concitoyens, qui est le seul objectif qui nous anime.

M. Alain Milon, président. – Merci de ce propos particulièrement intéressant.

La parole est aux commissaires.

M. Yves Daudigny. – Monsieur le directeur général, quel bilan tirez-vous du programme AcSé permettant aux patients enfants et adultes en échec thérapeutique un accès sécurisé à des thérapies ciblées innovantes pour des indications ne figurant pas dans l'autorisation de mise sur le marché (AMM) ? Avez-vous par ailleurs rencontré des difficultés avec l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM) concernant la question de l'extension des indications des autorisations temporaires d'utilisation (ATU) ?

En second lieu, la loi de 2011 sur la sécurité sanitaire du médicament a fortement renforcé la lutte contre les conflits d'intérêts dans le domaine sanitaire. Les collaborations avec les instituts et laboratoires sont néanmoins nécessaires pour se tenir au fait des innovations en matière de cancérologie, sans pour autant être disqualifiantes en termes de conflit d'intérêts.

Des responsables d'instituts de cancérologie, comme Gustave Roussy ou Curie, nous ont ainsi indiqué que l'interdiction absolue de tout lien de collaboration antérieure pèse de plus en plus sur la qualité de l'examen des demandes d'autorisations d'essais cliniques par les comités de protection des personnes (CPP) et l'Agence de sécurité du médicament.

Dans ces conditions, les avis sont parfois rendus par des personnalités ne disposant d'aucune expertise sur les innovations en question avec, nous a-t-on dit, des résultats surprenants et pénalisants pour notre pays en termes d'attractivité. Quelle est votre analyse à cet égard ?

Mme Catherine Deroche. – Monsieur le directeur général, je veux saluer le travail de l'INCa et dire combien vous êtes pour les parlementaires un partenaire incontournable et très à l'écoute. Je souhaite que cette collaboration puisse se poursuivre.

Vous avez évoqué les missions de coordination. On sait combien il est important d'avoir une agence comme la vôtre, notamment auprès des associations de patients, de plus en

plus présentes, mais il est sûrement nécessaire de renforcer la communication, notamment par rapport à votre mission de service, qui est assez peu connue du grand public.

Vous avez dit que vous aviez réalisé 90 % du dernier plan cancer. Sur quoi portent les 10 % restants ?

Vous avez affirmé que les moyens de l'INCa avaient été diminués. Vous souhaitez néanmoins accélérer l'action de l'Institut. Êtes-vous « à l'os » en termes de moyens ? Il est important pour nous de le savoir, alors que nous allons bientôt étudier le PLF.

Vous avez évoqué le dépistage du cancer colorectal et du cancer de la prostate. Pourquoi fonctionne-t-il mieux dans d'autres pays, en particulier concernant le cancer colorectal ? Existe-t-il d'autres nations européennes où le taux de dépistage est meilleur ?

Concernant le cancer du poumon, le directeur de Gustave Roussy, lors des Universités de pharmaceutique, a évoqué un dépistage recourant à un scanner très rapide permettant de déceler des tumeurs précoces, qu'il présentait comme une révolution. L'INCa travaille-t-il sur ce sujet ?

En matière de cancer du col de l'utérus, la vaccination contre le papillomavirus est assez réduite en France et mériterait d'être développée, chez les jeunes filles, mais aussi chez les jeunes garçons.

S'agissant des questions d'Yves Daudigny, on a l'impression que l'évaluation de la HAS est, selon les équipes soignantes, parfois déconnectée de la réalité et qu'il existe une forme d'inégalité territoriale par rapport aux médicaments inscrits en « liste en sus » ou aux tests compagnons – même si la CPAM nous a dit hier qu'elle progressait dans l'évaluation du référentiel des actes innovants hors nomenclature (RIHN).

Concernant la loi bioéthique, on a travaillé l'an passé sur les analyses génétiques sur personne décédée. La ministre a trouvé que le texte était bon, mais a souhaité inscrire ce sujet dans la loi bioéthique. Reste-t-il selon vous des barrières réglementaires par rapport à l'oncogénétique ?

Enfin, on a l'impression que les registres des cancers régionaux sont difficilement financés. Ne faudrait-il pas les prendre en compte au plan national, étant donné leur intérêt non négligeable ?

Mme Michelle Meunier. – Monsieur le directeur général, comment faire pour que les progrès médicaux comme l'immunothérapie ne bénéficient pas seulement à certains ? Existe-t-il des pistes sur lesquelles travailler – autres que financières ?

La question du retour à l'emploi est le thème de réflexion choisi par le groupe d'études sur le cancer animé par Catherine Deroche. L'INCa peut-il avoir une action sur les questions de formation et de sensibilisation à cette question ?

Enfin, le cancer des ovaires, qu'on appelle le « tueur silencieux », fait encore beaucoup de ravages et se détecte trop tard. Y a-t-il des pistes dans les domaines du dépistage, de la prévention ou des soins ?

Mme Corinne Féret. – Monsieur le directeur général, quelle est la proportion des cancers pédiatriques dans le total général ? Qu'en est-il des innovations médicamenteuses s'agissant du cancer des enfants ?

Par ailleurs, vous avez indiqué que vous souhaitiez faire davantage en direction des patients. Il faudrait aussi pouvoir travailler en lien avec les collectivités locales. Je suis sénatrice du Calvados : depuis de nombreuses années, ce département s'est emparé du sujet et a engagé une campagne de dépistage du cancer du sein totalement prise en charge. Dès l'âge de 50 ans, toutes les femmes du Calvados reçoivent un courrier pour les inciter au dépistage. Cet exemple n'est pas unique, mais il peut constituer un complément dans le cadre de l'action de l'INCa.

M. René-Paul Savary. – Monsieur le directeur général, mes questions portent sur les cancers liés au tabac, notamment par rapport à nos enfants, et plus particulièrement les filles. Ne faut-il pas privilégier la diminution des risques ? Le vapotage et le tabac à chauffer réduisent considérablement l'effet cancérogène du tabac consumé, même s'il reste une accoutumance par le biais de la nicotine. N'est-ce pas là un moindre risque ? Ne faut-il pas changer de stratégie ? Certains pays l'ont fait. Qu'en pensez-vous ?

Mme Corinne Imbert. – Monsieur le directeur général, vous avez évoqué des essais cliniques plus rapides. L'INCa, dans le dernier rapport sur le troisième plan Cancer, fait mention de deux circuits courts mis en place depuis octobre 2018, destinés à permettre un accès plus rapide des patients aux traitements innovants. Combien concrètement d'essais cliniques ont-ils pu être concrètement autorisés dans ce cadre ? Si l'ANSM s'est mise en ordre de marche en matière d'accès rapide aux essais de phase I, en est-il de même pour les comités de protection des personnes ?

Quelle est par ailleurs la position de l'INCa sur les infections à papillomavirus humain ? On attend toujours l'évaluation de la HAS en matière de vaccination des garçons.

Plusieurs régions ont créé des annuaires interrégionaux des essais cliniques en cancérologie, afin de faciliter l'accès des professionnels de santé et des patients à l'information. L'INCa a-t-il pour sa part progressé sur l'exhaustivité de sa base de données recensant l'ensemble des essais cliniques en cancérologie ?

Ne faudrait-il pas rendre cette base de données accessible sur le portail de l'assurance maladie, afin de faciliter le recrutement de patients partout sur le territoire et de mieux orienter les cliniciens ?

Cette base de données ne pourrait-elle pas être mise en interface avec les données du programme de médicalisation des systèmes d'information ?

Mme Jocelyne Guidez. – Monsieur le directeur général, vous n'avez pas parlé du cancer pédiatrique, sujet à propos duquel j'ai réalisé un rapport.

J'aimerais surtout aborder la question des séquelles. Savez-vous ce qui va être mis en place pour y remédier ? J'ai entendu dire que le traitement de certains cancers de l'adulte, comme le cancer du poumon, pourrait servir aux enfants, mais que ce n'est aujourd'hui pas possible. Quelles en sont les raisons ?

M. Alain Milon, président. – Monsieur le directeur général, vous avez la parole.

M. Thierry Breton. – S’agissant de la recherche clinique, nous tirons un bilan très positif de la mise en œuvre d’AcSé. Les relations que nous avons avec l’ANSM à ce sujet sont très bonnes. Ces essais sont pour nous très importants, car ils s’adressent à des patients sur lesquels aucun traitement n’a eu d’efficacité.

De mémoire, on compte un peu moins d’une dizaine d’essais dans le cadre d’AcSé. Ils sont pour nous une source de connaissances et permettent de déterminer l’efficacité ou l’inefficacité d’une molécule.

Ces essais sont conduits avec les meilleurs experts du moment, en particulier dans les CHU et les centres de lutte contre le cancer (CLCC). Certains essais sont consacrés aux enfants, comme AcSé-ESMART, conduit en partenariat avec Imagine for Margo, Gustave Roussy et la fondation ARC. Chaque établissement y a investi un million d’euros en 2016. Ceci permet aujourd’hui de traiter un peu moins de 150 enfants en situation d’échec thérapeutique et de leur proposer des molécules qui ne leur sont pas initialement destinées.

Du fait de l’évolution des thérapeutiques et de la médecine de précision, certaines molécules traitent aujourd’hui des dysfonctionnements de la cellule qui peuvent se retrouver dans le cancer du poumon ou d’autres cancers.

Malheureusement, les laboratoires ne déposent pas tout de suite d’AMM concernant toutes les indications et se préoccupent peu de la question des enfants. En fait, la question du développement de médicaments pour les enfants atteints de cancer passe par une évolution du règlement européen. La France a été porteuse de ce règlement en 2007. Il s’agissait d’inciter les industriels à proposer des dossiers d’AMM avec des indications concernant les enfants. Cela a plus ou moins bien fonctionné, pour diverses raisons.

Il faut faire évoluer cette réglementation pour faire en sorte que des indications concernant les enfants soient présentes dans les AMM, surtout compte tenu des évolutions de la science et du fait que les médicaments s’adressent à des mécanismes biologiques qui se retrouvent dans les différents cancers.

S’agissant de l’indépendance de l’expertise, il ne faut jamais oublier la question de la qualité. Les deux objectifs sont indissociables et l’indépendance n’est pas un gage de celle-ci. On l’a dit à la Cour des comptes en 2016.

Toutefois, la qualité de l’expertise incombe à chacun de nous. Si la stratégie déployée sur l’ensemble du territoire n’est pas la bonne, c’est autant de perte de chances et d’efficacité pour les patients.

L’organisation de l’INCa, saluée par notre déontologue et par la Commission nationale de la déontologie et des alertes en santé publique, nous permet de travailler en recourant, selon des modalités adaptées, aux meilleurs experts du moment, dans un cadre indépendant. Si nous nous rendons compte qu’un expert a des liens d’intérêt très marqués, nous proposons de l’associer pour écouter ce qu’il a à dire. Si on a encore un doute, on procède à une relecture nationale par le biais d’une centaine de relecteurs.

Nous considérons, grâce à ces garanties, que nous pouvons répondre aux deux objectifs qui nous sont imposés, qui sont tout à fait normaux. Nous devons aussi – et nous y sommes favorables – rendre compte de manière transparente de la façon dont nous produisons

l'expertise, mais la transparence va de pair avec la qualité, et nous considérons que notre organisation permet de répondre à cette question.

Je ne me prononcerai pas sur la situation de nos homologues des autres agences. Je ne la connais pas suffisamment pour la commenter.

Je n'ai pas abordé la question du cancer de l'utérus parce que le programme est en cours de généralisation. On est dans une phase positive. La question de la vaccination est un sujet majeur. L'INCa promeut ardemment la vaccination. La HAS a émis une recommandation pour la vaccination des jeunes femmes à partir de 30 ans. Nous sommes aussi très favorables à la vaccination des garçons. C'est une question que nous avons déposée, avec la HAS, sur le bureau de nos décideurs et de la ministre. Nous pensons que c'est une mesure importante en termes de santé publique.

Pour ce qui est du cancer colorectal, les exemples européens démontrent des taux de participation bien plus importants, bien que le test soit tout aussi particulier. De mémoire, les Pays-Bas ont un taux de participation compris entre 60 % et 65 %. Le test est distribué directement. Il est envoyé ou peut être commandé sur Internet. On n'est pas obligé de passer par un médecin généraliste.

Aujourd'hui, quand on a cinquante ans et qu'on n'est pas malade, on ne va pas chez le médecin. Il faut donc que l'on puisse trouver le test ailleurs – en pharmacie, sur Internet, *etc.* Il va nous falloir, à l'instar de nos homologues européens, proposer plusieurs canaux de distribution.

Quant à la question de la génétique, l'INCa a organisé des consultations d'oncogénétique. La part héréditaire des cancers représente entre 5 % et 10 % des cas. Environ 80 000 consultations sont délivrées par an dans ce domaine. Elles permettent, à partir d'un cas index de cancer, d'identifier éventuellement la présence d'un risque aggravé parmi d'autres membres de la famille et d'engager un suivi particulier. Ce peut être le cas pour quelques mutations présentes dans le cancer du sein et de l'ovaire. Nous accompagnons la montée en puissance de ce dispositif avec le ministère de la santé.

Nous utilisons également la caractérisation génétique du génome des tumeurs, dans le cadre de la médecine de précision. Il s'agit d'identifier les caractéristiques propres de la tumeur pour déterminer le traitement le plus efficace.

Vingt-huit plateformes de génétique moléculaire analysent 90 000 échantillons par an pour permettre à des équipes de définir le bon protocole thérapeutique. Le plan de France médecine génomique vise à doter la France d'une infrastructure de soins et de recherche sur cette question.

Quant au RIHN, qui connaît un goulet d'étranglement, il est censé financer les innovations et permettre de l'évaluer durant deux, trois, quatre ans. S'il s'agit bien d'une innovation, celle-ci est renvoyée au droit commun, inscrite à la nomenclature et prise en charge comme d'autres tests. S'il ne s'agit pas d'une innovation, elle n'est pas financée. Nous travaillons avec le ministère de la santé et l'assurance maladie pour faire en sorte que les évaluations se fassent, ce qui n'est pas le cas pour l'instant.

L'autre sujet en la matière concerne l'évaluation des actes. Les tarifs sont parfois très élevés en matière de RIHN. Leur valeur réelle est sans doute surestimée. En outre, le fait

que le système soit fondé sur la déclaration engendre malheureusement une vision imprécise de l'ensemble.

Le dépistage et la mobilisation des collectivités locales constituent une très bonne initiative. Cela existe dans un certain nombre de départements. Au niveau local, nous nous appuyons sur les agences régionales de santé (ARS) et sur les centres de coordination des dépistages.

En matière de dépistage du cancer du poumon, une étude, qui n'est pas encore publiée, l'étude Nelson, a fait l'objet d'une communication publique il y a quelques mois. L'INCa travaille avec la HAS sur l'évaluation de cette technique. Elle est intéressante, mais comporte des effets secondaires très importants, car elle conduit à un geste invasif et délabrant. L'efficacité de ce qui est proposé doit bien être évaluée pour ne pas provoquer de conséquences graves. La technique utilisée est celle du scanner spiralé à faible dose – ou à rayon mou. On a l'équipement pour le faire. Elle permet d'identifier uniquement les cas de cancer avérés.

Il ne faut donc engager ce geste médical à bon escient. Ce sera tout l'enjeu du dépistage du cancer du poumon dans les années à venir.

Mme Catherine Deroche. – Cela permet un dépistage rapide, mais les images peuvent correspondre à la pollution de l'air ou à d'autres réactions. Il faut donc éviter les faux positifs. Cela pourrait toutefois constituer un bon moyen de dépister un cancer chez un gros fumeur, à un stade précoce par exemple.

M. Thierry Breton. – Peut-être faudra-t-il intégrer une démarche ciblée sur des risques aggravés.

Le suivi à long terme des enfants est bien entendu un sujet majeur. Son organisation n'est pas facile à traiter. Le taux de survie des enfants est important. L'efficacité thérapeutique leur permet de rester en vie, mais la surveillance est particulière et doit être adaptée. Nous travaillons sur cette question, que nous proposerons d'intégrer dans notre future stratégie.

Les registres sont financés par l'INCa à hauteur de 5 millions d'euros par an. Santé publique France apporte de son côté un million d'euros par an. Les registres couvrent aujourd'hui 20 % de la population. Ils n'ont pas vocation à en couvrir l'intégralité. Ils le font cependant pour les enfants. Nous sommes ainsi en mesure de produire des mesures d'incidences, de mortalité, et de suivi des pathologies très efficaces.

En matière de retour à l'emploi, la question de la formation est très importante. L'INCa instruit des formateurs. Nous avons mis à la disposition des entreprises nos outils de prévention et avons défini une démarche d'accompagnement des salariés portant notamment sur l'organisation, la capacité à réunir les managers de proximité, les ressources humaines, la médecine du travail, etc.

Nous dispensons une formation aux managers de proximité. Deux sessions ont été jusqu'à maintenant. Elles ont été proposées aux entreprises membres de notre club, afin de les familiariser avec les éléments saillants de cette question et les placer en situation.

Nous travaillons également, à travers une opération intitulée *Les mots dans l'entreprise*, qui porte sur la façon d'aborder le sujet. Nous cherchons à développer des outils à destination des entreprises. Nous les mettons gratuitement à leur disposition.

Enfin, s'agissant de la question de la stratégie en matière de tabac, le sevrage tabagique inclut aujourd'hui le vapotage. Le vapotage – je le distingue du tabac à chauffer – doit encore faire l'objet de recherches pour apprécier sa nocivité, mais il compte déjà parmi les outils de sevrage.

Aux États-Unis, on a observé que le vapotage engendrait une addiction en forte croissance. Ce revers de la médaille est inquiétant et appelle notre vigilance. Nous sommes hostiles depuis le début à une trop forte promotion du vapotage. Ce qui se passe nous donne en partie raison. Il faut néanmoins continuer à travailler sur cette question.

Le tabac à chauffer est un sujet différent. On dispose d'encore moins d'informations sur sa nocivité. Il existe un lobby américain assez puissant sur ces questions. C'est aussi un sujet d'inquiétude des autorités sanitaires américaines. L'intention clairement affichée est de surfer sur la vague du vapotage pour promouvoir un produit dont l'absence de nocivité n'est pas reconnue.

En matière de sevrage, je rappelle que les patchs sont pris en charge...

M. René-Paul Savary. – Ce n'est pas suffisant, notamment pour les femmes. Le risque par rapport au tabac à chauffer ne mérite-t-il pas d'être pris ? Tout comme le vapotage, il est visiblement moins毒 que le tabac consumé. On n'y arrive pas avec les seules méthodes traditionnelles. Ce sont des réalités de terrain.

M. Thierry Breton. – J'entends bien, mais l'absence de nocivité du tabac à chauffer n'est pas encore reconnue. Il faut considérer le signal émis par les autorités sanitaires américaines comme sérieux. Il nous faut un peu plus d'éléments.

Par ailleurs, on compte 1,6 million de fumeurs quotidiens en moins depuis 2018. Il faut l'intégrer dans la stratégie de prévention. C'est notre ambition. La première action est de rappeler les risques et le sens de ce qui est fait. Il faut aussi qu'on fasse savoir que les cancers du sein peuvent être liés à l'alcool ou à la consommation de tabac, puis étudier tous les outils qui peuvent être proposés pour accompagner et réduire le risque jusqu'au sevrage.

Je rappelle que la particularité du tabac est d'être dangereux dès la première cigarette.

Enfin, s'agissant des moyens, nous avons fait un gros effort. Celui-ci est demandé à l'ensemble des autorités publiques par nos concitoyens. Nous l'accomplissons du mieux que nous pouvons. C'est beaucoup de travail pour faire en sorte que cet effort ne conduise pas à moins bien remplir nos missions. Nous sommes très attachés à la qualité de notre travail. Nous sommes porteurs d'une ambition et d'un projet. Nous avons l'esprit d'innovation, ainsi qu'un peu d'audace. Il nous faudra donc des forces et de moyens pour mener à bien nos projets.

Nous arrivons selon moi à remplir nos missions correctement avec les effectifs qui nous sont proposés. Si nous voulons donner une impulsion supplémentaire, nous aurons besoin d'autres moyens, mais nous essayons d'abord de convaincre nos autorités du bien-

fondé de ce que nous proposons et de la nécessité d'agir en faveur de nos concitoyens dans le sens que nous proposons.

Emploi des seniors – Communication

M. Alain Milon, président. – Notre commission a demandé à nos collègues Monique Lubin et René-Paul Savary d'établir un diagnostic et une évaluation de l'emploi des seniors dans notre pays et tout particulièrement des dispositifs existants sur les fins de carrière. Ces travaux s'inscrivent dans la perspective de la réforme des retraites. Le Haut-commissaire, Jean-Paul Delevoye, ayant décalé l'annonce de ses propositions à demain, jeudi 18 juillet, nos collègues ont demandé à présenter leurs conclusions à la rentrée, le mercredi 25 septembre. J'ai accepté d'autant plus volontiers que la ministre du Travail, Muriel Pénicaud, a annoncé l'ouverture de négociations sur l'emploi des séniors dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage. Je leur laisse donc la parole pour une communication d'étape.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – En effet, le report de la publication de nos recommandations à la rentrée va nous permettre de tenir compte du cadre proposé demain par les préconisations du Haut-commissaire. Quelles seront les pistes en matière d'âge ou de solidarité et particulièrement de prise en compte des périodes d'inactivité dans un futur système à la logique contributive renforcée ? Les dispositifs de transition emploi-retraite seront-ils maintenus, intensifiés ? Les difficultés d'entrée dans l'emploi des jeunes, encore évoquées lors de la dernière réunion du Conseil d'orientation des retraites, seront-elles prises en compte ?

Nous pourrions multiplier les exemples de questions que nous avons à l'esprit ce matin. Elles montrent bien que notre réflexion sur l'emploi des seniors ne peut faire fi du cadre qui sera proposé demain car il augure le profil économique des retraités de demain.

Elles soulignent toutefois l'acuité de cet enjeu tant l'allongement de la durée d'activité me paraît à l'avenir inéluctable, non seulement pour assurer l'équilibre financier du système mais aussi servir des pensions d'un bon niveau. Il faut donc trouver les solutions pour que cet allongement de la durée d'activité se fasse dans l'emploi. Telle est l'ambition de notre mission d'information.

Constatons, en préambule, que le maintien dans l'emploi des seniors est un objectif récent des politiques de l'emploi. Face à la montée du chômage de masse dès les années 1960, les politiques publiques ont d'abord visé à inciter les actifs les plus âgés à sortir du marché du travail dans une logique de partage du travail entre les générations. Le premier dispositif public de préretraite a été créé en 1963 et la garantie de ressources, instaurée par les partenaires sociaux entre 1972 et 1982, a permis à de nombreux salariés licenciés après 60 ans d'attendre l'âge d'obtention du taux plein, fixé alors à 65 ans, sans travailler. L'abaissement de cet âge du taux plein à 60 ans par l'ordonnance « Mauroy » de 1982 et la création de la dispense de recherche d'emploi en 1984 pour les demandeurs d'emploi de plus de 57 ans ont participé de cet accompagnement social du chômage des seniors. Parallèlement, les dispositifs de préretraite d'entreprise ont connu un grand succès, difficile à quantifier mais qui a contribué à réduire le taux d'emploi des seniors.

En 1975, le taux d'emploi des 55-74 ans était de près de 40 %. Il a ensuite diminué jusqu'au début des années 2000 pour atteindre 20 %.

La réforme des retraites de 2003 inverse cette logique. Elle porte l'objectif explicite du maintien et de l'accroissement de l'emploi des seniors et créé en ce sens le dispositif de la surcote rendant incitative la prolongation de l'activité au-delà de l'âge du taux plein. Elle donne également le coup d'envoi à la suppression progressive de l'ensemble des dispositifs de préretraite, en fermant certains dispositifs publics et en commençant à taxer les préretraites d'entreprise. Par la suite, l'âge effectif de la retraite sera repoussé par le recul de l'âge minimum d'ouverture des droits (réforme de 2010) ou la prolongation de la durée d'activité pour le taux plein (réforme de 2014). La dispense de recherche d'emploi sera également supprimée à compter du 1^{er} janvier 2012.

Ces évolutions expliquent la remontée du taux d'activité des seniors, qui mesure sur une population donnée les personnes occupées ou à la recherche d'un emploi, depuis le début des années 2000. En 2000, le taux d'activité des 55-64 ans était de 31,7 %. En 2018, il est de 56 %. Au niveau du taux d'emploi et pour reprendre la tranche des 55-74 ans, ce taux est passé de 40 % en 1975, à moins de 20 % en 2000 et est remonté à plus de 30 % en 2016. La reprise de l'emploi des seniors est donc engagée depuis une vingtaine d'années.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Venons-en aux niveaux et conditions d'emploi des seniors aujourd'hui.

Une précision s'impose sur l'usage du terme « senior ». Cette notion renvoie à des bornes d'âge qui sont éminemment subjectives. Je rappelle qu'en matière de sport, on est senior à partir de 18 ans. Dans le monde de l'entreprise, il arrive que l'on passe de « junior » à « senior », au bout de quelques années. A l'inverse, dans le langage courant, le terme de senior est parfois une litote évitant de parler de personne âgée.

Les politiques publiques fixent des bornes d'âge qui diffèrent d'un dispositif à l'autre et qui ne correspondent pas nécessairement au ressenti des intéressés. Les règles d'assurance chômage fixent par exemple des bornes à 53 ou 55 ans pour les durées maximales d'indemnisation tandis que la non-dégressivité des indemnités chômage s'appliquerait pour les plus de 57 ans. L'envoi des documents du droit à l'information retraite devient annuel à partir de 55 ans. En matière d'emploi, lorsqu'une entreprise signe un contrat de professionnalisation, elle bénéficie d'une aide de l'État lorsque le salarié a plus de 45 ans. L'âge de 45 ans a souvent été cité, au cours de nos auditions, comme l'âge à partir duquel les salariés disent ressentir les premières difficultés dans les entreprises.

Nous reviendrons dans nos propositions sur l'usage de ce terme et la nécessité de le dépasser mais je souhaitais faire cette précision pour souligner notre facilité de langage, depuis le début de cette intervention, à parler des seniors alors qu'ils ne forment pas un bloc homogène !

Le taux d'activité des 55-64 ans est donc en 2018 de 56 %. Ce taux cache un écart important entre le taux d'activité des 55-59 ans (77 %) et celui des 60-64 ans (33,5 %). Une analyse plus fine par âge montre une chute rapide de ce taux après l'âge de 60 ans. À partir de 62 ans, les retraités sont majoritaires dans chaque génération. Le taux d'emploi des 55-59 ans était de 48,1 % en 2000 mais atteint, en 2018, 72,1 %, soit un taux qui se rapproche de celui des 25-49 ans (80 %, stable depuis 30 ans). En revanche, même s'il a progressé de 20 points depuis 2000, le taux d'emploi des 60-64 ans n'est que de 31 % aujourd'hui.

Si la France se compare favorablement à ses voisins européens en ce qui concerne les taux d'activité et d'emploi des 55-59 ans, des écarts importants demeurent pour la tranche

des 60-64 ans. Dans l'UE, le taux d'emploi moyen de cette tranche d'âge est de 42 %, soit 10 points de plus que la France. En Allemagne, ce taux est de 60 %, soit le double du nôtre. Les règles de l'assurance vieillesse, qui autorisent des départs plus tôt, sont évidemment la principale explication de ces différences. Nous y reviendrons.

Lorsqu'ils sont en emploi, les travailleurs seniors bénéficient d'une situation relativement plus favorable que le reste de la population active. Ils sont plus fréquemment en contrat à durée indéterminée (93 % des 55-64 ans contre 88 % des moins de 50 ans) et bénéficient de salaires plus élevés en moyenne. Leurs conditions de travail semblent également meilleures. Les travailleurs seniors sont moins exposés à des facteurs de pénibilité et moins souvent victimes d'accidents du travail. En revanche, lorsqu'ils surviennent, les accidents sont plus graves. De même, le rapport Oustric-Bérard-Seillier a mis en évidence que la durée moyenne des arrêts de travail progresse avec l'âge, cette tendance s'accentuant nettement à partir de 60 ans. S'ils travaillent plus souvent à temps partiel (31 % des 60-64 ans contre 16 % pour les 25-49 ans), les seniors semblent moins le subir : seul un quart des 55-64 ans travaillant à temps partiel souhaiterait travailler davantage contre un tiers des 25-49 ans.

Néanmoins, lorsqu'ils sont au chômage, les seniors connaissent des difficultés spécifiques pour retrouver un emploi. Les statistiques de pôle emploi montrent que les perspectives de reprise d'emploi diminuent fortement avec l'âge. Il en résulte un taux plus important de chômage de longue durée. Près de 60 % des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans le sont depuis plus d'un an et près de 40 % depuis plus de deux ans. Enfin, si, comme nous l'avons dit, les salariés âgés sont plus fréquemment que la moyenne en CDI, la prédominance des embauches en contrats temporaire est plus marquée pour les seniors que pour le reste de la population. Une partie des chômeurs âgés, qui ne recherche plus activement un emploi, échappe à la définition du chômage retenue par l'Insee. Cet effet d'éviction contribue à expliquer un taux de chômage plus faible que pour l'ensemble des actifs. Ce taux est en effet de 6,6 % pour les plus de 55 ans, contre 8,8 % pour l'ensemble de la population active.

Ces difficultés posent la question des transitions entre l'emploi et la retraite. À 60 et 61 ans, environ 30 % des personnes ne sont ni en emploi, ni à la retraite. Parmi elles, 7 % sont au chômage et 22 % sont inactives, qu'elles soient en arrêt maladie, en invalidité, en pré-retraite ou dans le halo du chômage. Ainsi, plus de la moitié de la génération née en 1946, et qui a eu 67 ans en 2013, a connu une période de chômage ou d'inactivité entre l'emploi et la retraite.

Que retenir de ces chiffres ? Que la question de l'emploi des seniors se concentre aujourd'hui principalement sur la tranche d'âge des 60-64 ans. À cet âge la perte d'un emploi se révèle souvent irrémédiable et conduit à des fins de carrières marquées par la précarité. Les nombreuses auditions que nous avons menées nous conduisent même à penser que les difficultés de maintien ou d'insertion dans l'emploi tendent à se poser de plus en plus tôt.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – La faiblesse du taux d'emploi tient à la fois des règles d'assurance vieillesse et des difficultés que ces actifs rencontrent sur le marché du travail. S'agissant des règles d'assurance vieillesse, les exemples étrangers montrent une corrélation entre le taux d'emploi des seniors et l'âge effectif moyen de départ à la retraite. Plus ce dernier est élevé, plus le taux d'emploi des seniors est important.

La France se caractérise par un âge moyen effectif de départ à la retraite relativement faible. En 2016, d'après l'OCDE, l'âge effectif s'élevait en France à 61,5 ans contre 65 ans pour les principaux pays de l'organisation voire 66 ans aux États-Unis ou 67 ans en Norvège.

Deux facteurs expliquent cette faiblesse de l'âge de départ à la retraite en France. Le premier concerne le poids important, dans notre système de retraite, des dispositifs de cessation anticipée d'activité qui font baisser l'âge moyen de départ. Dans les années 1980 et 1990, environ 10 % des 55-64 ans bénéficiaient d'un de ces dispositifs (préretraite, dispense de recherche d'emploi essentiellement). À partir de 2003, les premières mesures de retraite anticipée – c'est la réforme des retraites de 2003 qui créé le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue (RACL) – ont pris le relais de l'extinction progressive des préretraites. L'élargissement important des conditions d'accès à la retraite anticipée pour carrière longue en 2012 permet en 2017 et 2018 à un retraité sur quatre de partir avant l'âge légal de 62 ans. L'impact sur l'âge moyen de départ à la retraite est significatif. Dans le régime général, l'âge moyen de départ à la retraite est de 62,6 ans alors qu'il serait de 63,1 ans sans le dispositif de RACL.

Le second facteur expliquant l'importance de l'âge moyen de départ à la retraite sur le taux d'emploi des seniors tient dans le caractère prescripteur des bornes d'âges du système de retraite, décalées par les différentes réformes depuis 1993. Parmi les motivations pour le départ à la retraite citées par les Français, l'atteinte de l'âge minimum légal ou de l'âge du taux plein demeure l'un des principaux motifs avancés. 80 % des assurés partent aujourd'hui encore sans surcote, ni décote, ce qui signifie que les Français ne se sont pas saisis des instruments permettant une plus grande liberté de choix dans l'âge de départ et continuent de partir dès l'obtention du taux plein. Le caractère de « norme sociale » de ce dernier est un facteur à ne pas perdre de vue alors que le Gouvernement envisage un système dans lequel il pourrait ne plus y en avoir.

Le rapport fera également le point sur les deux autres dispositifs de transition emploi-retraite que sont le cumul emploi-retraite et la retraite progressive. Sur le cumul, je note simplement que sur les 500 000 assurés en bénéficiant, une part importante est constituée de retraités partis de façon anticipée. Cela donne à réfléchir sur l'objectif du dispositif RACL. La retraite progressive demeure elle un dispositif confidentiel (15 000 bénéficiaires) malgré la possibilité, ouverte par la réforme des retraites de 2014, de partir à la retraite en temps partiel dès 60 ans.

S'agissant des freins à l'emploi pour les actifs âgés, ils sont de plusieurs ordres et un récent rapport de France stratégie les a bien analysés. France stratégie note premièrement que notre pays « *est particulièrement touché par la défiance vis-à-vis des seniors, en particulier chez les managers* ». Or, cette défiance apparaît tout à fait infondée. Les études disponibles ne permettent pas de conclure à une réelle baisse de la productivité individuelle, l'expérience constituant d'ailleurs une qualité professionnelle non négligeable. En outre, malgré la perspective d'un départ à la retraite plus ou moins proche, les salariés âgés sont souvent bien plus stables que les salariés les plus jeunes qui ont aujourd'hui tendance à rester de moins en moins longtemps sur un poste. Il est toutefois vrai que l'accès à la formation professionnelle, nécessaire pour actualiser ses compétences professionnelles ou pour préparer une reconversion, décroît avec l'âge. Cela peut résulter d'un effet d'horizon, décourageant les salariés, mais également de formations au contenu ou au format inadapté aux attentes et besoins des salariés âgés. Il convient ici de noter que le moindre recours à la formation professionnelle concerne aussi bien les salariés que les demandeurs d'emploi.

France stratégie estime en revanche que l'état de santé ne saurait expliquer qu'une « petite fraction » de la baisse des taux d'emploi avec l'âge.

Des freins extérieurs au marché du travail interviennent également. La situation familiale peut pousser des salariés à arrêter leur activité pour suivre un conjoint parti à la retraite ou s'occuper de petits enfants ou de parents âgés.

Les règles de l'assurance chômage peuvent également avoir un impact négatif sur l'emploi des seniors. Les demandeurs d'emploi approchant de l'âge de la retraite bénéficient en effet d'une durée d'indemnisations plus longue voire d'un maintien des droits jusqu'à l'âge du taux plein. Ces règles peuvent inciter les employeurs et les salariés à construire des stratégies faisant reposer sur l'assurance chômage un arrêt anticipé d'activité, recréant d'une certaine manière la « pré-retraite ». Unédic que les pouvoirs publics avaient cherché à éliminer en supprimant la dispense de recherche d'emploi.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Ce contexte impose d'agir sur les freins à l'emploi qui sont observés. Il nous semble donc qu'il faut créer les conditions de l'emploi des seniors en commençant par rejeter ce terme de senior qui est d'autant plus discriminant aux yeux des recruteurs qu'il est intériorisé par les intéressés.

Il appartient tout d'abord aux entreprises de faire évoluer leurs politiques de recrutement et de management et de considérer les salariés âgés comme des salariés comme les autres. On ne peut pas, comme le font les organisations d'employeurs, demander un report de l'âge de la retraite et dans le même temps ne pas recruter de salariés de 45, 50 ou 55 ans ou les pousser vers la sortie. Il convient de deuxièmement d'anticiper les difficultés qui peuvent intervenir en fin de carrière, notamment pour les salariés occupant des postes pénibles. Cela passe certainement par la formation mais également par l'intégration de cette question dans le suivi des travailleurs. Il n'est pas acceptable qu'un salarié exerce pendant quinze ans un métier pénible, au point de devenir inapte, sans que l'éventualité d'une reconversion vers un poste moins exposé ne soit jamais envisagée. Troisièmement, il est possible d'adapter l'emploi au vieillissement de la population active, en modifiant les organisations productives, par exemple en développant le télétravail.

La quinzaine d'auditions que nous avons menée depuis six mois nous permet donc de retenir des pistes de travail. Au regard des annonces qui seront faites sur la réforme des retraites, nous nous proposons de travailler sur ces pistes afin de vous proposer des préconisations plus abouties au mois de septembre. Enfin la place et l'articulation des dispositifs de cumul emploi-retraite et de retraite progressive devront être repensées dans le cadre de la réforme annoncée.

Mme Laurence Cohen. – Nous sommes en plein suspense dans l'attente des propositions du Haut-commissaire pour la réforme des retraites. Pensez-vous que le recul de l'âge de la retraite soit retenu ? Je sais que la majorité sénatoriale y est favorable et le rapporteur également. Pourtant il y a un paradoxe entre d'une part, l'injonction à l'allongement de la durée d'activité justifiée par la hausse de l'espérance de vie et d'autre part, la persistance d'un taux de chômage élevé en particulier chez les jeunes qui inciterait au contraire à libérer des emplois en faisant partir les actifs à la retraite. Votre rapport s'intéressera-t-il à ce paradoxe ?

M. Philippe Mouiller. – Avez-vous travaillé sur la satisfaction et la qualité de vie au travail ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Les familles aujourd’hui doivent répondre à un défi démographique majeur : la cohabitation en leur sein de quatre générations. Notre modèle de protection sociale a été créé en 1945. Je note au passage que le régime général devait être à l’origine universel. L’existence de régimes de retraite parfois anciens, que l’on songe au régime des marins créé par Colbert, et qui lui étaient antérieurs a fait primer des intérêts catégoriels sur l’objectif d’universalité. De plus à cette époque, le rapport entre durée de vie et durée de vie au travail étaient totalement différents. La durée de la carrière était de 50 ans, on commençait à travailler beaucoup plus tôt, pour une retraite de 15 ans maximum. Aujourd’hui, la vie active est en moyenne de 38 ans pour une espérance de vie à la retraite de 26 ans. Demain, le Cor estime qu’à règles inchangées, la durée de la vie à la retraite pour les générations nées dans les années 1990 pourrait atteindre 32 ans. L’allongement de la durée d’activité me semble donc être l’option la plus crédible pour répondre à ce défi démographique et social, car notre rapport au travail évolue. Tous les pays européens l’ont fait.

S’agissant du paradoxe apparent évoqué par Mme Cohen, je ne peux qu’être d’accord et c’est précisément l’objet de la mission. Notre rapport montre que les politiques publiques ont changé d’objectif en matière d’emploi des seniors : d’incitations à la sortie du marché du travail, elles sont passées à un objectif de maintien dans l’emploi. La raison me paraît simple : le travail créé de la croissance économique qui génère de l’emploi y compris pour les plus jeunes. L’allongement de la durée d’activité doit donc être envisagée en prenant des mesures qui permettent le maintien des seniors en emploi et qui agissent sur les conditions de travail. Lors de notre déplacement en Suède et au Danemark l’année dernière, j’ai été frappé par l’importance de la problématique du bien-être au travail. En Allemagne également, des accords prévoient dans l’industrie que les emplois pénibles sont occupés pendant un certain temps avant qu’un autre emploi soit proposé aux salariés concernés. En France, c’est la logique de la compensation qui prime.

Il faut aussi s’interroger sur le fait qu’une personne sur deux à la retraite a connu une période de chômage ou d’inactivité entre le dernier emploi et la retraite. Certains dispositifs comme la retraite progressive me semblent pouvoir être une réponse appropriée à la question des transitions emploi-retraite. Nous nous sommes également interrogés avec ma collègue sur le cumul emploi-retraite et la possibilité qu’il soit créateur de droits. Cette question est importante mais n’est pas la solution pour que les seniors au chômage retrouvent un emploi.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Nous avons eu plusieurs points de discussion avec René-Paul Savary en particulier sur la nécessité de continuer à travailler après 60 ans. J’ai insisté pour que notre travail porte sur l’emploi des actifs jusqu’à l’âge légal ou du taux plein. Le problème réside en effet dans ce chiffre selon lequel la moitié des personnes partant à la retraite connaît une situation d’inactivité ou de chômage. Ces travailleurs seniors, sans emploi quelques années avant la retraite, sont dans des situations de grande précarité. Alors que le patronat est très favorable au recul de l’âge de la retraite, il ne me semble pas aussi décidé à organiser un plan pour l’emploi des seniors. Les entreprises reconnaissent que le problème de l’emploi des seniors se pose dès 45 ans mais elles prévoient très rarement un plan d’attaque. Je différencie les grandes des plus petites entreprises. L’U2P nous a expliqué que le manque de main d’œuvre qualifiée était le principal problème des artisans qui souhaitent garder leurs salariés. Il s’agit toutefois de secteurs dans lesquels les métiers sont les plus pénibles. Nous devons donc tout faire pour éviter que les seniors vivent des minima sociaux avant d’être éligibles à la retraite.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Les entreprises misent sur les jeunes car elles estiment que leur retour sur investissement sera plus fort. Or, lors de nos auditions, certains nous ont dit que cette idée se heurtait désormais à la mobilité des jeunes. Les seniors de 55 ans peuvent offrir des garanties de stabilité plus forte qu'un jeune sortant de l'école.

Je souhaite aussi que l'on réfléchisse sur le passage brutal que représente la transition travail-retraite. C'est aujourd'hui le jour et la nuit ! La prévention des maladies neurodégénératives et de la perte d'autonomie nous conduirait plutôt à inciter à la conservation d'une activité professionnelle réduite et avec des contraintes moindres.

M. Alain Milon, président. – L'influence de l'environnement sur le psychisme de la personne âgée était mon sujet de thèse de médecine. La retraite était, à l'époque de mes études, à 65 ans et lorsqu'elles arrivaient à cet âge, les personnes âgées cessaient toute activité. La mortalité des 65-70 ans était alors plus forte en France qu'en URSS, où l'âge de départ à la retraite était à 70 ans. L'inactivité entraîne la mort. On a donc incité les retraités à être plus actifs en s'investissant dans des associations notamment et cela a conduit à baisser la mortalité des personnes âgées.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Le bien-être au travail n'est pas encore suffisamment au centre des préoccupations. Lors de son audition, la représentante de l'Agence nationale des conditions de travail a expliqué que son réseau était insuffisamment sollicité par les entreprises.

Mme Martine Berthet. – La piste de la transmission des compétences, à travers des dispositifs comme le mécénat de compétences, me semble devoir être empruntée.

Mme Véronique Guillotin. – Je souscris à vos propos sur l'inactivité et il faut souligner le rôle très important joué par les retraités dans les associations. Ils y occupent parfois de véritables temps pleins. Ces activités ne peuvent-elles pas compter pour créer de nouveaux droits à la retraite ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'expérience des seniors mérite d'être prise en compte et la borne de 45 ans, évoquée lors des auditions, n'est pas acceptable. Dans le futur système, le caractère contributif devrait être renforcé mais cela n'exclura pas des dispositifs de solidarité. Les dépenses de solidarité représentent 20 % des 316 milliards d'euros de dépenses du système de retraite. On peut donc tout à fait imaginer la prise en compte en plus des périodes d'activité associatives pour l'ouverture de futurs droits. J'attire toutefois votre attention : si l'on reste dans l'épure budgétaire et que le niveau de dépenses de solidarité n'augmente pas, les nouveaux droits créés diminueront les droits actuels liés à la solidarité. On peut toujours donner plus ! Je constate d'ailleurs que toutes les propositions formulées par nos collègues députés sont coûteuses. Mais qui paye ? Quels dispositifs remettre en cause ? Nous nous orienterons sur des propositions qui respectent le cadre budgétaire fixé.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Tous les organismes auditionnés ont confirmé qu'en perdant son emploi à 55 ans, les chances d'en retrouver un autre sont minimes. Perdre son emploi à 55 ans, c'est être condamné à la précarité. Ils ont aussi souligné les difficultés de recrutement à partir de 45 ans. Ces barrières d'âge sont terribles. J'en appelle à la prise de conscience et à un partage des responsabilités.

Mme Nadine Grelet-Certenaïs. – Qu'en est-il de la robotisation de certaines professions sur la prise en compte de la pénibilité ? Des recherches sont en cours, la prévention des troubles musculo-squelettiques avance. Mais certains métiers ne sont pas « robotisables ». Je pense en particulier au secteur des soins à domicile. Comment valoriser ces métiers ?

Mme Marie-Pierre Richer. – Y a-t-il une différence entre les femmes et les hommes pour les personnes seniors mises au chômage ?

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Non pas concernant le chômage mais les femmes sont évidemment plus touchées que les hommes par la précarité.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – La question de la prévention des discriminations hommes-femmes inspire certains dispositifs de label qui souhaitent valoriser les entreprises qui sont sensibles à l'enjeu de l'emploi des seniors. On est d'accord également avec Monique Lubin pour éviter de créer de nouveaux dispositifs avec des barrières d'âge qui créent de nouvelles discriminations. Sur la robotisation, je mène actuellement une mission avec ma collègue Marie Mercier, dans le cadre de la délégation sénatoriale à la prospective, sur la robotisation. Vous seriez surpris précisément du rôle que jouent d'ores et déjà les robots dans le secteur de la prise en charge des personnes âgées. Ils sont appréciés par les professionnels et les résidents des établissements d'accueil.

M. Alain Milon, président. – Rendez-vous en septembre pour prendre connaissance de vos préconisations.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 – Désignation des rapporteurs

La commission désigne les rapporteurs suivants sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Sont désignés :

- Mme Catherine Deroche, rapporteur pour l'assurance maladie ;*
- M. Bernard Bonne, rapporteur pour le secteur médico-social ;*
- M. Gérard Dériot, rapporteur pour les accidents du travail et maladies professionnelles ;*
- M. René-Paul Savary, rapporteur pour l'assurance vieillesse ;*
- Mme Élisabeth Doineau, rapporteur pour la famille.*

Projet de loi de finances pour 2020 – Désignation des rapporteurs pour avis

La commission désigne les rapporteurs pour avis suivants sur le projet de loi de finances pour 2020.

Sont désignés :

- M. Bruno Gilles, pour la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ;*
- M. Jean-Marie Morisset, pour la mission Égalité des territoires et logement - Hébergement et logement des personnes vulnérables ;*
- Mme Chantal Deseyne, pour la mission Direction de l'action du Gouvernement - Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) ;*
- Mme Nassimah Dindar, pour la mission Outre-mer ;*
- M. René-Paul Savary, pour la mission Régimes sociaux et de retraite - compte d'affectation spéciale « pensions » ;*
- Mme Corinne Imbert, pour la mission Santé ;*
- M. Philippe Mouiller, pour la mission Solidarité, insertion et égalité des chances ;*
- M. Michel Forissier, pour la mission Travail et emploi.*

Questions diverses

La commission désigne Mme Michelle Meunier rapporteur sur l'obligation de signalement des violences commises sur les mineurs par les professionnels astreints à un secret.

La réunion est close à 11 h 30.

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

Mardi 9 juillet 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Régulation audiovisuelle – Audition conjointe de Mme Sharon White, directrice générale de l'Office of communication (OFCOM) et de M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il y a maintenant un an, notre commission organisait un colloque international sur le futur de l'audiovisuel public en présence des dirigeants de la BBC, de la RTBF, de la RAI, de la RTS, de l'ARD allemande. Cette rencontre avait permis de rappeler la spécificité de l'offre de programmes de l'audiovisuel public ainsi que la nécessité pour les entreprises publiques de voir leur indépendance préservée notamment à travers des moyens suffisants.

Aujourd'hui, alors que le projet de loi de réforme de l'audiovisuel n'est toujours pas connu, les enjeux se sont élargis à la régulation des plateformes et à la lutte contre les infox. Plus globalement, dans un monde numérique, il nous faut réexaminer le sens d'une régulation conçue comme contrepartie à l'obtention de fréquences hertziennes. J'ajouterais un dernier enjeu qui concerne les jeunes générations qui ne savent même plus ce que signifie une chaîne linéaire. Alors que le président de la BBC, sir David Clementi, s'étonnait l'année dernière que France Télévisions envisage de se séparer de sa chaîne dédiée aux enfants, c'est bien le lien entre la jeunesse et les médias audiovisuels - comme acteurs de la citoyenneté - qui doit nous préoccuper.

Pour nous faire part de son expérience face à l'ensemble de ces défis, je suis heureuse d'accueillir en votre nom à tous Mme Sharon White, directrice exécutive de l'OFCOM, le régulateur britannique des médias et des télécommunications ainsi que M. Roch-Olivier Maistre, le président du CSA.

L'OFCOM est l'exemple d'un régulateur intégré, ce qui lui donne sans aucun doute une position unique pour analyser les conséquences de l'interdépendance croissante entre les médias et Internet. Nous sommes donc heureux de pouvoir apprendre de votre expérience, Mme la directrice exécutive, à un moment où la France s'interroge sur l'avenir de sa régulation.

Je remercie également le président du CSA de sa présence car les régulateurs européens entretiennent des relations étroites et il convient par ailleurs de rappeler qu'il n'existe pas de modèle unique de régulation.

Madame la directrice exécutive, je vais vous laisser la parole pour un bref propos liminaire auquel fera suite également un propos du président du CSA. Je laisserai ensuite la parole à notre collègue Jean-Pierre Leleux, notre rapporteur pour l'audiovisuel. Ensuite, un représentant de chaque groupe politique pourra vous interroger l'un ou l'autre pour une première série de questions.

Mme Sharon White, directrice exécutive de l'OFCOM. - Je voudrais commencer en présentant l'OFCOM et son rôle dans le cadre du grand débat mondial sur les télécommunications et la régulation de l'internet. L'OFCOM est l'exemple d'un régulateur résultant d'une fusion : nous avons été créés en 2003 par le Parlement du Royaume-Uni, qui a fusionné cinq instances qui s'occupaient jusque-là des télécoms, du spectre hertzien, de la radio et de la télévision. Nous avons un rôle similaire à ceux de l'ARCEP, du CSA et de l'ANFR. Depuis lors, nous avons incorporé trois nouvelles fonctions : les services postaux, la vidéo à demande, et la régulation de la BBC.

Avant que Sir David Clementi ne devienne Président de la BBC, il a participé à la conception d'un nouveau modèle de réglementation pour la BBC. En 2017, l'OFCOM est devenu le premier régulateur externe de la BBC.

L'OFCOM est une création du Parlement du Royaume-Uni. Les membres élus définissent nos pouvoirs et nos devoirs. La principale exigence que l'on nous demande est de veiller aux intérêts des citoyens et des consommateurs, en encourageant la concurrence. Les consommateurs sont au cœur de notre activité. L'une de nos principales préoccupations est de soutenir la télévision du service public. Nous devons promouvoir et favoriser les contenus du service public fournis par la BBC, ITV, Channel 4, Channel 5, STV en Ecosse, et S4C au Pays de Galles.

L'audiovisuel public a joué un rôle culturel important au Royaume-Uni depuis plus de 80 ans. Il reste vital pour l'innovation et les investissements dans notre secteur. Cependant, nous sommes aujourd'hui à un carrefour. L'audiovisuel, comme en France, est confronté à une concurrence sans précédent de services mondiaux comme Netflix, Amazon, YouTube. Il est difficile de retenir le jeune public. En Grande-Bretagne, les enfants regardent la télévision un tiers moins longtemps qu'il y a 10 ans. Il y a plus d'adolescents qui connaissent YouTube que la BBC. Le moment est venu de réévaluer le rôle des médias de service public dans le monde en ligne.

La semaine dernière, nous avons lancé un débat national pour réfléchir à ce que signifie l'audiovisuel public dans ce nouveau monde. Ce débat impliquera le Parlement, les chaînes de télévision, les téléspectateurs et les auditeurs. Ce sera extraordinaire de pouvoir discuter directement avec des experts. Nous allons demander au public au Royaume-Uni quels sont les programmes qui comptent le plus pour eux et comment ces programmes doivent être mis à leur disposition.

En même temps, le gouvernement envisage de nouvelles réglementations pour les plateformes en ligne. Des plans ont été mis en place et nous les soutenons pleinement. Ceux-ci impliquent un devoir de vigilance qui doit s'appliquer aux entreprises qui permettent aux personnes de partager ou de découvrir de nouveaux contenus. Quand cette législation aura été adoptée, ces entreprises auront le devoir de tenir leurs utilisateurs à l'abri de nuisances. Le gouvernement a dit que ces règles devaient être appliquées par une instance de régulation - soit une instance existante, soit une instance nouvelle -. L'OFCOM a été citée comme une possibilité.

Nous contribuons à ce débat par nos programmes de recherche. Depuis bientôt 30 ans, nous suivons comment les adultes et les enfants utilisent les moyens de communication et ce qu'ils en pensent. Nous avons établi un groupe d'experts composé d'universitaires, d'industriels, de chercheurs, afin de mieux comprendre les habitudes d'utilisation et d'améliorer les compétences numériques.

Les industries que nous réglementons sont des entreprises à l'échelle mondiale. Nous sommes très intéressés de savoir si les nouvelles règles appliquées en France pourraient s'appliquer au Royaume-Uni. Les règles européennes ont été mises en place à la suite d'années de collaboration entre les régulateurs et les gouvernements.

Nous pensons que la collaboration entre régulateurs de divers pays et entre tous ceux qui souhaitent trouver des solutions aux défis qui sont devant nous est absolument fondamentale. C'est pourquoi je suis ravie d'être avec vous et mon éminent collègue du CSA français aujourd'hui. Je vous remercie.

M. Roch-Olivier Maistre, président du CSA. - Je vais vous donner le point de vue du régulateur français. Vous ne serez pas surpris de voir qu'il y a de nombreux éléments de convergence avec ce qu'a dit Mme Sharon White.

Les régulateurs des médias audiovisuels en Europe font face à des défis communs du fait de la transition numérique. Nous devons prendre la mesure de la métamorphose du paysage des médias audiovisuels avec l'apparition de nouveaux supports, de nouveaux formats, et de nouveaux usages. Désormais, c'est le règne de l'hyper offre, de plus en plus délinéarisée, qui s'accompagne d'un relatif déclin de la diffusion hertzienne au profit de la l'IPTV et de l'OTT. Si le temps passé devant la télévision n'augmente plus, les français n'ont jamais autant regardé d'écrans.

Nous faisons face à l'apparition de nouveaux opérateurs, technologiquement et économiquement puissants, d'envergure internationale : les plateformes de contenus et les réseaux sociaux. Ceux-ci font apparaître d'importantes asymétries de régulation au détriment des médias traditionnels. Ces derniers sont soumis à d'importantes obligations alors que ces nouveaux entrants y échappent. Cette entrée modifie également les modèles d'affaires, en particulier le marché publicitaire dont internet capte la majeure partie.

L'irruption de ces plateformes fait émerger de nouveaux enjeux de régulation, notamment la question de la transparence des algorithmes. Ces plateformes ont un rôle quasiment éditorial. Elles ne sont pas de simples hébergeurs, ni de véritables éditeurs.

Pour tenter de répondre à ces enjeux, l'approche qui se développe actuellement en France est en partie commune à celle du Royaume-Uni, notamment du fait de la directive SMA. Les objectifs de la régulation à la française, précisés dans la loi du 30 septembre 1986, ne changent pas. Au-delà de la régulation économique et concurrentielle, la régulation poursuit – et poursuivra toujours dans ce monde digital – un objectif d'ordre démocratique, qu'on voit s'accentuer avec la problématique des infox, un objectif culturel, sur la définition d'un modèle de financement de la création, et surtout, un objectif sociétal, puisque les médias ont une responsabilité sociétale.

Si les objectifs de la régulation restent constants, le champ et les modalités de la régulation sont appelés à se transformer. Il faut que l'on intègre les plateformes de contenus et les réseaux sociaux dans le champ de la régulation. On ne pourra pas exercer notre régulation dans les mêmes termes que nous le faisons à l'égard des médias classiques auxquels on attribue une fréquence gratuitement en contrepartie d'obligations dont nous surveillons l'application. Sur des plateformes mondialisées qui diffusent des milliards d'information, c'est une régulation systémique qui doit se mettre en place. Le régulateur doit désormais avoir une position de superviseur.

Ces transformations sont à l'œuvre en France et en Europe. La directive SMA adoptée à l'automne marque une étape décisive, puisqu'elle fait entrer les plateformes de partage de vidéos dans le champ de la régulation. Celles-ci seront soumises aux règles du pays de destination, notamment aux obligations de financement de la création dans le pays ciblé. Cela va rétablir une concurrence plus équilibrée entre les acteurs sur le marché domestique. Le CSA est fortement engagé dans le cadre du réseau des régulateurs européens (ERGA) pour assurer la mise en œuvre la plus efficace de la directive. Je ne sais pas ce qu'il se passera après le Brexit, mais je souhaite que la collaboration avec l'OFCOM puisse perdurer.

Cette transformation se met en œuvre au niveau national, d'abord avec la perspective d'un projet de loi audiovisuel annoncée par le Premier ministre et confirmée lors du colloque du 30ème anniversaire du CSA. Ce projet de loi devrait être l'occasion de transcrire la directive SMA, de réexaminer notre cadre de régulation pour aller vers un juste partage de la valeur, et de revoir les pans de réglementation devenus obsolètes. Notre réglementation relative à la lutte contre le piratage a par exemple été inventée à l'époque du peer-to-peer alors que la problématique porte aujourd'hui sur les plateformes de streaming.

Cela devrait se traduire par un élargissement des compétences du CSA à l'égard des plateformes de contenus. Nous avons franchi une première étape au mois de décembre 2018 avec la loi sur la manipulation de l'information. Celle-ci nous donne une compétence de recommandation en direction de ces plateformes et un rôle de superviseur de la façon dont ces plateformes mettent en œuvre les obligations et le devoir de coopération que le législateur leur a imposé.

La troisième étape est la proposition de loi sur les contenus haineux sur internet. Cette loi élargit les attributions du CSA, qui devra contrôler les conditions dans lesquelles ces plateformes déploient les moyens humains et technologiques pour éliminer ces contenus haineux. Cette mission de supervision et de recommandation sera assortie d'un pouvoir de sanction, si la loi est votée en ce sens.

Faire évoluer les règles de la régulation, c'est aussi poser la question de l'organisation et de l'architecture de la régulation. La situation qui prévaut en France diffère de celle du Royaume-Uni. Le gouvernement envisage plusieurs évolutions : une fusion avec Hadopi, la promotion de l'offre légale, la lutte contre le piratage, le contrôle des obligations de financement par les acteurs du paysage audiovisuel, et une collaboration renforcée entre l'ARCEP et le CSA. C'est un chantier que nous avons engagé avec le président de l'ARCEP. Nous développons un scénario de services communs sur une base volontaire. Nous verrons si le gouvernement souhaite aller plus loin. Cette collaboration entre les autorités concerne la CNIL, car la problématique des données est centrale, mais aussi le CNC. Lors de la transposition de la directive SMA, nous allons devoir imaginer de nouvelles obligations pour les nouveaux entrants, et il est important que l'articulation se fasse bien entre nous.

L'objectif est d'adapter le cadre et les modalités de la régulation afin d'apporter une réponse la plus efficace possible aux différents objectifs de la régulation française : garantir le pluralisme, assurer le financement de la création et placer tous les médias face à leur responsabilité sociétale.

M. Jean-Pierre Leleux. – Mes questions s'adresseront à Mme White : quelles sont les modalités des relations entre l'OFCOM et les chaînes de télévision ? Est-ce que ces dernières doivent négocier avec l'OFCOM des conventions en contrepartie de l'obtention

d'une fréquence ? Est-ce que les chaînes doivent prendre des engagements et lesquels (investissements dans la production ? qualité et indépendance de l'information ?) ?

Mme Sharon White. - Toute chaîne qui souhaite diffuser au Royaume-Uni doit obtenir une licence octroyée par l'OFCOM. Des obligations y sont associées. Elles sont plus fortes si vous êtes un diffuseur du service public, mais vous bénéficiez d'avantages supplémentaires : vos chaînes sont plus faciles à trouver et vous disposez de davantage de bande. En échange, on s'attend à ce que vous preniez des engagements quant à l'actualité nationale et locale, et quant à l'indépendance de l'information. Il faut aussi proposer des programmes conçus en dehors de Londres.

Il y a une relation particulière avec deux diffuseurs. La BBC n'a pas de licence. Son objet est établi par la chaîne et il y a une charte royale validée par le Parlement. Il y a un ensemble d'exigences pour s'assurer que la BBC demeure un diffuseur de qualité. En tant que régulateur, nous devons nous assurer que la BBC honore ses engagements en matière de qualité, que les normes de diffusion sont élevées et qu'il n'y a pas d'impact négatif sur le citoyen britannique. On a aussi des relations particulières avec Channel 4, une société à but non lucratif. Nous sommes comptables vis-à-vis du Parlement concernant l'activité de cette chaîne, en particulier pour la promotion d'une production indépendante et de qualité.

M. Jean-Pierre Leleux. – En prolongement de la précédente question, quelles sont les relations de l'OFCOM avec les nouveaux acteurs que sont YouTube, Netflix et Amazon ? Le régulateur britannique a-t-il les moyens juridiques de les contraindre à respecter les règles ?

Le fait que l'OFCOM régule également les télécoms est-il un avantage pour échanger avec ces grandes plateformes ?

Mme Sharon White. - Les relations avec les plateformes sont limitées. Dans deux ou trois cas, nous avons une relation traditionnelle, par exemple avec Amazon Prime qui diffuse de la télévision en direct – ils ont acheté les droits du tennis et du football. Amazon Prime a une licence traditionnelle octroyée par l'OFCOM, mais c'est un cas plutôt inhabituel.

Nous avons un devoir de surveillance limité pour la vidéo à la demande. Nous devons nous assurer que les opérateurs de vidéo à la demande par exemple ne diffusent pas des programmes considérés comme non convenables. Le Royaume-Uni s'interroge sur l'opportunité d'étendre la surveillance des médias traditionnels aux contenus et aux pratiques des plateformes en ligne, comme M. Maistre l'a indiqué pour la France.

J'en viens à votre question sur la convergence. Au cours des trois ou quatre dernières années, la convergence a progressé au Royaume-Uni. Des sociétés de télécommunication ont étendu leurs activités aux médias. British Telecom par exemple a investi dans la Premier League de football. Je dirais que c'est un avantage d'avoir un interlocuteur auprès duquel chercher des conseils en matière de réglementation. En même temps, je ne sous-estimerais pas le temps que cela prend de fusionner différentes organisations. Trois ans et demi se sont écoulés entre la décision politique de la mise en place d'un régulateur unique et la création de l'entité juridique.

M. Jean-Pierre Leleux. – La BBC est maintenant soumise à la régulation de l'OFCOM. Qu'est-ce qui a changé ? Quels sont les principes de cette régulation du groupe

public ? Les exigences vis-à-vis de la BBC sont-elles différentes de celles concernant les médias privés ?

Quelles sont les modalités de rédaction de la charte royale dont la BBC a l'obligation de respecter les principes ? L'OFCOM a-t-elle pour mission de vérifier que la BBC respecte cette charte ?

Mme Sharon White. - C'est bien le cas. Le processus s'est étalé sur une période de 10 ans, voire 11. Comme le Parlement a un mandat de 5 ans, la BBC ne souhaitait pas que la charte soit revue à l'approche de nouvelles élections. Le processus a été mené selon un mode démocratique. Le gouvernement a publié un document exposant sa position sur ce que devrait faire la BBC, comment elle pourrait être un diffuseur différent des concurrents privés. Cette consultation a recueilli de nombreuses réponses. Le document final examiné par le Parlement a été à la base de la rédaction de la charte. Celle-ci est un document relativement bref dans lequel on indique que la BBC a un but éducatif et qu'elle doit représenter toute la nation. La charte précise que l'OFCOM en est le régulateur. Elle entre dans le détail sur la manière dont la BBC doit livrer ses programmes, et comment elle doit être surveillée par l'OFCOM au nom du public britannique.

Mme Annick Billon. – Comment envisagez-vous votre partenariat en cas d'un Brexit « dur » ou d'un Brexit « doux » ? Pouvez-vous donner plus d'éléments sur la collaboration à l'échelle européenne ? Pouvez-vous nous dire, compte tenu des évolutions rapides de la technologie, quelles sont les pistes d'amélioration identifiées pour pouvoir être efficace par rapport aux plateformes et aux réseaux sociaux ?

M. Roch-Olivier Maistre. - La coopération est intense. Il existe un réseau des régulateurs européens. La France a été en pointe dans la constitution de ce réseau, l'ERGA, mis en place en 2013. La France l'a présidé au début. Il est actuellement présidé par notre collègue slovaque et devrait être présidé l'année prochaine pour une période de deux ans par notre collègue allemand. Ce réseau très actif dispose de plusieurs groupes de travail, dont un sur la gouvernance.

Ce groupe des régulateurs a joué un rôle décisif dans la genèse de la directive SMA. L'Union européenne a manifesté sa volonté de protéger l'exception culturelle en dérogeant à la règle du pays d'installation pour privilégier le pays de destination. Elle a souligné la question des contenus inappropriés. Nous sommes en lien étroit avec la Commission européenne pour la mise en œuvre des principes directeurs de la directive SMA qui sera transposée dans les différents pays. Des chantiers sont en cours. Les préoccupations qui s'expriment en France sur la désinformation ou sur les contenus haineux sont partagées par nos collègues européens. L'ERGA compte des groupes de travail sur ces sujets. Nul doute que ce réseau jouera un rôle important auprès de la nouvelle Commission. Il y a également un second groupe qui existe en Europe, l'EBRA, qui rassemble plus largement que les pays membres de l'UE. Le CSA y participe.

Sur la mise en œuvre du Brexit, je laisserai le soin à Mme White de répondre. La directive SMA devrait être transposée, pour l'essentiel, dans le droit anglais. Nous devrons étudier les conditions de diffusion des chaînes britanniques dans les autres pays de l'UE. De nombreuses chaînes britanniques se manifestent d'ailleurs auprès du CSA. Je ne sais pas si l'OFCOM restera membre de l'ERGA, si l'on se dirige vers un Brexit sans accord. L'OFCOM demeurera partenaire de l'EPGA.

J'ai évoqué les pistes d'amélioration dans un univers en mutation. Il faudra une coopération plus étroite des régulateurs français entre eux. J'ai évoqué notre fusion probable avec l'Hadopi et le renforcement des liens avec l'ARCEP. Nous réfléchissons avec l'ARCEP à la supervision des plateformes, tant en rapport avec la loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information qu'avec la loi sur les contenus haineux. Il conviendra de tester ces plateformes en diffusant nous-mêmes de la fausse information pour voir comment celle-ci la traite. Nous devons donc nous doter de ressources et de savoir-faire nouveaux.

Mme Sharon White. - Concernant le Brexit, je partage ce qu'a dit mon collègue. En tant que régulateur, nous sommes préparés à toute forme de Brexit. Le plus grand changement concerne le passage du pays d'origine au pays de destination. Nous comptons environ 2000 licences, ce qui est un nombre relativement faible. Une faible proportion a obtenu une nouvelle licence en Europe continentale. Nous verrons comment cela évolue au cours des mois et des années à venir.

Nous souhaitons maintenir la coopération internationale. Compte tenu des termes de l'accord actuel, l'OFCOM pourrait perdre sa qualité de membre des différents groupes d'experts européens. Il y a un partenariat plus important au-delà de l'UE, et nous souhaitons rester très impliqués. La plupart des sociétés que nous régulons ont des activités européennes et des propriétaires européens. La coopération européenne est absolument essentielle pour l'OFCOM.

Je souhaitais ajouter un point au sujet des plateformes. J'ai été impressionnée par le débat français qui s'est concentré sur la conclusion d'un pacte avec les plateformes. Pour que la régulation fonctionne, il doit y avoir une compréhension partagée entre le régulateur et les sociétés réglementées. Il doit y avoir une reconnaissance mutuelle de la réglementation. Sans cela, l'asymétrie inévitable va de nouveau être observée. Il est difficile de gérer cette relation. Si les plateformes comprennent qu'il y a un intérêt commercial à respecter les règles, je pense qu'elles seront largement incitées à le faire.

M. Michel Laugier. – Le numérique a été un accélérateur de problèmes. Depuis plusieurs mois au Parlement, nous examinons des textes relatifs à la régulation et aux abus. Votre rôle de régulation est essentiel.

Mme White, en termes de moyens, qu'est-ce qui n'existe pas en Angleterre et qui existe en France dont vous aimeriez disposer ? M. Maistre, j'aurais la même question dans l'autre sens.

M. Maistre, que pensez-vous d'une fusion CSA-ARCEP ?

Mme Sharon White. - La grande différence entre nous réside dans notre organisation plutôt que dans l'étendue de la réglementation – car nous devons tous respecter le cadre européen de l'audiovisuel. Il y a des avantages à avoir un seul acteur aux compétences élargies pour vendre les fréquences, et encourager les plateformes numériques à se comporter d'une manière ou d'une autre. Il y a aussi quelques difficultés liées au périmètre. Je suis envieux de mes homologues français concernant le débat politique sur les plateformes en ligne. Il est plus spécifique et avancé qu'au Royaume-Uni.

M. Roch-Olivier Maistre. - Sur la fusion CSA-ARCEP, il va sans dire que le régulateur suivra les décisions du gouvernement et du Parlement. J'ai exprimé plusieurs fois mes réserves quant à cette fusion. La fusion des instances de régulation qui composent

l’OFCOM a été décidée en 2002-2003 par le Parlement anglais, et il a fallu quatre ans d’efforts pour digérer le processus d’intégration dans une véritable entité unique.

Ma crainte est que l’on passe trop de temps sur des problématiques administratives (statuts des personnels, immobilier, systèmes d’information, etc.) à un moment où la régulation est assaillie par des sujets cruciaux.

J’observe que nous avons en France deux univers de régulation différents. L’ARCEP exerce une régulation économique. Il fallait effectivement un organe indépendant de l’Etat pour gérer l’ouverture du marché des télécoms. Depuis son origine, le CSA est plutôt un régulateur de contenus.

Quand je regarde les groupes intégrés qui interviennent dans les deux secteurs (Bouygues avec Bouygues Telecom et TF1, et Altice avec SFR et NextRadioTV) je constate que l’intégration de ces entreprises est relativement modeste.

L’expérience des cinq derniers mois au CSA me conforte dans mes positions. Nous sommes « chacun dans notre couloir » avec notre champ de régulation, même sur les zones d’intersection. Nous venons par exemple de terminer le transfert aux télécoms de la bande des 700 Mhz. Le processus qui s’est déroulé sur trois ans a été mené semaine après semaine avec l’ANFR et l’ARCEP. La fusion n’y aurait rien changé. Je vous donne un autre exemple : le différend entre Altice et Free pour la reprise du signal de BFM et des chaînes du groupe. Le CSA va mener la procédure du règlement des différends, et je ne suis pas sûr que la fusion apporte quelque chose.

Je suis en revanche convaincu de la nécessité de renforcer la collaboration avec l’ARCEP. Le processus est enclenché. Nous réfléchissons à la création d’un service commun aux deux entités, par voie de convention. Les deux présidents ayant la volonté de collaborer, je crois que cela peut fonctionner. On peut envisager un degré supplémentaire, sans aller jusqu’à la fusion : qu’un membre du collège du CSA siège au collège de l’ARCEP, et vice-versa.

Qu’est-ce que j’envie à l’OFCOM ? Tout par définition, mais je relève le point suivant : l’OFCOM compte plus de 900 agents, alors que le CSA en a 300. Nous devrons un jour ou l’autre poser la question des moyens, car nous allons vers une extension constante des attributions du CSA.

Mme Françoise Laborde. – Comment l’OFCOM lutte-t-elle contre le piratage ?

Mme Sharon White. - Nous n’avons aucune responsabilité dans la lutte contre le piratage. Le Parlement ne nous a pas chargés de traiter cette question.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – M. Maistre a rappelé le poids financier et technique des plateformes. Mme White, pensez-vous qu’il serait utile de faire bouger les choses au niveau européen ? Par exemple, réfléchir à la responsabilité respective de l’éditeur et de l’hébergeur ?

Mme Sharon White. - De mon point de vue, les régulateurs fonctionneraient mieux avec un ensemble unique de règles définies à l’échelle européenne. Quel serait le meilleur moyen d’obtenir ce résultat ? Je ne sais pas exactement. Je suis intéressée par l’exemple français. S’il s’avère efficace, il pourrait être repris au niveau européen et international. Les plateformes seraient alors confrontées à un régime unique.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L’alternative serait donc l’auto-régulation, ou la co-régulation entre plateformes et instances de régulation.

M. Roch-Olivier Maistre. - Comme Mme White, je crois que ces problématiques doivent trouver des réponses au niveau européen. Elle a eu la gentillesse de mettre en valeur les initiatives françaises. Nous avons un modèle de régulation qui met en exergue la liberté de communication. En contrepartie de cette liberté, nous veillons au respect des principes fondamentaux que le législateur a posé et qui constituent notre pacte social : le respect de la dignité de la personne, la protection de l’enfance et de la jeunesse, la juste représentation de la diversité de la société française, la place des femmes, etc. Notre régulation vise à trouver un équilibre subtil entre ces libertés.

Ce qui me frappe dans le dialogue avec les plateformes, c’est l’intérêt qu’elles ont pour ce modèle de régulation. Celui-ci n’est ni le modèle autoritaire chinois, ni le modèle libéral américain. Notre ambition, au sein du CSA, et au-delà de la France, est de porter cette voix en Europe et de la faire partager au niveau de l’ERGA et de la Commission européenne, afin de faire émerger une régulation de niveau européen.

Personnellement, je n’apprécie pas la co-régulation, ni l’auto-régulation. Je crois que le législateur fixe des objectifs d’intérêt général que les acteurs doivent mettre en œuvre. Entre les deux, il y a un superviseur doté d’un pouvoir de sanction.

Une mission intéressante a été conduite ces derniers mois avec Facebook, suite à la rencontre du Président de la République avec M. Zuckerberg. Cette mission essaie d’esquisser un modèle de régulation que nous pourrions partager avec nos collègues européens. Nous avons diffusé les conclusions à nos collègues de l’ERGA.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous auditionnerons à la rentrée mon homologue, Damian Collins, Président de la commission Digital, Culture, Media et Sport de la Chambre des communes. Je ne suis pas sûre qu’il ait le même point de vue, vu le rapport qu’il a rédigé sur les plateformes et Facebook. Votre pays a vécu le vote du Brexit avec des tentatives de manipulation des scrutins, et votre ressenti vis-à-vis des plateformes est donc peut-être différent.

Mme White et M. Maistre, quelles sont vos relations avec les autorités compétentes en termes de protection des données (la CNIL en France et l’ICO en Grande-Bretagne) ? Y-a-t-il des convergences possibles ?

Mme Sharon White. - Nous travaillons de manière croissante avec le bureau de la Commissaire à l’information (ICO). Nous venons d’établir un conseil tripartite réunissant l’OFCOM, l’ICO et l’Autorité de la concurrence. L’essentiel de notre travail porte de plus en plus sur la donnée. Nous avons mené une recherche sur les programmes nuisibles aux enfants sur internet. Il y a eu un travail commun visant à expliquer au public les données qu’ils partagent lorsqu’ils cliquent en naviguant sur internet.

La question de la data ne touche pas qu’à la vie privée, mais aussi aux licences de fonctionnement de ces entreprises. Cela renvoie à des questions sur la structure du marché et sur les comportements anti-concurrentiels. Nous sommes intéressés de savoir dans quelle mesure les données peuvent être plus ouvertes pour favoriser l’entrée sur les marchés. Nos autorités de la concurrence viennent de lancer une étude de marché examinant les questions

de concurrence dans le domaine de la donnée, de la publicité et des plateformes digitales. Nous allons contribuer à cette étude.

Il n'y a pas eu de débat au Royaume-Uni en vue d'une fusion ICO-OFCOM, mais ce qui est important est d'être conscient de la nécessité de travailler ensemble.

M. Roch-Olivier Maistre. - Nous avons des liens étroits avec la CNIL. La réglementation, très protectrice des données en France, peut venir percuter les pratiques de ces plateformes dont l'économie repose beaucoup sur la data. Ce sera un sujet législatif à examiner attentivement.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Certaines de nos entreprises reposent sur un financement lié à la publicité, ce qui suppose la captation de données. Si nous devions appliquer le modèle de l'internet à celui de la télévision, il y aurait un véritable sujet éthique.

M. Roch-Olivier Maistre. - De plus, ce problème risque de s'accentuer si l'on va vers la publicité adressée.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - La loi sur l'audiovisuel devra clarifier le modèle économique.

Une attention particulière est mise sur l'offre de programmes pour les jeunes enfants. En France, la Ministre de la Culture a annoncé la suppression de France 4 et déclaré que les programmes jeunesse de France 4 seraient diffusés sur l'internet. Puisque la couverture numérique du territoire n'est pas acquise, plus de 10 % de la population ne peut en l'état recevoir les contenus de cette chaîne.

L'OFCOM s'occupe à la fois des « tuyaux » et des contenus. Cette caractéristique aurait-elle permis d'être plus attentif au risque porté à l'application du principe d'universalité du contenu audiovisuel public ?

Mme Sharon White. - Nous suivons de près la question. Nous disposons de données sur les changements d'habitudes d'accès des enfants à la télévision terrestre et aux contenus en ligne. Le Parlement s'est préoccupé des questions de télévision pour les enfants et de leur accès à des programmes de télévision britanniques de grande qualité. Des moyens ont été alloués pour la télévision de service public afin de créer plus de programmes. Cela concerne uniquement la télévision. Nous nous sommes adressés à toutes les chaînes de télévision et leur avons demandé de proposer de bons programmes pour les enfants. Channel 4 a un nouveau programme sur YouTube, de même que MTV, et la BBC commence à consacrer une part de ses investissements à des programmes en ligne.

C'est un bon exemple de la manière dont un régulateur essaie d'adopter une attitude pragmatique. Nous n'avons pas de responsabilité pour ce qui se fait en ligne, mais nous avons encouragé le monde audiovisuel classique à faire passer une part de leurs contenus en ligne plutôt que de leur imposer des quotas.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Le Sénat a voté une loi sur la surexposition du jeune public aux écrans. Quel est l'état de la législation en Grande-Bretagne en la matière ? Quel est l'état de vos travaux sur ce sujet ?

Mme Sharon White. - Depuis plusieurs années, nous examinons les avantages et les inconvénients de la présence des enfants en ligne. Nous avons constaté que les enfants trouvent leur propre expérience en ligne plus positive que négative. Elle leur permet de renforcer des amitiés et de régler des conflits. Ils sont néanmoins préoccupés par la question des contenus nuisibles. Les parents sont préoccupés par la question des informations personnelles mises en ligne : vont-elles entraîner du harcèlement ? entacher la réputation de leur enfant ?

Les préoccupations en matière de santé vis-à-vis de l'usage des écrans ont fait l'objet d'un rapport récent. Les autorités de santé au Royaume-Uni ont donné des directives sur les meilleurs moyens de limiter et de varier le temps passé par les enfants devant les écrans. Pour les 12 ans et plus, il est de plus en plus difficile pour leurs parents de modifier le temps passé devant les écrans, même s'il existe des outils intéressants – par exemple, ceux développés par Apple.

M. Roch-Olivier Maistre. - Le CSA est en pointe sur le sujet. Nous avons un groupe de travail permanent qui associe des personnalités extérieures (pédopsychiatres, etc.). Nous sommes à l'origine de la signalisation des programmes pour les différentes tranches d'âge. Nous menons des campagnes de sensibilisation y compris concernant les tout-petits enfants.

Dans la stratégie des plateformes numériques, le public jeunesse est clairement ciblé. Le corner kids de Netflix tient une place importante dans les programmes. C'est un moyen de fidéliser un public pour l'avenir.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous encourage à continuer de travailler ces sujets au niveau européen. C'est à ce niveau que s'écrira la régulation de demain, notamment sur la relation incontournable avec les plateformes. Nous comptons sur vous pour que l'ensemble des autorités de régulation soient toujours actives, et pour nous éclairer sur les sujets prégnants.

Merci de nous avoir accordé de votre temps. Cela a permis de compléter les échanges que nous avions eus avec Sir David Clementi.

La séance est close à 15 h 25.

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

Mercredi 17 juillet 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Audition de Mme Marie-Laure Denis, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous accueillons Mme Marie-Laure Denis, présidente de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), avant d'entendre une communication de M. Gosperrin sur les algorithmes locaux dans

Parcoursup. Madame la présidente, vous connaissez déjà certains de nos collègues, notamment M. Loïc Hervé – qui siège désormais à la commission des lois – et Mme Sylvie Robert, qui sont membres du collège de la CNIL. Le 13 mars dernier, nous avons reçu trois représentants de la CNIL au sujet des algorithmes dans Parcoursup : M. Paul Hébert et Mmes Emilie Seruga-Cau et Tiphaine Havel. Ce sujet sera à nouveau au cœur de votre audition.

Mais de nombreux autres thèmes intéressent notre commission, tout particulièrement la place du numérique dans notre société et la question de sa régulation, ou encore le bilan d'application du règlement général sur la protection des données (RGPD). À titre personnel, je suis particulièrement attentive aux questions relatives à l'éducation au numérique, auxquelles j'ai consacré un rapport d'information. L'actualité vous concerne aussi, avec la proposition de loi sur la lutte contre les propos haineux ou encore la question du rapprochement des régulateurs de l'audiovisuel et du numérique. L'utilisation des données personnelles fait aujourd'hui débat, notamment en ce qui concerne la publicité adressée.

Mme Marie-Laure Denis, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). – Je suis très honorée de m'exprimer devant votre commission ce matin et vous remercie pour votre invitation. Je suis accompagnée par M. Thomas Dautieu, directeur de la conformité, et Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires.

Depuis mon entrée en fonctions il y a six mois, j'ai pu apprécier la richesse et la régularité des échanges entre la CNIL et les commissions permanentes du Sénat, en particulier les commissions des lois et de la culture, où siègent les deux sénateurs membres de la CNIL, M. Loïc Hervé et Mme Sylvie Robert.

La CNIL a été invitée deux fois ces derniers mois par votre commission : en novembre 2018, pour participer à une table-ronde consacrée à la régulation audiovisuelle et numérique et, en mars dernier, pour aborder la question très importante de la mise en œuvre de Parcoursup.

Je connais également l'attention particulière que vous portez au numérique sous toutes les facettes des trois domaines de compétences de cette commission que sont la culture, l'éducation et la communication.

La protection des données se situe au cœur du pacte social et la CNIL, à travers ses différents métiers, est en lien avec le quotidien de tous les publics.

Le numérique percute trois des principaux écosystèmes intéressant directement les champs de compétence couverts par la commission de la culture.

L'éducation au numérique a fait l'objet d'un rapport d'information extrêmement fourni, sous votre autorité, en juin 2018. Elle est essentielle pour se prémunir contre l'intrusion dans la vie privée. Notre société connaît des mutations profondes, liées aux changements de technologies et d'usages : que l'on pense aux réseaux sociaux, au recours à la biométrie, au développement de nos identités numériques ou au ciblage publicitaire. Nous ne devons pas subir ces mutations, mais en être pleinement acteurs. Nous faisons face à de nouveaux risques - détournement de finalités, violations de données, profilage déloyal - que nous devons être en mesure de maîtriser, sauf à nous exposer à des fissures, voire à une rupture, du contrat social. Face à ces mutations et ces risques, il y a un enjeu majeur de

montée collective en compétences, en maturité, pour que chacun sache comment protéger sa vie privée et celle des autres. C'est, au sens premier du terme, un enjeu d'éducation - mais à tous les âges.

La CNIL en a fait une priorité d'action depuis 2013, en agissant pour l'éducation dès le plus jeune âge. Dans son action, elle s'appuie en particulier sur les têtes de réseaux du collectif Educnum qu'elle a initié, qu'elle fédère et qui compte aujourd'hui près de 70 structures, privées ou publiques. De nombreux contenus pédagogiques ont été produits et mis à disposition sur le site www.educnum.fr. En outre, le collectif organise du 20 au 22 septembre, à Poitiers, un évènement sur la citoyenneté numérique à l'attention des familles, des classes et, bien au-delà, du grand public. Cet évènement sera ensuite décliné dans d'autres villes.

Éduquer le plus en amont possible permet de connaître ses droits, de savoir protéger ses données et d'utiliser à bon escient l'outil numérique qui, par ailleurs, a permis un accès démultiplié aux contenus culturels.

C'est pourquoi la CNIL et le ministère de l'éducation nationale ont développé ces dernières années des relations régulières et constructives, notamment avec le délégué à la protection des données du ministère. Une convention de partenariat portant sur l'intégration de la protection des données personnelles dans les usages numériques de l'éducation a été signée en décembre 2018 ; elle fait suite à une première convention conclue en 2016.

Au-delà de l'éducation au numérique, la CNIL est impliquée plus largement dans le cadre de la vie scolaire et périscolaire : nous recevons des demandes de conseil pour organiser l'accueil, la sécurité et la prise en charge des enfants à l'école, la crèche, la cantine, les transports scolaires, les séjours et les activités périscolaires et extrascolaires.

La CNIL reçoit régulièrement des plaintes, en particulier concernant la mise en œuvre de dispositif de surveillance vidéo au sein d'établissements scolaires publics et privés.

La CNIL considère que les caméras peuvent filmer les accès de l'établissement et les espaces de circulation sous certaines conditions, mais qu'il est exclu, sauf cas exceptionnels, de filmer les lieux de vie des établissements – cour de récréation, préau, salle de classe, cantine, foyer – pendant les heures d'ouverture.

La CNIL est aussi impliquée dans la mise en œuvre des traitements à portée nationale tels que Parcoursup : je ne reviendrai pas en détail sur le point d'étape qui avait été fait devant vous par les services de la CNIL au mois de mars mais pourrai bien entendu répondre à vos questions par la suite.

Deuxième écosystème percuté par les enjeux de protection des données : le secteur de la communication et de l'audiovisuel. Votre commission, qui a initié à l'automne dernier une réflexion sur la régulation audiovisuelle et le numérique, connaît tout particulièrement le sujet. La CNIL avait été, dans ce cadre, auditionnée. L'exploitation des données personnelles des utilisateurs des services culturels ou des services de communication audiovisuelle est de plus en plus centrale dans la chaîne de valeur des acteurs de cet écosystème.

Compte tenu des préférences, d'ordre personnel voire intime, que véhiculent ces données, les enjeux de protection de la vie privée occuperont donc eux-mêmes une place toujours plus centrale dans les politiques publiques à concevoir dans ce champ d'action.

De ce point de vue, le paysage de la régulation est appelé à évoluer. L'avenir passe par un renforcement de l'inter-régulation. Tous les prismes de l'action publique doivent être combinés pour appréhender de manière fine et efficace cet écosystème complexe. Ce sont des choses très concrètes : programmes de travail commun, échanges de personnels, mise en commun d'outils ou d'analyse. J'y suis très attachée.

La CNIL s'inscrit déjà pleinement dans ce schéma. Les échanges sont nombreux avec les autres autorités indépendantes : participation à la réflexion du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) sur la place de la donnée dans l'audiovisuel, échanges avec l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep) sur l'utilisation de données pour mesurer la qualité de services des opérateurs, missions de réflexion avec la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi). Si les données sont incontestablement le pétrole, voire le terreau, de l'économie numérique, leur protection ne doit pas être une variable d'ajustement.

Troisième écosystème, vaste : le champ de la réflexion éthique sur les enjeux liés au numérique. La loi pour une République numérique de 2016 a confié à la CNIL la mission de conduire une réflexion sur les enjeux éthiques et les questions de société soulevés par l'évolution des technologies numériques. En 2019, la CNIL se saisira du sujet des *Civic Tech*, dans le sillon d'un agenda électoral chargé – européennes en 2019, municipales en 2020 – et d'un travail interne actuellement animé par notre Pôle « Innovation, Études et Prospective ». Ces technologies proposent de coupler démocratie et technologie au service d'une participation citoyenne plus directe et augmentée.

Au travers de cette mission éthique, la CNIL poursuit plusieurs objectifs : faire des citoyens des utilisateurs éclairés et critiques des technologies, poser les jalons d'un raisonnement commun et alimenter la réflexion des pouvoirs publics.

Plus globalement, je souhaiterais souligner l'impact du RGPD depuis son entrée en application. Le RGPD, en effet, n'était pas une réforme technique, mais un acte politique majeur. Il est donc important de mesurer l'avancement concret de la mise en œuvre de ce texte, qui avait pour ambition essentielle de renforcer la maîtrise des citoyens sur leurs données personnelles.

Que peut-on en dire un peu plus d'un an après ? Premier constat : sa mise en œuvre effective s'est accompagnée en France d'une refonte importante de notre cadre juridique relatif à l'informatique et aux libertés, ce qui n'est neutre ni pour les particuliers ni pour les professionnels. Cette adaptation s'est faite en plusieurs étapes, et notamment par la loi du 20 juin 2018. Vous avez participé aux nombreuses heures de débat au Sénat, qui avait identifié parfaitement les grands enjeux structurants d'avenir pour la protection des données personnelles. Le décret du 29 mai dernier a constitué la dernière étape de la mise en conformité du droit national avec le RGPD et la Directive « police-justice », applicable aux fichiers de la sphère pénale.

Second constat : tous secteurs confondus, privés et publics, l'activité de la CNIL est révélatrice des évolutions sociétales et des attentes de nos citoyens. Ainsi, en 2018, plus de 8 millions de visiteurs ont consulté notre site internet, soit une hausse de 85 % par rapport à

2017 ; près de 17 000 requêtes électroniques ont été reçues via l'outil en ligne « Besoin d'aide », soit une hausse de 15 % par rapport à 2017 ; il y a eu presque 300 000 consultations des questions et réponses mises en ligne, soit une hausse de près de 60 % par rapport à 2017 ; et nous avons reçu près de 200 000 appels téléphoniques, soit une hausse de 22,5 % par rapport à 2017.

Ces chiffres révèlent une volonté forte des individus de connaître et de s'approprier leurs droits. Ce besoin d'information coexiste avec la volonté des individus de défendre leurs droits pour mieux maîtriser l'utilisation de leurs données personnelles.

En témoigne le nombre des plaintes, lui aussi en très forte hausse. Entre mai 2018 et mai 2019, la CNIL a reçu près de 12 500 plaintes, dont un tiers concerne la suppression de données sur internet – nom, prénom, coordonnées, photographies. Ceci représente une hausse de 42 % par rapport à la même période 2017-2018.

Dernier constat : ce nouveau cadre nous oblige, car il nous engage dans une forte dynamique d'appropriation et de consolidation du modèle RGPD. C'est pourquoi nous avons décidé, pour cette année, de fixer trois priorités d'action.

Premièrement, l'intensification de notre mission d'accompagnement des particuliers comme des professionnels : si l'on nous voit souvent comme des gendarmes, notre mission d'accompagnement n'est pas moins importante que celle de dissuasion. C'est pourquoi nous publierons d'ici la rentrée en version papier, et sans doute dès cet été en version numérique sur notre site, un guide conçu pour répondre aux attentes que nous savons très fortes des collectivités territoriales, à l'image du guide TPE-PME publié l'année dernière en partenariat avec la BPI-France. De même, notre actuel programme annuel des contrôles se concentre, entre autres, sur le traitement des données des mineurs. La CNIL souhaite en effet apporter une attention particulière à ce public vulnérable, au sujet duquel elle reçoit régulièrement des plaintes. Il peut s'agir, par exemple, de la publication de contenus sur les réseaux sociaux ou de la mise en œuvre de traitements biométriques dans les écoles.

Deuxièmement, nous allons développer la capacité d'expertise technique et prospective de la CNIL, au plus près des usages. Son expertise est d'ailleurs reconnue au-delà de l'hexagone. Elle a notamment contribué, par la conduite d'un débat public et la publication d'un rapport en 2017, à faire émerger des principes éthiques forts dans le domaine des algorithmes et de l'intelligence artificielle. Nous devons analyser et anticiper de nouveaux usages et de nouvelles technologies. Le développement de l'expertise est également capital dans un univers où la cyber-sécurité - domaine auquel la CNIL n'est pas assez associée - prend une place prépondérante pour garantir la confiance dans l'univers numérique.

Troisièmement, la dimension européenne et internationale de la CNIL sera renforcée, à travers son action dans le domaine de la diplomatie de la donnée. Un nouveau modèle de gouvernance de la régulation a été mis en place avec le RGPD. Lorsque les traitements de données concernent des individus dans plusieurs États-membres, chaque autorité ne décide plus seule mais en réseau avec les autres autorités concernées, par le biais d'un mécanisme de guichet unique – le « *One-Stop-Shop* » en anglais – afin de prononcer une décision applicable pour l'ensemble de l'Union.

Pour ce faire, les autorités de protection des données coopèrent au sein d'un nouvel organe de l'Union : le comité européen à la protection des données (CEPD, ou EDPB en anglais). C'est en son sein que se prennent les décisions structurantes - notamment

l'élaboration de lignes directrices garantissant la cohérence du droit européen de la protection des données - et que s'opère la distribution des rôles dans l'instruction des plaintes transnationales, notamment afin de déterminer quelle autorité sera cheffe de file – avec 20 % des plaintes, la CNIL est en quatrième position en la matière.

Du succès de son application dépendra l'avenir de la régulation au niveau international, et nous savons que plusieurs modèles de protection des données entrent en confrontation. À travers cet instrument extraterritorial, l'Union européenne a un rôle majeur à jouer – et l'ancienneté de la CNIL la place aux premières loges.

À cet égard, j'ai été auditionnée la semaine dernière par la commission d'enquête du Sénat sur la souveraineté numérique.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes quelques-uns à en faire partie.

Mme Marie-Laure Denis. – En outre, vous avez eu ou aurez à connaître prochainement de propositions de loi destinées à lutter contre les fausses informations et les propos de haine en ligne. Si ces textes n'impactent pas directement la CNIL, nous sommes très attentifs aux initiatives prises en ces domaines.

Je me permets de conclure ce propos introductif par la question des moyens humains qui nous sont alloués. La CNIL a été sensible au soutien des sénateurs, en particulier le vôtre, madame la présidente, au moment des débats budgétaires de l'hiver dernier.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – M. Loïc Hervé vous a aussi soutenue.

Mme Marie-Laure Denis. – Cette question reste un point de vigilance permanent pour nous car, même si nous saluons les 15 équivalent temps plein (ETP) attribués l'année dernière, ce qui portera les effectifs de la CNIL à 215 à la fin de cette année, nos ressources restent inadaptées au regard de l'ampleur des enjeux auxquels nous devons faire face – comme le montrent les comparaisons internationales.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes plusieurs à être intervenus pour que votre budget ne soit pas amputé davantage que celui de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi).

Je donne d'abord la parole à Mme Robert, qui est membre du collège de la CNIL.

Mme Sylvie Robert. – J'y siège en effet, avec M. Loïc Hervé, et nous sommes tous deux très investis dans ces fonctions, qui réclament un engagement important. En effet, les dix-huit commissaires ont chacun en charge un secteur. C'est donc plus qu'un rôle de représentation politique : nous participons à une vraie réflexion, à de vrais débats – parfois très techniques, notamment sur les données de santé, comme l'a montré le récent projet de loi.

Le Sénat est l'assemblée des collectivités territoriales, et celles-ci vont devoir se mettre en conformité. Un guide sera mis à leur disposition pour les y aider.

Mme Marie-Laure Denis. – Vous y avez beaucoup contribué.

Mme Sylvie Robert. – Pour les communes qui n'ont pas les ressources nécessaires, c'est un vrai sujet. En tous cas, nous devrons être vigilants sur les questions liées au RGPD et à notre souveraineté numérique, qui fait actuellement l'objet d'une commission d'enquête au Sénat.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – M. Gosperrin est notre rapporteur sur Parcoursup.

M. Jacques Gosperrin. – Notre commission travaille depuis six mois sur les algorithmes locaux de Parcoursup, qui sont utilisés par certaines commissions d'examen des vœux pour établir un pré-classement des dossiers. Quelle est votre appréciation sur le régime dérogatoire actuellement en vigueur pour ces algorithmes ? Que diriez-vous si le législateur décidait d'y mettre fin et de revenir au régime de droit commun ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Question simple et directe !

Mme Marie-Laure Denis. – En apparence ...

Je tiens à remercier les parlementaires qui siègent dans la commission pour leur implication, car elle représente un gros travail, et leur expérience nous est précieuse.

La CNIL a mis en demeure le ministère de l'éducation nationale, en 2017, sur le traitement d'affectation alors en vigueur, car son caractère automatisé ne correspondait pas aux standards de protection des données. Le traitement automatisé se fait désormais en deux phases et, en mars 2018, la loi sur l'orientation et la réussite des étudiants a prévu une intervention humaine. La transparence des critères d'affectation, au cours de cette seconde phase, est une question importante. Pour autant, il n'y a qu'un seul traitement, dont la finalité est d'aboutir à un classement, et qui fait l'objet d'une intervention humaine – ce qui empêche d'imposer une divulgation de l'algorithme, selon les termes du RGPD, qui ne l'impose qu'en cas de traitement entièrement automatisé. Pour autant, la CNIL recommande, comme une bonne pratique, la diffusion des critères. Le décret paru récemment préconise d'ailleurs de les expliciter. Le 12 juin, le Conseil d'État a relevé que le législateur a lui-même institué un régime dérogatoire, comme vous l'avez relevé. À lui de choisir s'il veut revenir ou non sur cette dérogation.

M. Jacques Gosperrin. – Les futurs étudiants ont besoin de clarification sur les critères.

Mme Marie-Laure Denis. – Les plaintes que nous recevons portent de plus en plus sur d'autres questions liées à Parcoursup. Certains établissements demandent en effet des informations susceptibles de poser problème. Ainsi, de cet IUT qui réclamait une vidéo d'appui à la candidature postée sur *YouTube* ...

M. André Gattolin. – Nous sommes tous favorables à ce que la CNIL dispose des moyens nécessaires au plein accomplissement de ses missions. J'avais d'ailleurs veillé sur ce point dans le cadre d'une résolution européenne. En effet, la mise en œuvre du RGPD a conduit à un accroissement des effectifs de vos homologues. Le nombre de requêtes augmente, dites-vous. En combien de temps sont-elles traitées ? S'il y a engorgement, nous devons insister sur la question des moyens.

J'ai participé à une réflexion sur l'Intelligence artificielle et ses conséquences. La Commission européenne a déterminé des lignes éthiques en début d'année. Votre

prédecesseur, à qui je demandais s'il fallait une régulation spécifique, m'a dit que tout était dans le RGPD. J'ai quelques doutes ... En matière d'intelligence artificielle, nous faut-il poser un cadre normatif, au-delà du RGPD ?

M. Laurent Lafon. – La coordination européenne est un élément important de la réussite du RGPD. Y a-t-il de mauvais joueurs ? Certains pays sont-ils récalcitrants à l'appliquer ? Pouvez-vous nous en dire plus sur les moyens de la CNIL ? Quels devraient être les effectifs, selon vous ?

M. Pierre Ouzoulias. – J'ai été sensible à votre propos préliminaire sur le contrat social et la manière dont vous le préservez. Notre démocratie connaît en effet une évolution majeure avec le numérique, qui modifie la relation que nos concitoyens ont avec la République et son administration. Nous avons besoin d'une institution comme la vôtre, ou comme celle du Défenseur des droits, pour rappeler certains principes fondamentaux.

Même si le ministère communique peu, la pratique montre que le traitement des données se fait en deux temps. Il y a d'abord un pré-classement, qui s'apparente à du profilage au sens du RGPD, et c'est ensuite que vient l'intervention humaine, mais celle-ci ne peut pas concerner la totalité des dossiers. Les algorithmes locaux peuvent donc écarter à eux seuls certains dossiers. Il faudrait avoir accès aux traitements mis en place par les établissements, mais c'est à peu près impossible.

Les établissements d'enseignement supérieur ont-ils réalisé les études d'impact sur la protection des données ? Que révèlent ces études ?

Il y des logiciels de traitement de l'information liés à l'éducation. Vous parlez de terreau plutôt que de pétrole – archéologue, je vous dirais que ce n'est qu'une question de temps ! En tous cas, il y a là des données essentielles, et l'on voit bien qui pourrait s'y intéresser. Le logiciel Pronote, par exemple, recueille énormément d'informations. Quelle garantie qu'elles ne soient pas un jour utilisées par d'autres ? Les Gafam s'intéressent aux données de l'éducation.

Mme Marie-Pierre Monier. – Comment le guide du RGPD sera-t-il diffusé ? Les petites communes n'ont guère de personnel, et les élus sont déjà au four et au moulin. Les plaintes sont en augmentation, dites-vous. Sur quoi portent-elles ?

Mme Claudine Lepage. – Pour les associations aussi, l'application du RGPD est difficile, faute de personnel compétent pour trouver les bonnes informations. Le guide que vous annoncez leur serait aussi très utile.

Mme Annick Billon. – Vous prononcez régulièrement des sanctions, des amendes. Elles sont souvent contestées. Quel est la proportion qui aboutit ? Où va l'argent ? Pas à la CNIL, j'imagine ... Je ne connaissais pas Educnum. Où sont situées les 70 structures qu'il comporte ? Bénéficient-elles d'un label spécifique ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L'éducation nationale contractualise avec Microsoft ou Google, souvent sans appel d'offre. Les avis divergent sur le bien-fondé de tels partenariats. La CNIL est-elle amenée à en connaître ? Le RGPD est-il efficace face à des pratiques mafieuses comme celles révélées par l'affaire *Cambridge Analytica* ? Outre-Atlantique, certains considèrent que le RGPD devrait être dupliqué. Avez-vous été sollicitée en ce sens ?

Mme Marie-Laure Denis. – Nous disposons actuellement de 200 agents, ils seront 215 fin 2019. Nous avons le troisième plus faible ratio des 28 États-membres entre nombre de collaborateurs et population. En 2020, les Anglais auront 900 agents, et ils ont pour ambition de devenir une sorte de *hub* européen. L'Allemagne en compte 600 ou 700, dont au moins 250 au niveau fédéral. La Pologne, dont la population est deux fois moins nombreuse que la nôtre, en a 250. Sans doute nos agents sont-ils très compétents ... Mais cela pose un problème pour le traitement des plaintes ou pour le programme de contrôle : si, dans la majorité des cas, nous cherchons un règlement amiable, nous avons fait près de 300 contrôles l'an dernier, adressé une cinquantaine de mises en demeure et pris une dizaine de sanctions. Et les avocats qui sont face à nous comptent parmi les meilleurs. La CNIL passe beaucoup de temps, aussi, à rendre des avis sur des projets de textes du Gouvernement : 120 fois l'an dernier ! Bref, nos moyens sont clairement inadaptés. C'est dommage à l'heure de la mise en œuvre du RGPD, car nous avions une antériorité. Sur la cyber-sécurité, l'ANSSI fait un travail formidable, mais le RGPD demande aux entreprises de notifier les violations constatées à la CNIL dans les 72 heures, à charge pour nous de décider si les personnes concernées doivent être informées. C'est un travail considérable : nous avons reçu plus de 2 000 notifications en un an, ce qui est un chiffre probablement sous-estimé, malgré l'importance des enjeux.

La durée de traitement d'une plainte dépend de sa complexité et de son extension géographique. Nous essayons de répondre aussi rapidement que possible.

La CNIL s'est saisie du sujet de l'intelligence artificielle en 2017, et y promeut la transparence et la loyauté des algorithmes. Il faut une intervention humaine pour éviter les biais. Les textes qui nous sont soumis témoignent toutefois d'une plus grande attention sur ce point. Ainsi, le projet de loi sur la bioéthique prévoit un encadrement des algorithmes.

Y a-t-il des mauvais joueurs en Europe ? A ce stade, non. Bien sûr, les cultures diffèrent entre elles, et les pays anglo-saxons sont plus favorables à des règlements à l'amiable avec les entreprises. Certains pays concentrent un grand nombre de sièges sociaux. Bref, la voiture de la protection des données est conduite par plusieurs conducteurs, avec un code de la route en voie de transformation ... Notre homologue irlandais doit nous communiquer cet été son projet de sanctions. Le RGPD a en effet introduit la possibilité de plaintes collectives, dont la société s'est emparée, notamment pour des phénomènes transfrontaliers. Et nous avons demandé au comité européen de la protection des données un état des lieux régulier du traitement des plaintes par les différentes autorités.

Le législateur peut toujours modifier la loi, monsieur Ouzoulias ; la CNIL est de toute façon favorable à la transparence des algorithmes locaux. Pour faciliter les études d'impact, introduites par le RGPD, nous avons mis en ligne un logiciel gratuit procurant une maquette, qui a été téléchargé 150 000 fois et traduit en dix-neuf langues !

M. Thomas Dautieu, directeur de la conformité à la CNIL. – La CNIL ayant considéré que les traitements locaux étaient à risque, il est obligatoire pour chaque établissement d'enseignement supérieur de réaliser une étude d'impact. Comme c'est un exercice nouveau, la CNIL a contribué à former les délégués à la protection des données et à sa méthodologie. Nous poussons à une mutualisation entre établissements mais chacun sera responsable de l'identification des risques. Ces études d'impact sont des documents internes, qui n'ont pas obligatoirement à nous être soumis.

Mme Marie-Laure Denis. – Le RGPD repose en effet sur un principe de responsabilisation. J'ai des entretiens réguliers avec le ministre de l'éducation nationale. Notre régulation n'est pas spécifique aux plateformes mais le RGPD, fondé sur la notion de risque, permet d'avoir une vigilance spécifique à leur endroit, et la sanction peut atteindre 4 % de leur chiffre d'affaires mondial - la CNIL a d'ailleurs infligé une sanction de 50 millions d'euros à Google. La portabilité des données est aussi un nouveau droit introduit par le RGPD, qui renforcera la concurrence.

Le guide destiné aux collectivités territoriales est surtout orienté vers les petites communes, pour traiter de thématiques qui leur sont propres. Nous en enverrons un par commune, et il sera téléchargeable sur notre site. Nous aurons une forte exposition au salon des maires de France. Sur le RGPD, nous avons lancé un cours en ligne il y a deux mois, notamment pour les délégués à la protection des données. Et nous envisageons d'y ajouter une brique spécifiquement orientée vers les collectivités territoriales. Nous travaillons aussi avec les associations d'élus.

Plus d'un tiers des plaintes concernent la diffusion d'informations sur Internet. Viennent ensuite, pour environ 20 % du total, la prospection commerciale et la publicité, puis, pour 10 %, les questions de ressources humaines.

Nous travaillons spécifiquement pour les associations. J'ai récemment passé deux heures à écouter les appels qui nous arrivent et un président d'association, par exemple, demandait s'il devait fournir à la mairie la liste de ses membres ...

Comme dans tout État de droit, nos sanctions peuvent être contestées, ce qui ne dispense pas du paiement – et Google a payé les 50 millions d'euros qu'il devait avant même de faire appel. Malheureusement, cet argent ne va pas dans les caisses de la CNIL. (*Sourires.*)

La composition d'Educnum date de 2013, et comporte des associations comme par exemple l'UFC-Que choisir ? ou l'union nationale des associations familiales (UNAF). Sont aussi présents des acteurs du monde de l'éducation et de la recherche - fédérations de parents d'élèves, universités numériques, conférences des grandes écoles, réseau Canopé, talents du numérique... -, des fondations d'entreprise et des fédérations professionnelles - Fédération des industries électriques, électroniques et de communication, Renaissance numérique, Fédération française des télécoms, fondations de La Poste et du groupe Axa ... -, des confédérations patronales et syndicales, des acteurs institutionnels - notamment Radio France et France Télévisions, le Conseil économique social et environnemental, les chambres de commerce, l'Organisation internationale de la francophonie ... Nous travaillons beaucoup avec nos partenaires étrangers pour essayer de dégager des principes homogènes.

Le RGPD ne propose rien de spécifique pour les plateformes, sinon l'application des instruments dont il dispose déjà.

Vous m'avez interrogée sur l'affaire Cambridge Analytica et l'utilisation, par cette société, des données de près de 87 millions d'utilisateurs du site à des fins politiques. Le RGPD n'était pas encore en vigueur au moment des faits. Je peux vous assurer que nous sommes très attentifs à la communication politique. Le régulateur américain vient de proposer au département de la justice l'instauration de règles dont certains pensent qu'elles ne sont pas assez sévères et dont on ignore encore si elles seront assorties de mesures correctrices, indépendamment de l'amende de 5 milliards de dollars.

Avec le CSA, nous sommes un des acteurs chargés de l'encadrement des règles de la communication politique. Nous allons communiquer davantage en commun sur ces questions. Nous avons reçu, par exemple, près de 800 signalements pour les dernières élections européennes sur des questions de prospection par SMS ou par téléphone. Nous nous attendions à des dispositifs très innovants, mais il ne s'agit généralement que de messages préenregistrés de candidats. Nous nous mettons en ordre de bataille pour diffuser les bonnes pratiques et pouvoir réagir lors des prochaines élections municipales.

Le Comité européen de la protection des données a également édicté des règles en la matière.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons fêté les quarante ans d'existence de la CNIL voilà quelques mois. On ignore encore trop souvent que cette autorité de régulation, protectrice des libertés publiques, est née au Sénat. Nous sommes donc particulièrement attachés à son devenir et à la façon dont elle remplit ses missions.

Algorithmes locaux dans Parcoursup – Communication

M. Jacques Gosperrin, rapporteur. – À la demande de notre présidente, je mène depuis plusieurs mois un travail de suivi de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE) que nous avons votée voilà un peu moins de dix-huit mois.

Cette mission de suivi a porté très spécifiquement sur la question des algorithmes utilisés dans le cadre de la plateforme Parcoursup.

Nous avons mené de nombreuses auditions particulièrement intéressantes, certaines en commission plénière, d'autres en plus petit comité, mais toujours ouvertes à l'ensemble de nos commissaires. Je tenais à remercier ceux d'entre vous qui m'ont accompagné et qui ont partagé leurs réflexions. Je fais un salut tout particulier à Pierre Ouzoulias – grand spécialiste de cette question – qui a très grandement contribué aux réflexions que je vous présente aujourd'hui.

Faut-il rendre obligatoire la publication des algorithmes utilisés par la plateforme Parcoursup ? Permettez-moi de partir d'un engagement très net du Président de la République, le 29 mars 2018, à Paris, lors de son discours sur l'intelligence artificielle : « l'État, pour ce qui le concerne, rendra donc par défaut public le code de tous les algorithmes qu'il serait amené à utiliser au premier rang desquels [...] celui de Parcoursup car je pense que c'est une pratique démocratique ». Je cite encore : « la clé est de [...] rendre les algorithmes publics ». Il prônait aussi, s'agissant de l'entrée à l'université, une « transparence complète ». Au-delà du discours présidentiel, qu'en est-il réellement de cette transparence ?

Parcoursup, c'est d'abord un algorithme central qui transforme les listes ordonnées de candidats transmises par les formations en réponses auxdits candidats et qui ensuite les réponses des candidats. Le code source et le cahier des charges de cet algorithme ont bien été publiés, conformément à l'objet d'un amendement de notre collègue député Cédric Villani, adopté lors de l'examen de la loi ORE.

Toutefois, contrairement à admission post-bac (APB), son prédécesseur, ce n'est pas au niveau central que tout se joue dans Parcoursup. C'est le rang du candidat sur la liste

établie par la commission d'examen des vœux de la formation concernée qui va déterminer ses chances d'inscription.

Les dossiers sont regardés un à un et classés manuellement dans les formations ne comportant qu'un petit nombre de candidats, conformément aux engagements de la ministre d'assurer un traitement humain des dossiers.

Toutefois, dans la plupart des formations, chaque candidat pouvant faire jusqu'à dix vœux et vingt sous-vœux non hiérarchisés, les équipes pédagogiques ont eu recours soit à des tableurs Excel de leur facture, soit à l'outil d'aide à la décision du ministère. En 2018, un petit quart des 14 500 formations avait eu recours à cet outil, dont 56 % des licences et 47 % des instituts universitaires de technologie (IUT).

À partir de tels tableurs, les commissions d'examen des vœux ont pu sélectionner les notes des matières et les éléments de la fiche Avenir qu'elles souhaitaient retenir, ainsi que les pondérations souhaitées. Le tableur leur a ainsi permis d'établir une liste classée de candidats, au sein de laquelle les commissions n'avaient plus qu'à départager les éventuels *ex aequo* et à réintégrer les dossiers atypiques.

Comme le souligne depuis déjà longtemps notre collègue Pierre Ouzoulias, le travail de la commission d'examen des vœux s'opère clairement en deux phases. De même, l'existence des algorithmes locaux est indéniable, contrairement à ce que soutient la ministre qui s'obstine à nier cette évidence.

Un algorithme est une suite finie d'étapes ou d'instructions produisant un résultat à partir d'éléments fournis en entrée. Une recette de cuisine est un algorithme. Dans le cas de Parcoursup, les notes, les pondérations et les éléments de la fiche Avenir constituent les éléments en entrée ; on obtient alors une note de dossier qui permet d'opérer un classement.

M. Frédéric Dardel, président de l'Université Paris-Descartes, a publié sur son fil Twitter un exemple de prétraitement des dossiers. Il s'agit de l'une des rares expériences de transparence totale menée par une université car si la publication en ligne des critères n'est pas obligatoire, elle n'est pas non plus interdite. Pour départager les 3 212 candidatures en licence de sciences de l'éducation, laquelle ne comptait que 80 places, la commission d'examen des vœux a déterminé cinq matières – français, histoire-géographie, philosophie, langue vivante I et mathématiques – auxquelles elle a appliqué des coefficients relativement simples : 1 pour chaque matière, sauf pour le philosophie, 0,5 afin de ne pas créer de disproportion entre matières littéraires et scientifiques et parce que la philosophie est plus aléatoire. Ont également été rentrés deux éléments de la fiche Avenir : les avis du conseil de classe sur la cohérence du projet et sur la capacité à réussir du candidat. L'outil d'aide à la décision a alors calculé de manière automatisée, à l'aide d'algorithmes très simples, une note de dossier sur 120 points.

Une fois ce pré-classement opéré, les opérations humaines ont débuté : la commission a regardé tous les dossiers des candidats du secteur – environ 600 dossiers – et les 100 premiers hors secteur – en raison du quota, seules 4 places sur les 80 disponibles étaient destinées à des candidats hors secteur.

Chaque dossier a reçu une note au regard de la lettre de motivation, du CV et de la fiche Avenir. Cette nouvelle note, entre 0 et 5, a été ajoutée au score initial. Tous les dossiers

atypiques ou incomplets ont fait l'objet d'une notation globale. La liste définitive a ensuite été établie et transmise au recteur.

Le régime de publication et de communication de ces algorithmes locaux est un régime spécial, dérogatoire du droit commun. Pour mémoire, le droit commun prévoit une publication en ligne obligatoire de toutes les règles définissant les traitements algorithmiques utilisés en vertu de l'article L. 312-1-3 du code des relations entre le public et l'administration. Le droit commun prévoit également la communication par l'administration, à la demande de l'intéressé, des principales règles définissant le traitement algorithmique, ainsi que des principales caractéristiques de sa mise en œuvre, en vertu de l'article L. 312-3-1 du même code.

Le régime spécial instauré par la loi ORE pour Parcoursup déroge expressément à ces deux articles. Il prévoit que seules des informations relatives aux critères et modalités d'examen des candidatures seront communiquées, *a posteriori*, au candidat qui en fait la demande. Les candidats et le public ne sont pas sans information : on trouve sur Parcoursup les attendus de chaque formation et, à partir de la prochaine campagne, les critères généraux d'examen des candidatures. L'attendu d'une licence de droit, par exemple, consiste à « savoir mobiliser les compétences en matière d'expression écrite afin de pouvoir argumenter un raisonnement ». Les critères généraux demandés par la formation seront « les notes de première et de terminale en français, philosophie, histoire-géographique et SES ».

Lors de l'examen de la loi ORE, il n'était pas envisageable de demander aux établissements, lesquels disposaient de très peu de temps pour monter leurs commissions d'examen des vœux, de publier en ligne les critères d'examen des candidatures. Il fallait aussi leur laisser le temps nécessaire pour roder ces critères et les éprouver face à la réalité des dossiers reçus.

Aujourd'hui, après deux campagnes plutôt réussies de Parcoursup – je tiens à rendre hommage aux commissions d'examen des vœux qui ont fait un gros travail –, le temps est venu de reposer la question de la publication de tous les critères utilisés dans l'outil d'aide à la décision. Et cela pour plusieurs raisons : le choix éclairé des candidats – ces informations permettront aux lycéens de faire des vœux réalistes ; la confiance dans Parcoursup – elle est encore fragile après les quelques ratés du mois de juin ; la demande sociale de transparence, qui est devenue l'un des fondamentaux de nos sociétés.

Les arguments de ceux qui s'y opposent ne manquent pas : d'abord, le secret des délibérations de la commission – j'y suis tout à fait favorable, mais les délibérations ne commençant qu'au moment où la commission se penche au cas par cas sur les dossiers, il n'y a pas de raison d'étendre le secret à la phase automatisée de pré-classement des dossiers ; la commission devra se réunir avant novembre pour statuer sur les critères utilisés et donc publiés sur Parcoursup – cet argument ne me paraît pas insurmontable ; les candidats vont crouler sous l'information – c'est un risque, mais notre société préfère aujourd'hui trier l'information plutôt que d'en être privée ; enfin, cela risquerait d'encourager des comportements stratégiques – selon moi, mieux vaut faire savoir à tous les candidats sur quels critères ils seront jugés, plutôt que limiter cette information à quelques *happy few* bien informés.

Pour ces raisons, je recommande le retour au régime de droit commun. Ce n'est ni une nouveauté, ni une idée isolée. Je vous rappelle que le Sénat a déjà voté ce retour l'an dernier, sur l'initiative de sa commission des lois et de son rapporteur, Sophie Joissains, dans

le cadre du projet de loi relatif à la protection des données personnelles. Je tiens d'ailleurs à saluer l'action volontariste de Mme Joissains.

La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), dans son avis du 10 janvier 2019, a clairement déploré l'existence de ce régime d'accès, ce qui nous a été encore confirmé le mois dernier.

Le Défenseur des droits a recommandé à la ministre, dans sa décision du 18 janvier 2019, de « rendre publiques toutes les informations relatives au traitement, y compris algorithmique, et à l'évaluation des dossiers des candidats ».

Le rapporteur public du Conseil d'État, au cours de la séance du 20 mai dernier, a suggéré qu'une réflexion soit menée sur la transparence de Parcoursup.

Enfin, à tout seigneur tout honneur : comme je vous l'indiquais au début de mon intervention, le Président de la République a lui-même demandé la transparence des algorithmes de Parcoursup en mars 2018. Je m'explique difficilement que sa parole, son engagement, particulièrement clairs, aient été si peu suivis d'effets.

Je déposerai prochainement, avec Sophie Joissains, une proposition de loi que je vous demanderai de bien vouloir cosigner. J'aurais aimé que ce texte soit également repris par d'autres groupes politiques, ce qui n'a pu être possible. L'adoption de cette proposition de loi me paraît essentielle pour parvenir à une plus grande transparence sur la question des algorithmes.

M. Pierre Ouzoulias. – J'ajouterais la Commission européenne, que j'avais saisie sur cette question, à la liste des institutions ayant demandé la publication des algorithmes locaux. Il ne manque que l'ONU : laissez-moi un peu de temps et nous y arriverons. (*Sourires.*)

M. Dardel, qui est le seul à avoir présenté la totalité de ces algorithmes, nous a dit très clairement que cette transparence n'influencait en rien la façon dont les étudiants s'inscrivaient dans sa filière. Au contraire, il pourrait s'agir d'un élément d'attractivité, les étudiants allant plus facilement vers une formation dont les critères de sélection des dossiers sont connus.

J'ai beaucoup travaillé avec des bacheliers pour comprendre leur manière de procéder. Dans leur très grande majorité, ils disent qu'une plus grande clarté dans les algorithmes leur permettrait de diminuer le nombre des demandes qu'ils présentent, ce qui fluidifierait tout le système. Faute de savoir exactement comment ils seront jugés, ils multiplient les demandes. C'est notamment le cas dans les formations faisant passer des oraux, comme les écoles d'architecture. Tous réclament unanimement davantage de clarté.

Comme vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, il ne s'agit pas de toucher au secret des délibérations. Nous souhaitons seulement plus de transparence dans la phase de prétraitement. Tout ce qui relève du jury fait partie des libertés académiques et du socle constitutionnel. Nous n'y touchons absolument pas.

Lors de sa dernière audition, la CNIL a envoyé un cri d'alarme. La transparence de la gestion des dossiers par l'administration est un principe de droit commun. Or, dans chaque nouveau texte, on instaure une nouvelle dérogation. Au final, ce principe de droit

commun s'est énormément réduit. On ne peut offrir des droits et en réduire systématiquement la portée. C'est un souci d'ordre constitutionnel.

M. Stéphane Piednoir. – Je partage le souci de transparence souligné par Jacques Gosperrin et Pierre Ouzoulias. Toutefois, pousser le raisonnement à l'excès pourrait déboucher sur une forme d'automaticité.

Jacques Gosperrin a donné une définition des algorithmes tout à fait correcte. Tous ceux qui ont participé à des jurys savent que des éléments non écrits peuvent être pris en compte pour l'évaluation d'une candidature. Attention à ne pas aller vers un système entièrement automatisé dans lequel le classement deviendrait opposable par le candidat.

Je suis d'accord pour une diffusion très large des critères. Il me semble tout à fait normal de préciser les attendus. Mais dès lors que l'on commence à mettre des coefficients face à des notes, il faut faire attention. Sur une année, des fluctuations du contrôle continu d'un élève peuvent s'expliquer pour une raison ou une autre. Encore une fois, prenons garde de ne pas aller vers trop d'automaticité. Il faut permettre au jury de tenir compte de critères humains.

M. Laurent Lafon. – Je ne me prononcerai pas sur le projet de proposition de loi qu'il faudra examiner avec beaucoup de précaution. La loi ORE tenait compte d'un certain nombre des préoccupations évoquées par Jacques Gosperrin, notamment l'appropriation, par les établissements d'enseignement supérieur, des nouvelles règles de Parcoursup. Je ne suis pas certain, après deux exercices, que l'ensemble des établissements concernés maîtrisent ces règles. L'exemple de Frédéric Dardel, qui est tout de suite allé très loin dans la réflexion, dans l'organisation et dans la transparence, est sans doute atypique. Je doute que tout soit aussi fluide et limpide ailleurs.

Je partage la préoccupation de Pierre Ouzoulias : mieux informer sur les critères peut aider les futurs bacheliers à mieux s'orienter. S'il s'agit d'aller dans cette direction, je souscris sans réserve à cette volonté de transparence.

Toutefois, les choses ne semblent pas si évidentes. M. Dardel explique qu'un panel de notes est pris en compte. Avec un 15 en histoire-géographie et un 5 en langue vivante I, faut-il tout de même s'inscrire ? La question des pondérations est donc tout aussi essentielle que celle des critères. Jusqu'où va-t-on dans la transparence sur les données ? Il faut se montrer assez prudent sur cette question.

Les critères et les pondérations changent-ils en fonction des années, du nombre de dossiers ou d'autres évènements ? Le problème du bac survenu cette année pourrait-il, par exemple, induire une inflexion dans la prise en compte des critères par les commissions ? Prenons garde de ne pas mettre en place un système trop rigide.

Mme Sylvie Robert. – Notre commission compte de grands spécialistes de Parcoursup et des algorithmes. Lors de l'examen de la loi ORE, les réponses de la ministre avaient entretenu une forme de confusion qui nous avait mis dans une situation extrêmement délicate. Je veux vraiment remercier le rapporteur pour son travail qui a permis de clarifier ces questions. Les réponses du Gouvernement étaient alors toujours les mêmes : il n'y a pas de sujet. Je vous remercie donc d'en avoir fait un vrai sujet !

Peut-on accepter toutes ces dérogations qui, comme le soulignait Pierre Ouzoulias, sont autant d'atteintes à la portée de droits que nous avons inscrits dans la loi pour une démocratie citoyenne et partagée reposant sur la confiance ? Au regard de l'augmentation significative des plaintes, des recours, des demandes de dossier auprès de la CNIL, on comprend qu'il s'agit d'une question essentielle.

Je rejoins Laurent Lafon sur l'articulation entre réforme du baccalauréat et Parcoursup. Les attendus de certaines universités témoignent d'une volonté presque excessive de se mettre en conformité avec la réforme du baccalauréat et la suppression des différentes séries. Il me semble qu'il ne s'agit pas de la façon la plus vertueuse d'appliquer une réforme dont je partage en partie la philosophie pour ouvrir, dans la transversalité, les aptitudes et les compétences des jeunes.

La réforme du bac étant d'ordre réglementaire, nous en avons très peu parlé. Cette question de l'articulation entre réforme du bac et Parcoursup mériterait sans doute d'être traitée.

Mme Françoise Laborde. – Je ne sais pas encore ce qui figurera dans votre proposition de loi, monsieur le rapporteur. Nous avons tous pu éprouver les difficultés liées à Parcoursup – je pense notamment au terrible bug des écoles d'infirmières ...

Bien évidemment, tout n'est pas à jeter. Pour autant, nous devons faire preuve de vigilance. Tant pis si nous fatiguons la ministre en revenant systématiquement à la charge ...

Dans une question écrite, j'avais interrogé le ministre de l'éducation sur le lien entre nouveau baccalauréat et Parcoursup. Les deux ministres ne peuvent se renvoyer la « patate chaude ». À eux de nous montrer qu'ils travaillent ensemble.

La commission d'enquête sur la souveraineté numérique permet de tirer la sonnette d'alarme et de montrer que certaines choses ne fonctionnent pas. Aux uns et aux autres d'en prendre conscience et à nous de rester vigilants.

M. Jacques Gosperrin, rapporteur. – Je partage totalement les propos de M. Ouzoulias. Le maintien du secret des délibérations est essentiel, ce qui n'est pas antinomique avec plus de transparence.

Vous avez raison, monsieur Piednoir : il faut prendre garde de ne pas aller trop loin. Informatiser les choses ne servirait à rien. Nous avons le souci de conserver cette partie « humaine » de la délibération du jury et il faut aussi s'assurer de laisser la main aux jurys sur les dossiers atypiques.

Lors de l'examen de la loi ORE, j'avais expliqué à la ministre que l'avis de la commission sur l'amendement du Gouvernement était plutôt défavorable. Je lui avais alors demandé des informations complémentaires, en particulier sur la question de la transparence des algorithmes locaux. Elle m'avait répondu textuellement : « La publication des algorithmes est inscrite dans la loi : ce n'est pas le sujet ici. » J'avais finalement émis un avis favorable sur l'amendement. Il s'agissait alors de répondre à une urgence et de rassurer les futurs étudiants. Aujourd'hui, nous ne pouvons plus accepter cette réponse.

Comme vous l'avez souligné, madame Robert, on ne peut plus accepter ces régimes dérogatoires. Nous sommes tous d'accord, il faut rentrer dans un régime de droit commun. L'articulation entre le baccalauréat et Parcoursup est fondamentale, même si les

lycéens ne reconstituent pas en totalité les filières : ils opèrent d'autres choix qui leur permettent d'être en accord avec les attendus de Parcoursup.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L'année dernière, en raison du calendrier et de l'urgence relative, nous n'avions pu effectuer ce travail de fond. Je me souviens du soir où nous avions débattu de cette question, lors de l'examen de la loi ORE. Nous étions quelque peu démunis, faute d'avoir pu travailler suffisamment.

Notre rôle est d'améliorer la loi dans le sens de l'intérêt général. Il était important de mener ce travail conjointement avec la commission des lois et son rapporteur, Sophie Joissains, qui avait mis le doigt sur cette même problématique lors de l'examen de la loi relative à la protection des données personnelles.

Peut-être pourrions-nous organiser, à la rentrée, une audition conjointe de Jean-Michel Blanquer et de Frédérique Vidal pour leur poser les bonnes questions.

Projet de loi relatif à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 - Nomination des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous propose par ailleurs de désigner les membres de la commission mixte paritaire appelée à se réunir dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et paralympiques de 2024.

Après consultation de l'ensemble des groupes politiques, je vous suggère de soumettre au Sénat la nomination comme membres titulaires de : Mme Catherine Morin-Desailly (Union Centriste), M. Claude Kern (Union Centriste), Mme Mireille Jourda (Les Républicains), M. Jean-Raymond Hugonet (Les Républicains), M. Patrick Kanner (Socialiste et républicain), M. Jean-Jacques Lozach (Socialiste et républicain) et M. Didier Rambaud (La République En Marche).

Pour les membres suppléants, les noms sont les suivants : Mme Céline Boulay-Espéronnier (Les Républicains), Mme Céline Brulin (CRCE), Mme Laure Darcos (Les Républicains), Mme Nicole Duranton (Les Républicains), M. Jacques Gosperrin (Les Républicains), Mme Mireille Jouve (Rassemblement Démocratique et social Européen) et Mme Sylvie Robert (Socialiste et républicain).

Je ne vois pas d'opposition. Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 11 h 35.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 5 juin 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Audition de M. Sébastien Soriano, Président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)

M. Hervé Maurey président. – Mes chers collègues, nous accueillons ce matin M. Sébastien Soriano, président de l'ARCEP, autorité administrative indépendante qui est chargée de réguler le secteur des communications électroniques et du numérique, de fixer un certain nombre d'obligations à l'attention des opérateurs, de veiller à leur respect et, éventuellement, de les sanctionner.

L'ARCEP est dirigée par un collège de sept membres, dont deux sont nommés par le président du Sénat, qui essaie d'assurer une représentation des territoires au sein de l'ARCEP. La nomination de Mme Cottenye a été récemment guidée par cette volonté.

Ce n'est pas la première fois que nous recevons M. Soriano, puisque celui-ci est venu devant notre commission en mars 2016 et en octobre 2017, ce qui témoigne de notre intérêt pour l'aménagement numérique du territoire. Nous avons régulièrement produit des rapports sur le sujet. Grâce à Patrick Chaize, rapporteur pour avis de la loi « ÉLAN », nous avons complété le volet numérique de ce texte.

Nous souhaitons aujourd'hui vous entendre sur l'actualité du secteur, qui est fort riche, avec des objectifs établis par le Président de la République donc vous nous direz s'ils sont encore tenables, c'est-à-dire un vrai haut débit pour tous en 2020, un très haut débit pour tous en 2022 et la fibre optique jusqu'au domicile (FTTH) pour tous en 2025.

Vous nous parlerez également des appels à manifestation d'engagements locaux (AMEL), l'ARCEP ayant récemment rendu un avis positif sur plusieurs d'entre eux, ainsi que de la question de la réouverture du guichet destiné à financer le très haut débit, les différents responsables politiques reconnaissant qu'au moins 3 millions de foyers seront hors très haut débit.

Nous aimerions également vous entendre sur le déploiement du mobile et la mise en place de l'accord historique *new deal*. Je rappelle que le Président de la République avait dit, lorsqu'il avait été élu, qu'il allait régler le problème dans les deux à trois ans. Certains ministres nous ont de leur côté certifié que 100 % de la population serait couverte en 2020. Nous n'avons pas aujourd'hui vraiment de visibilité en termes de couverture ou de calendrier.

Nous aimerions également vous entendre au sujet de la 5G.

Enfin, un texte qui va par ailleurs arriver au Sénat prochainement sur la distribution de la presse va étendre les pouvoirs de l'ARCEP en matière de contrôle et de régulation à une partie du secteur. Il serait intéressant que vous puissiez nous en parler.

Monsieur le président, vous avez la parole.

M. Sébastien Soriano, président de l'ARCEP. – Merci, monsieur le président. C'est toujours un honneur et un plaisir d'être devant vous. Je suis accompagné d'Emmanuel Gabla, membre du collège nommé par le président du Sénat il y a quelques mois. Il vous donnera quelques indications sur les enjeux de la 5G.

Vous m'interrogez sur l'actualité du secteur des télécommunications. Nous sommes maintenant très bien engagés dans une trajectoire forte d'investissements. Lorsque j'ai été désigné président de l'ARCEP, en 2015, le secteur des télécommunications était marqué par des prix particulièrement bas, dont nous bénéficions d'ailleurs toujours, qui sont très importants pour nos concitoyens.

Corrélativement, il existait cependant une inquiétude sur la capacité de cette industrie à financer l'équipement du pays en réseaux. Les classements européens ne faisaient alors pas tellement honneur à la France. Nous étions 27^e sur 28 en ce qui concerne la couverture en très haut débit, et 24^e sur 28 en ce qui concerne la couverture 4G.

Depuis, nous avons poussé le secteur à investir et à construire ses réseaux. En quatre ans, l'investissement dans le secteur a crû de 40 %. Pour 2018, il est de 9,8 milliards d'euros. Il était de 7 milliards d'euros sur la première partie de la décennie 2010.

C'est surtout un ratio d'investissement particulièrement élevé en termes de chiffre d'affaires du secteur. Sur chaque euro que gagne le secteur des télécommunications, un quart part directement en investissements dans les infrastructures. C'est un des ratios les plus élevés du monde, les autres pays étant plutôt à 15 % ou 20 %.

Je n'entrerai pas dans la discussion de savoir si cela signifie que les revenus sont trop bas ou les investissements trop élevés. En tout cas, la tension sur ce marché est réelle et nous y sommes attentifs.

Cette tension nous amène en particulier à orienter le marché vers des relais de croissance qui lui permettront de soutenir cette demande d'investissement qui reste très importante, notamment sur le marché des entreprises et de la 5G.

Il ne s'agit pas simplement de dépenser pour dépenser : la question est de savoir comment cela se traduit en couverture du territoire.

Vous m'invitez à revenir sur la question de la couverture fixe et du mobile.

S'agissant du fixe, nous publierons des chiffres jeudi. En revanche, en matière de mobile, nous avons publié des chiffres ce matin. Les chiffres du fixe sont très attendus par les analystes financiers. On les publie à des dates annoncées longtemps à l'avance.

Les chiffres de couverture du fixe font globalement apparaître une vraie mobilisation du secteur pour construire le FTTH – la fibre optique. Ce sont plus de 3 millions de nouvelles prises qui sont installées chaque année par l'ensemble du secteur, privé et public. On est entré dans les bonnes eaux par rapport aux objectifs de couverture du pays en très haut débit. Ceci devrait permettre d'atteindre l'engagement gouvernemental du très haut débit pour tous en 2022, avec une part importante en FTTH.

Nous surveillons plus particulièrement l'investissement des opérateurs dans les zones privées à travers les fameuses zones dites AMII, dans lesquelles les opérateurs se sont engagés. Nous avons été associés à ces engagements par le biais d'un avis qui nous a permis de nous assurer que ceux-ci étaient réels et solides. Cela a aussi été l'occasion d'un *redispatching* des zones entre SFR et Orange. Les choses ont parfois été douloureuses pour certains territoires, car certains engagements pris par les uns ont basculé tout d'un coup sur les autres, avec des modalités et des calendriers qui ne sont pas nécessairement les mêmes.

Cette redistribution était indispensable. L'opérateur historique, Orange, est certes le premier investisseur en France, mais il n'investit que la moitié du total. Or, pour répondre au défi de la fibre, il est indispensable que l'ensemble des opérateurs « montent à bord » pour que l'on puisse bénéficier de la puissance d'investissement de l'ensemble de ce secteur. Il était important de clarifier la situation de SFR, qui a la volonté d'investir davantage que ses actionnaires précédents. L'ARCEP a favorablement accueilli cette volonté d'investissement.

Les chiffres que nous publierons demain démontrent une réelle avancée, mais le rythme d'investissement des opérateurs privés dans les zones dites AMII n'est pas encore le bon. Les échéances ne pourront être respectées sans accélération. Celle-ci est donc indispensable.

Vous avez évoqué les AMEL. Il s'agit de dispositifs voulus par le Gouvernement, que l'ARCEP accompagne. La logique est assez simple : peut-on traduire la volonté d'investissements du secteur privé en aménagement du territoire ? Il ne s'agit pas de concurrencer les réseaux d'initiatives publiques qui ont leur légitimité et sur lesquels des élus se sont fortement engagés. C'est une option complémentaire ouverte pour les territoires qui seraient intéressés pour s'engager dans ce type de dispositif.

L'ARCEP rend des avis pour vérifier que les engagements des AMEL sont suffisamment solides, vérifiables et cohérents avec ce qui se passe sur l'ensemble du territoire. Nous avons rendu trois avis sur le Lot-et-Garonne, la Côte-d'Or et plusieurs départements de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ces avis nous ont permis de fixer un niveau d'exigence relativement élevé. Il y a eu pas mal d'allers-retours, pour être tout à fait transparent. Aujourd'hui, nous estimons avoir défini une sorte de standard de ce que devrait être un AMEL. L'ARCEP n'a pas vocation à changer ce standard ni à « ouvrir les vannes » de manière inconsidérée.

Le Gouvernement a indiqué qu'il souhaitait accélérer les AMEL. Il recensera le 15 juin l'ensemble des initiatives des opérateurs, laissant la faculté aux collectivités intéressées de qualifier le cas échéant ces engagements. L'avis de l'ARCEP sera ensuite sollicité. Nous serons extrêmement vigilants. Les AMEL sont une bonne formule, à condition qu'il s'agisse d'une véritable couverture de l'ensemble du territoire, sans trous de couverture inconsidérés ou d'augmentation. Certains acteurs auraient voulu s'engager dans les territoires, mais en augmentant les tarifs facturés aux opérateurs. Nous avons indiqué que ce n'était pas l'esprit et que l'on était dans une logique de péréquation.

Nous veillerons à ce que ces paramètres et ces engagements soient tenus. La loi ÉLAN a été complétée, en particulier par votre commission, par un dispositif de sanctions des opérateurs en cas de non-respect des engagements. L'ARCEP y veillera. C'est un élément nouveau de notre tableau de bord que nous publions tous les trimestres pour en vérifier l'avancement.

Par ailleurs, l'ARCEP n'a pas d'information particulière sur la question de la réouverture d'un guichet à la disposition des territoires qui souhaiteraient s'engager dans des procédures contrôlées par les collectivités à travers des marchés publics plus traditionnels. Ce n'est pas de notre responsabilité, mais de celle du Gouvernement.

En tout état de cause, si l'objectif est d'atteindre des réseaux de très haute capacité, jusqu'à 1 gigabit pour tous les foyers en 2025, il est vraisemblable que la mobilisation des territoires par des réseaux d'initiative publique sera indispensable. Il est trop tôt pour le dire puisqu'on ne connaît pas les AMEL, mais cela paraît crédible.

S'agissant du mobile, nous sommes maintenant engagés dans le dispositif de *new deal*. Nous avons rendu publique une évaluation du surcoût pour les opérateurs. Celle-ci est comprise entre 3 et 5 milliards d'euros. Ce *new deal* ne produit encore que peu d'effets dans les territoires. C'était prévu. Le dispositif nécessite en effet la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux pour identifier les sites sur lesquels les élus locaux souhaitent un apport de couverture. La mécanique est encore en cours. Pour le moment, 807 sites ont été identifiés et sont encore en cours de production. Le *new deal* ne représente donc encore rien de concret en termes de couverture pour nos concitoyens.

Nous constatons aujourd'hui que la dynamique du marché, sur laquelle nous avons beaucoup influé par notre régulation, nous amène à une couverture en population d'environ 99 %, soit 18 923 sites pour Orange sur les 23 834 sites dont dispose cet opérateur, sachant qu'il doit tous les convertir à la 4G d'ici 2020, sauf certains sites spécifiques de zones blanches, pour lesquelles l'échéance est fixée à 2022.

La machine est bien enclenchée. Environ 6 millions de Français sont aujourd'hui couverts par ces réseaux. Environ 65 % du territoire est couvert par les quatre opérateurs, contre 45 % l'année dernière, soit 20 % du territoire supplémentaire couvert par les opérateurs en un an.

Par ailleurs, le *new deal* constitue un ensemble d'engagements. Certains portent sur l'accélération de la couverture des routes, d'autres sur une meilleure qualité du réseau ou une plus grande transparence en matière de pannes de réseau. Des éléments sur la 4G fixe commencent à « décoller ». Enfin, on ne parle pas assez de la question de la couverture *indoor*, c'est-à-dire à l'intérieur des bâtiments. Grâce au *new deal*, les trois principaux opérateurs mobiles – Orange, Bouygues Telecom, et SFR – proposent la voix et le SMS sur Wifi, à condition de disposer d'un modèle récent de smartphone. On peut ainsi recevoir ou envoyer des SMS depuis chez soi.

Vous m'avez interrogé sur la visibilité, sujet qui ne correspond pas à ce que vit l'usager sur le terrain. Le *new deal* confie maintenant aux territoires le soin d'identifier les zones qui doivent être couvertes. Cependant, il existe un investissement spontané sur fonds privés. Il serait dommage que des territoires ignorent ce que les opérateurs vont faire. Nous ne sommes pas satisfaits de la situation actuelle et travaillons avec eux pour qu'ils améliorent la transparence. Nous souhaitons que les territoires soient mieux informés de leurs projets.

Un mot sur la distribution de la presse : il est effectivement envisagé que l'ARCEP prenne le relais de la régulation de la distribution de celle-ci, jusqu'à présent confiée à deux organismes, le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) et un régulateur doté de peu de moyens, l'Autorité de régulation de la distribution de la presse.

Nous sommes très attentifs aux nouvelles missions qui pourraient nous être confiées. Les territoires constituent un aspect très important de cette nouvelle régulation. La présence des détaillants de presse est un objectif sur lequel le Gouvernement met particulièrement l'accent dans son projet de loi. Nous veillerons à ce que les marchands de presse puissent retrouver un peu de souplesse dans la distribution pour développer un meilleur modèle économique et continuer à porter la presse toujours plus loin dans les territoires.

Nous souhaitons conserver à cette régulation suffisamment de souplesse. Ce système était très rigide. Nous comprenons que le Gouvernement ne souhaite pas passer à une libéralisation totale. Il faut donc construire la transition. D'un point de vue économique, elle doit permettre de sortir d'une vision dans laquelle les marchands de presse ne vendaient que de la presse, les dépositaires de presse ne stockaient que de la presse, les messageries ne rassemblaient que de la presse et les éditeurs de presse ne faisaient que de la presse. Étant donné la baisse assez vertigineuse des volumes, ce modèle n'est sans doute pas pérenne. Il est donc indispensable que l'ensemble des acteurs de cette chaîne se diversifient, notamment en matière logistique, à travers une variété de métiers.

Ce mouvement a déjà commencé. Il est important que le cadre de travail dans lequel nous pourrons exercer notre régulation nous permette de continuer à accompagner cette transition. C'est le souci principal que nous avons formulé auprès de la commission de la culture du Sénat.

Je passe à présent la parole à Emmanuel Gabla au sujet de la 5G.

M. Emmanuel Gabla, membre de l'ARCEP. – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, en matière de 5G, l'ARCEP a organisé une consultation publique à l'automne 2018 avec l'audition des parties prenantes, l'objectif étant de préparer les attributions de la 5G et de mobiliser les projets. Ceci s'est fait par l'ouverture d'expérimentations, qui ont été suivies par un certain nombre d'acteurs.

On en est aujourd'hui à se demander ce que l'on va faire avec la bande centrale de cette nouvelle technologie, la bande de 3,8 GHz, *a priori* disponible pour l'attribution. Une partie de cette bande doit encore être complètement libérée, ce qui entraîne des travaux engagés par l'ARCEP et qui va certainement amener une attribution en plusieurs phases.

De manière concrète, l'ARCEP va lancer une consultation publique d'ici l'été sur les conditions d'attribution de cette bande de fréquence, l'objectif étant une attribution d'ici la fin de l'année de la bande 3,4 GHz à 3,6 GHz, celle de la bande 26 GHz, seconde bande utilisée dans le domaine de la 5G, se situant plutôt vers 2020.

Quel est l'avantage de la 5G par rapport à la 4G ? La 5G apporte une augmentation des capacités en largeur de bande, une faible latence, c'est-à-dire un temps plus court entre l'émission du signal et sa réception. Cela permet aussi de connecter une grande quantité d'objets et offre des fonctionnalités plus importantes – *slicing, edge computing*. On pourra ainsi jouer plus facilement à des jeux en ligne, la capacité de calcul étant plus proche de l'utilisateur.

Le premier enjeu de cette nouvelle technologie réside dans son déploiement. Nous souhaitons que celui-ci permette d'assurer l'équilibre entre les territoires.

Il nous semble également important de veiller à ce que les axes routiers soient intégrés dès le début. Il ne s'agit pas d'imposer aux opérateurs de couvrir des zones non rentables de manière massive dès le départ, mais de prendre en compte cette dimension du territoire dès l'origine.

L'autre point original est celui des différents secteurs industriels qui peuvent être concernés par cette technologie et qui souhaiteraient l'utiliser. L'ARCEP s'est posé la question de savoir s'il serait nécessaire ou non de réserver une partie des fréquences pour ces acteurs – industriels, SNCF. Il s'est avéré que leur appétence n'a pas été très grande pour développer eux-mêmes les services. En revanche, on envisage de demander aux opérateurs de proposer des offres spécifiques en direction des industriels.

Ces services sont par ailleurs des sources de croissance possible pour les opérateurs mobiles.

Enfin, nous réfléchissons également pour savoir comment faire en sorte que la 5G soit bien reçue à l'intérieur des immeubles.

M. Patrick Chaize. – Vous avez évoqué les progrès de la 4G et assuré qu'on atteignait aujourd'hui 99 % de couverture. Nous sommes donc ici dans la zone du 1 % manquant. Ceci dépend bien entendu de l'opérateur, mais il existe un décalage entre ce qui est affiché et ce qui est perçu par l'utilisateur.

L'ARCEP a mis en place un chantier destiné à améliorer la qualité de l'information, notamment par des cartes de couverture, tant en matière de fixe que de mobile. À quelle échéance pourra-t-on enfin avoir une correspondance plus fidèle entre ces cartes et la réalité du terrain ?

Par ailleurs, nous nous sommes tous félicités du *new deal*, même s'il représente un effort de 3 milliards d'euros que les opérateurs n'ont pas eu à acquitter. Il faut donc être exigeant. Le *new deal* a amené entre autres des mesures d'accélération votées dans le cadre de la loi ÉLAN, avec douleur pour certains, comme les architectes des Bâtiments de France. Les parlementaires ont pris leurs responsabilités en la matière pour favoriser l'accélération.

Dans le même temps arrive un nouveau texte sur les autorisations d'équipement. Ce texte, qui offre un intérêt en termes de sécurité, inquiète l'ensemble des acteurs, dont les collectivités. Il présente un risque de dépenses importantes pour les opérateurs ayant fait le mauvais choix en cas d'interdiction d'un équipement. Je crains donc que l'on ne puisse atteindre l'objectif dans les délais prévus. Quel est votre sentiment sur ce point ?

S'agissant du fixe, je ne pense pas forcément que du bien des AMEL. L'ARCEP en connaît aussi les limites. Je regrette qu'elle ait constitué une alternative au plan France très haut débit et qu'on n'ait pas laissé le choix aux collectivités. Nous militons pour ce plan et pour que le guichet soit rouvert, car je pense que l'on doit collectivement atteindre la couverture totale en 2025. J'ai entendu ce que vous avez dit, mais nous avons besoin du régulateur pour affirmer l'intérêt de la fibre. J'entends ici ou là les élus et les politiques, tout comme la population, se demander si la fibre est la solution alors que la 5G va régler tous les problèmes. Quelle est votre position sur l'intérêt de la fibre ?

Enfin, lors du dernier TRIP de l'AVICCA, le président d'Orange a pour la première fois évoqué la fin du cuivre, en estimant qu'il fallait se poser la question. Un certain

nombre de pistes ont été ouvertes, dont la création de zones fibrées, grâce à un amendement déposé et soutenu au Sénat dans le cadre de la loi Macron. N'est-il pas temps de s'intéresser à cette question et de fixer des perspectives sur l'extinction de ce réseau ?

M. Sébastien Soriano. – Réaliser des cartes de couverture mobile est un exercice difficile voire impossible. Tout dépend si quelqu'un est en train ou non d'utiliser le réseau, la capacité de celui-ci devant être partagée. Il faut le savoir et demeurer modeste. On est donc dans la simulation et la statistique. On peut tester le réseau à un instant donné et s'apercevoir qu'il ne fonctionne pas, alors qu'il fonctionnera le lendemain. On ne peut rien garantir.

Nous avons toutefois *a priori* une des meilleures cartes du monde, même si elle est imparfaite. J'ai eu la chance d'être président du BEREC, l'organe des régulateurs européens des communications électroniques. J'ai pu comparer ce que fait l'ARCEP par rapport aux 27 autres institutions. On n'a peut-être pas toujours été très bon en couverture 4G par le passé, mais nos cartes sont bonnes. Sur 28 pays, 26 ne disent pas à leurs concitoyens s'ils peuvent ou non avoir accès aux services mobiles. On leur indique seulement si un signal électromagnétique passe. Seuls deux pays vérifient que l'on peut téléphoner, la France et le Royaume-Uni.

En second lieu, la France fournit des cartes qui permettent de comparer les quatre opérateurs sur la base de simulations. Nous sommes l'un des seuls régulateurs à apporter ce degré de précision.

Cependant, nous pouvons encore faire mieux et démultiplier la mobilisation de chacun. Certains territoires seraient intéressés par le fait de renforcer l'information sur la couverture mobile. C'est évidemment très bienvenu : plus on sera nombreux sur ce sujet, plus on sera efficace. Nous avons donc lancé deux initiatives en fonction du degré d'engagement auquel les territoires étaient prêts à se soumettre. Pour les territoires qui peuvent engager des dépenses significatives, nous avons mis en ligne un cahier des charges type qui correspond aux contrôles que nous exerçons sur les cartes.

Les cartes des opérateurs correspondent aujourd'hui à des simulations que nous devons contrôler. Pour ce faire, les opérateurs payent un prestataire que nous avons choisi qui va dans les territoires en voiture pour vérifier la fiabilité des cartes. Cela représente un certain coût. Les informations sont mises en ligne par l'ARCEP en *open data*. Ces informations sont ciblées sur certains cantons. Il existe cependant des territoires où rien n'a été fait. Si les élus locaux souhaitent réaliser des tests, nous leur remettons notre cahier des charges. Cela représente un certain coût et un certain engagement.

Il existe une autre modalité peut-être un peu moins coûteuse dans laquelle on accompagne les territoires. Il s'agit du *crowdsourcing*. On encourage les concitoyens ou des agents de différents services techniques des collectivités locales à faire leurs propres tests avec leur téléphone et à faire remonter cette information de manière centralisée. À partir de ces tests, on reconstitue une carte de couverture.

Il y avait sur le marché « à boire et à manger ». Nous avons constaté que certains prestataires n'étaient pas très sérieux. Nous avons voulu, en première mondiale, passer à une logique de labellisation en définissant une sorte de standard minimum pour que les outils de *crowdsourcing* puissent être considérés comme fiables. Ce processus va aboutir d'ici le 18 ou le 20 juin. Nous allons présenter notre rapport annuel sur l'état de l'Internet. Nous publierons à cette occasion une première liste d'outils de *crowdsourcing* indiquant qu'ils se conforment à

notre standard. Ce sera une première indication pour les territoires qui souhaitent se mobiliser. Les cartes ont donc vocation à s'enrichir. Nous accueillerons l'ensemble des données que souhaitent nous fournir les territoires sur la plateforme « Mon réseau mobile ».

Le texte sur la sécurité des réseaux va-t-il ralentir le déploiement de la 5G ? C'est trop tôt pour le dire. Je ne le pense pas. Je suis confiant sur la nature des relations entre les autorités qui seront en charge de ce sujet – le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), les opérateurs, les équipementiers, l'ARCEP.

L'écosystème fonctionne bien. On travaille sur ce sujet depuis presque dix ans. Nos bases de travail sont solides. Je suis confiant quant au fait de pouvoir rapidement dégager des solutions et éclairer les opérateurs. Pour autant, je ne puis aujourd'hui le certifier. Nous attendons encore des clarifications de la part de ceux que j'ai mentionnés.

L'ARCEP insiste pour fournir le plus vite possible aux opérateurs la règle du jeu en matière d'implantation d'équipements et d'identité des équipementiers – je ne prononcerai pas ici le nom de Huawei –, en fonction des différents territoires. Le Gouvernement a bien spécifié que l'enjeu n'était pas de viser tel ou tel équipementier, mais d'établir une règle générale. Il s'agit d'informer les opérateurs de manière large sur le type d'équipements qu'ils peuvent installer. Tout ne pourra être dit dans la loi : elle définit un cadre, mais il faut que l'administration concernée éclaire les opérateurs. C'est urgent. C'est sur la base de ces informations que les opérateurs pourront déployer leurs infrastructures.

Vous m'interrogez sur la question de savoir si la fibre pourrait être remplacée par la 5G. Non, la fibre ne pourra être remplacée par la 5G, essentiellement pour des raisons de calendrier. Aux États-Unis, qui sont bien plus en retard que la France en matière de très haut débit, certains opérateurs utilisent la 5G pour raccorder des territoires au très haut débit. La 5G a bien sûr vocation à aller dans les territoires ruraux, comme l'a indiqué Emmanuel Gabla, mais on ne va sans doute pas commencer par les territoires les plus ruraux. Je ne pense pas que la 5G soit l'instrument le plus efficace et le plus rapide pour avoir d'ici 2025 un débit d'1 gigabit pour tous nos concitoyens.

Des travaux sont néanmoins en cours. L'ARCEP travaille notamment avec la direction générale des entreprises. Nous menons une étude commune pour comparer les différents coûts des solutions technologiques destinées à apporter le très haut débit dans les territoires les plus ruraux. Nous pourrons mener cet exercice de manière bien documentée.

Concernant la fin du cuivre, j'entends votre invitation. Nous allons discuter avec Orange pour voir s'il serait possible de donner plus de visibilité à ce sujet. Je n'ai toutefois pas d'informations précises pour le moment.

M. Hervé Maurey président. – Il est insupportable de parler d'un taux de couverture de 98 %, alors qu'il n'y a pas une barre sur le téléphone ! Heureusement, les choses sont en train d'évoluer. L'État fait en sorte que les mesures correspondent davantage à la réalité. Ce qui manque surtout, c'est un réel diagnostic de l'état de la couverture. Ce serait notamment nécessaire pour la répartition des pylônes sur le territoire dans le cadre du *new deal*.

Je rappelle que chaque année, l'État accorde un nombre de pylônes au département sur la base de critères théoriques, faute d'une carte permettant de préciser le

nombre de pylônes nécessaires dans tel ou tel département. L'État a pris en compte une série de critères en fonction de la loi montagne, des remontées de la plateforme France Mobile ouverte à cet effet, de la population, de la surface, mais aucun diagnostic n'a été établi.

Je ne suis pas sûr que tous les parlementaires soient associés, comme cela devrait être le cas, aux équipes projets des départements chargées d'attribuer ces pylônes sur le terrain. Celles-ci éprouvent parfois certaines difficultés, faute d'un bon diagnostic de l'état de la couverture. On est une fois de plus obligés de se fier aux informations des opérateurs au travers des « grappes » qu'ils nous communiquent. Je plaide pour qu'on puisse avoir un diagnostic général du territoire. Pour faire le lien avec la loi santé, il est plus facile d'établir une prescription lorsqu'on a le diagnostic. Or, aujourd'hui, le diagnostic est totalement imparfait.

Cela ne me paraît pourtant pas si compliqué. Bien sûr, la connexion varie en fonction de celle du voisin, mais cela permet de savoir s'il existe ou non une connexion. Je me souviens que le président de La Poste nous avait dit ici que les véhicules de La Poste qui sillonnent le territoire tous les jours pourraient très bien être équipés d'un appareil permettant un diagnostic fidèle de la couverture du territoire.

Je n'arrive pas à comprendre que l'ARCEP ne se lance pas dans un diagnostic général de la couverture du territoire en téléphonie mobile.

Je vous rejoins tout à fait : il faudrait que l'on puisse, dans nos territoires, offrir une certaine visibilité. On constate un manque de transparence des opérateurs sur leurs programmes de déploiement propres, distincts du *new deal*.

M. Claude Bérit-Débat. – Je suis élu d'un département très rural, la Dordogne. Les citoyens, malgré les efforts déployés par le département et les pouvoirs publics, ne voient pas le bout du désenclavement numérique. C'est un peu la même chose dans le domaine du désenclavement ferroviaire ou de la désertification médicale, dont on a parlé hier soir. Ils se sentent atteints par une triple peine parce qu'ils vivent en milieu rural. Je rejoins donc le questionnement de Patrick Chaize et du président Maurey.

Vous avez établi une liste de 207 zones blanches. Pouvez-vous dire si celles-ci seront couvertes fin 2019 ?

Par ailleurs, vous avez évoqué les zones AMII en indiquant qu'on arriverait au très haut débit en 2022, en précisant toutefois qu'on n'en est pas sûr. Quel est donc l'objectif ?

Enfin, vous dites que la 5G n'arrivera pas en milieu rural. Les citoyens ruraux sont désabusés : on évoque la 5G alors que la 4G n'est même pas encore arrivée chez eux. Cela alimente le sentiment d'abandon qu'éprouve le monde rural !

M. Sébastien Soriano. – Pour ce qui est du calendrier de couverture des zones blanches mobiles, la logique est de faire ce qui est demandé. L'ARCEP veillera, dès lors qu'un site a été identifié dans le cadre du dispositif dit de couverture, à ce qu'il soit livré par les opérateurs en douze à vingt-quatre mois.

Ce délai n'étant pas encore échu, il est trop tôt pour savoir si les opérateurs ont respecté leurs engagements, mais nous serons extrêmement vigilants et n'admettrons aucun retard.

S'agissant du programme zones blanches, le calendrier prévoit de convertir ces sites en 4G d'ici 2020, sauf pour 25 % d'entre eux qui, pour des raisons d'éloignement, seront couverts d'ici 2022. Aujourd'hui, je n'ai pas d'éléments sur le non-respect de ce calendrier, mais on ne laissera rien passer.

Concernant la couverture en très haut débit, je ne suis pas le mieux placé pour communiquer sur le respect des échéances gouvernementales. Je ne veux pas me défausser, mais il est difficile pour moi de vous dire si les engagements du Gouvernement en matière de couverture seront respectés ou non en 2020 et 2022. Cela dépendra des AMEL. En revanche, l'ARCEP est transparente au maximum. Nous travaillons sur un outil qui, pour chaque adresse, vous permettra de connaître les réseaux présents et leur débit.

Quant à la 5G en zone rurale, j'entends ce que vous dites. Le rôle de la régulation – et les pouvoirs publics s'y attèlent – est de faire en sorte que ce marché aille dans le sens de l'intérêt général. Cependant, l'intérêt économique et marchand des opérateurs fait que ceux-ci vont d'abord déployer la 5G dans les centres urbains. Pour nous, l'enjeu est de faire en sorte qu'on se situe le plus rapidement possible sur une trajectoire d'équipement global du pays. C'est ce que nous allons viser.

Je voudrais ajouter un mot sur la nature des fréquences. Quand on parle de couverture du territoire, il faut toujours se demander de quel type de fréquences il s'agit. Les fréquences qui permettent de faire de l'aménagement du territoire sont des fréquences basses, inférieures à 1 GHz. Les fréquences que nous allons attribuer ici sont des fréquences hautes de 3,5 GHz. Elles ne sont structurellement pas adaptées à une large couverture de territoire. Nous veillerons à ce qu'il existe un équipement global du pays en 5G, mais l'étendue de la couverture ne sera pas forcément aussi importante que celle de la 4G.

C'est un autre défi, politique celui-là, qui est de savoir quelles sont les fréquences que les autorités souhaitent attribuer au secteur des télécommunications. Il se posera un jour la question de savoir s'il ne faut pas dégager de nouvelles bandes de fréquences pour le secteur des télécommunications et pour la 5G. Je ne veux pas évoquer ici la TNT, mais elle utilise aujourd'hui une partie des fréquences basses. À un horizon lointain, ces fréquences ne seraient-elles pas plus utiles à la 5G ? Ce n'est pas à moi d'apporter la réponse mais, en l'état actuel des fréquences dont nous disposons, on sera toujours limités avec la 5G par la physique et la propagation des ondes pour faire de l'aménagement du territoire.

Mme Angèle Préville. – Les collectivités rencontrent régulièrement un manque de visibilité en matière de couverture ciblée. Quel levier a-t-on à ce sujet vis-à-vis des opérateurs, dont on peut espérer qu'ils n'opèrent pas à l'aveugle ?

Concernant les AMEL, il sera intéressant de faire un point d'étape sur leur déploiement et leurs perspectives. Vous avez dit tout à l'heure de ne pas ouvrir les vannes de manière inconsidérée et de demeurer vigilant. Vos avis comportent-ils des « recalés » ? Quels dossiers avez-vous en attente ? Quel sera le rythme de l'examen de ces avis et comment informez-vous les élus sur ceux que vous rendez ?

M. Sébastien Soriano. – Nous ne sommes pas satisfaits de la situation concernant la transparence et la prévisibilité des déploiements de couverture mobile. Nous voulons donc renforcer les obligations des opérateurs pour qu'ils communiquent ces informations. Nous étudions le levier juridique le plus adapté. Pourrions-nous l'imposer à loi constante ? Une autre possibilité serait de passer par l'attribution des fréquences 5G, qui pourrait nous

permettre d'obtenir un engagement en matière d'information. Nous espérons trouver une solution rapide.

Pour ce qui est des AMEL, je vous confirme que les discussions avec certains porteurs de projet privés ont été difficiles. Certaines versions des AMEL comportaient beaucoup de trous. On s'éloignait beaucoup du 100 %, certains acteurs étant prêts à assurer la couverture mais à un prix plus élevé pour les opérateurs et, *in fine*, pour les consommateurs. Or nous pensons qu'il faut rester dans une logique de péréquation. Un AMEL a vocation à faire quasiment la même chose qu'un réseau d'initiative publique. On ne peut s'en éloigner. Si tel n'est pas le cas, les territoires concernés devraient peut-être réaliser un tel réseau.

M. Éric Gold. – Les élus locaux nous sollicitent régulièrement au sujet de la desserte numérique ou de la téléphonie mobile, qu'il s'agisse du manque de couverture ou des réparations des lignes fixes, qui nécessitent parfois de longues semaines.

L'ARCEP a mis en place une plateforme dénommée « J'alerte l'ARCEP », qui permet de recenser les dysfonctionnements rencontrés par les opérateurs en matière de fixe, de mobile ou d'Internet. Quel traitement accordez-vous à cette collecte de données et quelle suite opérationnelle peut-on en attendre ?

On voit par ailleurs apparaître sur le territoire de plus en plus de collectifs ou d'associations parfois soutenus par des professionnels de santé qui nous font part de leurs inquiétudes face aux dangers potentiels causés par les ondes.

Dans cette commission, nous sommes tous demandeurs d'un aménagement numérique optimal. J'aimerais néanmoins connaître votre avis sur le matériel mis en place par les opérateurs et les dangers éventuels qui seraient liés à la puissance des ondes émises.

M. Sébastien Soriano. – On a fait le point il y a quelques mois sur la plateforme « J'alerte l'ARCEP ». Nous avons en particulier lancé une procédure vis-à-vis d'Orange sur la qualité du cuivre, du service universel et des offres de gros. Nous avons mis en demeure Orange de respecter ces indicateurs et de revenir à la normale sur ce sujet.

Nous avons également pris d'autres initiatives, notamment en matière de portabilité du numéro, face à un certain nombre de difficultés. Nous rendrons compte chaque année de l'ensemble des actions que nous avons menées grâce à ces remontées des consommateurs, qui sont extrêmement utiles.

Concernant les ondes, c'est d'abord l'ANSES qui travaille sur les questions de santé. L'Agence des fréquences a un dialogue permanent avec la société civile sur ces sujets. J'ai conseillé aux opérateurs de ne pas passer en force. Si c'est le cas, notamment en matière de 5G, on risque de provoquer un phénomène de rejet. J'ai invité les opérateurs à dialoguer avec les élus locaux et à s'inscrire dans la concertation afin que ces installations soient admises par les populations locales.

M. Jean-Marc Boyer. – L'aménagement du territoire dépend aujourd'hui de la mobilité et du numérique, avec le développement de la téléphonie et d'Internet. J'ai l'impression qu'il n'y a rien de nouveau sous le soleil ! Dans certains endroits, on attend le téléphone fixe jusqu'à un mois et demi ! Imaginez une personne âgée avec un système de téléassistance qui ne peut le déclencher faute de téléphone fixe... Les élus se démènent comme ils peuvent, appellent les préfets, mais on attend la réparation un mois et demi.

Par ailleurs, quel est votre rôle dans le cadre de la coordination des financeurs - État, régions, départements ? On a l'impression que tout le monde se mêle du financement de la 5G, et on finit par être perdu. Il faudrait de l'efficacité, de la rapidité et de la visibilité. Les échéances sont repoussées d'un an ou deux chaque année. Ce n'est pas crédible. Il faudrait des informations claires, si c'est possible.

Vous avez dit que la 5G ne s'adresserait pas forcément aux territoires les plus ruraux. Vous savez qu'il y a eu un mouvement social ces derniers temps. Beaucoup se sont étonnés de la déconnexion entre les décisions prises au niveau national et leur répercussion sur nos territoires. Il faudrait que le rapprochement se fasse beaucoup plus rapidement.

M. Sébastien Soriano. – Je suis d'accord avec vous, mais si une part peut être réalisée par le régulateur, une autre revient aux politiques en matière de fréquences accordées au secteur des télécommunications. On ne peut apporter massivement de la 5G en zone rurale sans fréquences adaptées. La physique connaît parfois certaines limites. Il faudra effectuer un choix politique pour cela. Cela relève de l'arbitrage du Premier ministre, qui décide de l'attribution des fréquences aux différents secteurs. L'ARCEP sera ravie de disposer de fréquences supplémentaires permettant une plus grande couverture rurale en 5G.

Concernant notre rôle dans la coordination des financements, l'Agence nationale de la cohésion des territoires sera l'interlocuteur privilégié sur ces questions. Elle travaillera sur un certain nombre de documents pédagogiques pour les élus locaux.

M. Hervé Maurey, président. – Je partage l'avis de M. Boyer. Cela étant, les territoires aimeraient déjà avoir une couverture en téléphonie mobile en 3G avant de parler de 5G. Il existe certains cas d'urgence, en particulier en matière de sécurité.

M. Guillaume Chevrollier. – Beaucoup d'élus locaux se plaignent des délais nécessaires à l'installation des pylônes nécessaires à la téléphonie mobile, à laquelle l'ARCEP doit donner son feu vert, ainsi que d'une absence de pilotage. Tout ceci entraîne beaucoup d'incompréhension de la part de la population. Comment y remédier ?

Par ailleurs, comment exercez-vous votre pouvoir de contrôle et de sanctions vis-à-vis des opérateurs de téléphonie ?

Enfin, nos concitoyens nous interpellent à propos du démarchage téléphonique sur le téléphone fixe – quand il fonctionne. Vous êtes le gendarme de la téléphonie. La mise en place du système Bloctel, en 2016, ne donne pas entière satisfaction. Qu'envisagez-vous pour le rendre plus efficace ?

M. Sébastien Soriano. – La DGCCRF est extrêmement attentive à l'unité du droit de la consommation et à ce que le gendarme en matière de consommation soit le même dans tous les domaines, qu'il s'agisse du secteur des assurances, des télécommunications, de la banque, etc. Cette administration est la première concernée par ce type de sujets. Elle est très vigilante à cet égard. Je ne peux malheureusement vous en dire plus, le sujet n'étant pas porté par l'ARCEP.

De notre côté, nous durcissons les règles vis-à-vis des acteurs eux-mêmes. Le démarchage téléphonique a pour but de faire de l'argent. On vous appelle depuis la Tunisie ou un autre pays, ou on vous laisse un message téléphonique aguicheur en vous disant que vous avez gagné quelque chose. On vous demande d'appeler un numéro. Il ne se passe rien du tout,

mais vous avez payé pour appeler ce numéro. L'ARCEP, qui attribue les numéros, fait la police dans ce domaine, notamment préventivement, en durcissant les règles qui autorisent ce type d'action commerciale. Nous avons une action complémentaire de celle de la DGCCRF.

Comment utilise-t-on le pouvoir de sanctions de l'ARCEP ? Il est essentiellement dissuasif. C'est pourquoi les sommes sont assez ridicules comparées, par exemple, à ce que font nos collègues de l'Autorité de la concurrence, qui perçoivent chaque année des centaines de millions d'euros. L'Autorité de la concurrence sanctionne un agissement anticoncurrentiel contraire à la loi. L'ARCEP donne la préférence au rétablissement. Lorsque nous constatons un dysfonctionnement, nous devons mettre l'acteur en demeure de rétablir les choses. C'est seulement s'il n'obéit pas que nous pouvons, le cas échéant, le sanctionner.

Le point faible de cette procédure vient du fait qu'il faut fixer un délai raisonnable pour permettre à l'opérateur de se mettre en conformité. Nous lançons donc maintenant des mises en demeure anticipées en regardant la trajectoire des acteurs avant même le point de rendez-vous. Nous les mettons en demeure par avance de respecter la trajectoire. C'est ce que nous avons fait en matière de service universel.

Nous sommes conscients des situations parfois très difficiles de certaines personnes. Nous avons mis en demeure Orange de rétablir les choses. Nous récoltons les premiers indicateurs. Nous ferons de même en matière de couverture mobile si les trajectoires ne sont pas respectées.

En ce qui concerne le calendrier d'installation des pylônes, la loi ÉLAN a fait en sorte de diminuer le plus possible les délais. Je prône la concertation, car je pense que le passage en force n'est sans doute pas la meilleure manière de faire. Si vous connaissez des cas concrets, vous pouvez nous les faire remonter.

Mme Michèle Vullien. – Le mélange de genre que vous évoquez entre les décisions techniques et les décisions politiques me trouble un peu. Comment la veille technologique est-elle organisée ?

Je suis élue du département du Rhône et de la métropole de Lyon. Le département avait misé sur le cuivre et le câble, alors que la métropole avait choisi la fibre.

Les collectivités territoriales engagent des frais non négligeables en la matière et les gens s'équipent donc en fonction de ces choix. Comment tout cela est-il pris en compte ? Il y aura autre chose après la 5G, qui va être utilisée pour les objets connectés, notamment les véhicules dits autonomes – et l'on sait que la mobilité est une revendication forte des « gilets jaunes ». Qu'en sera-t-il en matière de sécurité, ces véhicules autonomes pouvant constituer un grand danger s'ils sont victimes d'interférences ?

Par ailleurs, les territoires peu denses ont besoin de télétravail et d'espaces de *coworking* équipés des dernières technologies afin d'être opérationnels. Il s'agit bien là d'aménagement du territoire et non de savoir si les escarcelles des opérateurs vont se remplir ou non !

M. Sébastien Soriano. – Le programme France très haut débit, initié en 2011 et modifié en 2013, prévoit que l'État apporte son soutien financier sous certaines conditions, via l'Agence du numérique, qui intègre l'Agence de la cohésion des territoires que j'ai mentionnée.

En ce qui concerne le très haut débit fixe, l'articulation entre le cuivre, le câble et la fibre peut se faire via l'incitation financière de l'État. Les collectivités conservent leur liberté. Si elles ne souhaitent pas se coordonner entre elles, elles ont le choix. Je crois que cette maison est attachée à la libre administration des territoires. Le choix du Gouvernement est de retenir une incitation financière qui permette cette coordination.

En ce qui concerne les véhicules autonomes et la 5G, la Commission européenne, en matière de couverture des principaux axes routiers, demande un premier jalon en 2025, notamment pour permettre aux véhicules connectés de les emprunter. C'est un point sur lequel nous serons évidemment vigilants s'agissant des attributions de fréquences.

Pour autant, l'Europe, en matière de mode de connexion des véhicules, est sur le point d'arrêter un standard qui n'utilisera pas la 5G, mais un réseau de type Wifi, avec des connexions entre véhicules eux-mêmes ou avec des stations proches. Ces réseaux ne seront pas gérés par les opérateurs de télécommunications, mais par des gestionnaires d'infrastructures comme les autoroutes. Il pourrait y avoir un panachage de plusieurs technologies. Il n'est pas certain que la 5G soit la seule solution.

Par ailleurs, la couverture des routes est un élément important du *new deal* dont nous rendons compte dans notre tableau de bord publié ce matin. Vous pouvez constater sur une carte la progression de la couverture des routes en 4G. Il est vraisemblable que les usages de véhicules connectés puissent se faire dans de très bonnes conditions en 4G, et que les usages spécifiquement 5G, avec une latence faible, n'interviennent que dans un horizon plus lointain.

M. Joël Bigot. – Je suis solidaire de mes collègues qui indiquent que l'on manque de visibilité dans l'installation des lignes et que les territoires ne sont pas informés. C'est pourtant parfois un élément d'attractivité pour l'installation des acteurs économiques !

Par ailleurs, le plan France très haut débit, acté en 2013, fixait pour objectif de couvrir l'intégralité du territoire en 2022. Il semblerait qu'on ait pris quelque retard. C'est ce qu'a dit M. Denormandie, pour qui il reste à établir une évaluation du reste à faire.

3 millions de lignes nécessiteraient 5,7 milliards d'euros, parmi lesquels 2,6 milliards d'euros de fonds publics, dont 800 millions d'euros de l'État. Êtes-vous d'accord avec ces chiffres ? Pensez-vous que le retard pourra être rattrapé pour respecter l'objectif de couverture de 2022 ?

Enfin, des pannes affectent parfois les réseaux ADSL de nos régions. On ressent alors un sentiment d'impuissance. Beaucoup d'acteurs économiques ont en effet aujourd'hui recours à Internet pour le e-commerce, et certaines professions libérales utilisent le numérique pour gérer leurs rendez-vous.

Envisagez-vous de contraindre les opérateurs à être plus rigoureux ? On sait en effet que ceux qui répondent au-delà de la Méditerranée ne sont pas en prise directe avec la réalité locale. Il faudrait rapidement acter certaines choses pour que la fracture numérique ne s'accentue pas.

M. Hervé Maurey, président. – Il est vrai qu'on a, d'une manière générale, un problème de cuivre, qui tient au vieillissement de l'infrastructure, même en matière de téléphonie fixe.

M. Sébastien Soriano. – Concernant l'ADSL et le cuivre, nous avons constaté l'année dernière chez Orange une dégradation inacceptable de la qualité du service universel et des offres de cuivre proposées à l'ensemble des opérateurs, notamment en matière d'ADSL.

Cette dégradation résulte de plusieurs raisons. Tout d'abord, on est très en deçà des indicateurs auxquels doit répondre Orange. En second lieu, on est face à des situations de dépendance parfois très forte à l'égard de ces réseaux. Nous avons eu des remontées très importantes par notre plateforme et de la part de quantité d'élus locaux, de députés, de sénateurs, de préfets. Le défenseur des droits a également saisi l'ARCEP à ce sujet. C'est sans précédent.

Pendant assez longtemps, Orange a semblé dans le déni par rapport à cette situation. Il a fallu que nous manifestions notre insatisfaction de manière particulièrement forte. Les dirigeants d'Orange m'ont personnellement reproché d'avoir évoqué publiquement, à deux jours de la présentation des résultats financiers, une amende pouvant aller jusqu'à un milliard d'euros en cas de non-retour à la normale.

Je pense que les dirigeants sont aujourd'hui sortis de ce déni. Il existe une difficulté réelle pour faire cohabiter plusieurs réseaux en même temps. Deux réseaux vont coexister durant une phase de transition, la fibre et le cuivre. Il est vraisemblable qu'Orange a sous-estimé la difficulté. Le cuivre a parfois été laissé pour compte et livré à une chaîne de sous-traitants qui n'étaient pas toujours bien contrôlés. Les dirigeants d'Orange en ont pris conscience.

Une précédente dégradation du cuivre ayant déjà eu lieu en 2014, nous souhaitons maintenant adopter un dispositif coercitif. C'est la raison de ces mises en demeure. Nous allons évaluer la manière dont Orange se conforme à ces indicateurs. Si tel n'est pas le cas, il encourra des sanctions extrêmement importantes.

Concernant le reste à connecter par rapport au plan France très haut débit, il ne m'appartient pas de communiquer sur les chiffres du Gouvernement ni sur ses objectifs. Il existe notamment dans le bouquet de solutions offert récemment la 4G fixe. Elle n'apporte pas forcément 30 mégabits, mais propose souvent des débits intéressants, de l'ordre de 8 mégabits. Ce peut être une solution pertinente, qui existe dans d'autres pays. Elle a mis du temps à émerger en France, mais fait maintenant partie du *new deal*. On commence à compter plusieurs dizaines de milliers d'abonnements. C'est une option supplémentaire.

M. Benoît Huré. – Monsieur le président, compte tenu des problématiques que cette commission doit traiter, il faut que nous ayons régulièrement une rencontre de ce type avec l'ARCEP !

Au milieu d'un maquis d'opérateurs qui ne sont pas toujours très transparents, il est bon que nous puissions bénéficier de l'aide de l'ARCEP, que l'on qualifie tantôt de régulateur, tantôt de gendarme, car elle nous est fort utile.

On vient de loin ! J'ai écouté avec intérêt tout ce que vous nous avez expliqué en termes d'investissement. On rattrape le retard, mais il faut savoir que l'impatience des territoires est très forte, les usages de ces technologies se développant à grande vitesse - télémédecine, etc.

J'aimerais savoir s'il existe un équivalent de l'ARCEP dans les autres pays européens. Où nous situons-nous en termes de déploiement de ces technologies ?

Lorsque je présidais le département des Ardennes, j'avais lancé un plan de déploiement de la fibre dans tous les foyers. La région Grand Est a fédéré les initiatives des dix départements. On arrivera aujourd'hui plus vite au même résultat en diminuant la contribution de l'ensemble des collectivités – intercommunalités, départements et régions – de plus de 50 %. C'est un chantier de travaux publics assez phénoménal et conséquent pour ces dix départements.

M. Sébastien Soriano. – Il existe des équivalents de l'ARCEP à peu près partout dans le monde, et notamment en Europe. Nous appliquons un même cadre de directive, qui a d'ailleurs fait l'objet d'une révision globale. Le code européen des télécommunications doit être transposé d'ici un an ou deux, à condition de trouver un véhicule législatif. C'est un sujet sur lequel le Sénat aura l'occasion de se pencher prochainement.

Où nous situons-nous ? En matière de fixe, la France est dans une situation très difficile pour des raisons historiques. Nous n'avons pas la possibilité de réutiliser massivement les réseaux existants du cuivre et du câble pour installer le très haut débit. Le câble n'est déployé que dans les principales zones urbaines. Le cuivre, quant à lui, pour faire simple, connaît des problèmes de longueur de lignes.

Des pays comme le Royaume-Uni, l'Italie ou l'Allemagne réutilisent massivement ces réseaux et parviennent assez vite à obtenir d'importantes couvertures en très haut débit. La France ne le peut pas et est engagée dans un chantier beaucoup plus long. Il s'agit de déployer entièrement un nouveau réseau en fibre. Nous sommes donc mauvais dans les classements européens, qui regardent 30 mégabits. Cependant, le chantier que nous sommes en train de conduire va doter notre pays d'une infrastructure beaucoup plus pérenne. L'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie sont quant à eux extraordinairement en retard sur le déploiement de la fibre et se retrouvent dans une situation extrêmement délicate dans quelques années, lorsque la réutilisation des réseaux existants ne sera plus suffisante.

Nous sommes dans un entre-deux technologique. À long terme cependant, la France en tirera certainement avantage.

Concernant le mobile, nous sommes en train de remonter la pente. Je ne dispose pas du dernier classement mais, année après année, nous gagnons une ou deux places sur ce classement européen, qui nous est par ailleurs défavorable puisqu'il fait la moyenne de la couverture de quatre opérateurs. Or notre quatrième opérateur est entré beaucoup plus tard qu'ailleurs sur le marché. Cela fait baisser notre moyenne, mais nous sommes maintenant au milieu du tableau européen et avons de bonnes chances d'être parmi les bons élèves d'ici 2020 à 2021. C'est en quelque sorte la *remontada* en matière de téléphonie mobile.

M. Guillaume Gontard. – Je suis élu d'une zone rurale de montagne où l'on compte beaucoup d'antennes, ce qui est plutôt une bonne chose en termes de desserte. Cependant, j'éprouve une difficulté de concertation avec certains opérateurs. Vous avez parlé de passage en force : c'est perçu de la sorte, à la fois de la part des élus locaux et de la population. Il n'y a guère de concertation s'agissant du positionnement de ces antennes. On a évoqué l'aspect sanitaire, mais il faut aussi tenir compte de l'impact sur le paysage. Certaines collectivités ont travaillé sur des plans paysages, avec des cônes de vision, etc. il est souvent très compliqué et très difficile de les faire respecter.

Avec l'arrivée de la 5G, on nous a dit que les antennes, qui sont déjà très hautes, ne suffiraient pas et qu'il faudrait en installer d'autres, d'où une inquiétude supplémentaire. Il convient de pousser à la mutualisation de ces mats.

M. Bigot évoquait la relation avec les élus et les opérateurs, dont Orange. Les coupures et les pannes sont légion, mais on n'a aucune information à ce sujet. Or le maire, qui est souvent le premier lien de la population, est démunie. Il faudrait donc prendre les devants.

Enfin, Orange réalise des réparations qui tiennent du rafistolage et qui ne durent qu'un an ou deux ans. Sans pression, rien ne se fait.

M. Sébastien Soriano. – Je vous confirme que la 5G nécessitera l'installation de nouvelles antennes. La plupart du temps, elles pourront heureusement être installées sur les pylônes existants. Comme je vous le disais, nous invitons les opérateurs à s'inscrire dans la concertation.

Par ailleurs, le *new deal* mobile nous a permis d'aller un cran plus loin dans la mutualisation : lorsqu'un opérateur installe un nouveau site, les quatre opérateurs doivent se mettre sur le même site lorsqu'aucun ne couvre la totalité du réseau. C'est un progrès.

Enfin, l'opérateur doit dimensionner le nouveau site pour accueillir l'ensemble des opérateurs. On est conscient de cette question de mutualisation. Dans les zones rurales, c'est une nécessité.

M. Michel Vaspart. – Vous avez dit qu'il y avait un problème politique en matière d'attribution de fréquences et que les télécommunications en auraient vraisemblablement besoin d'autres. Vous avez précisé que les très hautes fréquences ne permettront pas d'aller aussi loin. On couvrira donc moins de territoires. Peut-être faudra-t-il alors davantage de pylônes...

Vous solliciteriez le Gouvernement pour d'autres types de fréquences, comme celles de la TNT. J'aimerais obtenir un peu plus d'éclaircissements sur le sujet. Qui fait quoi ? Pourquoi le Gouvernement n'attribuerait-il pas des fréquences plus rapidement, plutôt que d'installer des pylônes 5G supplémentaires ?

M. Sébastien Soriano. – Ceci m'offre l'occasion d'une clarification. Dans l'absolu, on peut, en installant autant de pylônes que l'on veut, couvrir le territoire, y compris avec des fréquences élevées. Le coût correspondant serait cependant extrêmement élevé et, *a priori*, insupportable pour le secteur des télécommunications, qui investit beaucoup. Nous souhaitons maintenir ce niveau.

Pour autant, ceci ne permet pas de démultiplier à l'infini le nombre de sites. Ce qui coûte le plus cher dans le déploiement d'un réseau mobile, c'est de créer un nouveau site. L'essentiel de l'opération va donc consister à remplacer les équipements sur les sites existants. Il ne paraîtrait pas raisonnable de pousser le secteur à multiplier à l'infini le nombre de sites en utilisant les fréquences 3,5 gigahertz. Encore une fois, le secteur n'aurait pas la capacité d'investissement.

Compte tenu du fait qu'il serait déraisonnable de demander au secteur de couvrir l'intégralité des zones rurales avec cette bande des 3,5 gigahertz, la solution, s'il existe une volonté politique forte d'amener la 5G dans les zones rurales, passerait par de nouvelles fréquences.

Il ne m'appartient pas de me substituer aux politiques. Malheureusement, les fréquences sont rares. Si on en apporte de nouvelles au secteur des télécommunications, c'est qu'on les prend à quelqu'un d'autre. Cela soulève la question de l'avenir de la TNT. Vous savez que les réseaux à très haut débit permettent d'acheminer la télévision. Si la volonté du Gouvernement est de proposer le très haut débit pour tous en 2022 et la fibre pour tous ou un débit équivalent en 2025, la télévision pourrait emprunter cette voie pour desservir l'ensemble des foyers.

Je ne suis pas en train de dire qu'il faut procéder à l'extinction de la TNT. C'est simplement une question qui pourrait se poser à long terme. Les fréquences de la TNT pourraient être utilisées pour accentuer la couverture rurale de la 5G. Ce sont des options. Je ne milite pas pour une chose ou une autre. J'indique simplement qu'un arbitrage sera possible à un moment.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup d'avoir répondu à l'ensemble des questions des membres de notre commission.

Nous continuerons naturellement à suivre avec grand intérêt toutes les décisions de l'ARCEP, dont nous avons bien conscience de l'importance dans le paysage des communications électroniques.

La réunion est close à 11 heures 50.

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

Mercredi 26 juin 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion reprend à 11 h 10.

Audition de M. Yann Wehrling, ambassadeur délégué à l'environnement

M. Hervé Maurey président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir M. Yann Wehrling, ambassadeur délégué à l'environnement. Il exerce cette responsabilité depuis relativement peu de temps, puisqu'il a été nommé en décembre 2018.

Vous avez commencé votre parcours professionnel en tant qu'illustrateur, mais vous avez principalement effectué votre carrière dans le monde politique : chargé de mission au Parlement européen entre 1999 et 2005, secrétaire général du parti écologiste Les Verts entre 2005 et 2007, puis secrétaire général du MoDem entre 2017 et 2018. Vous avez travaillé à l'Ademe en tant que directeur de l'action régionale pour l'est et le nord.

Vous nous expliquerez en quoi consiste votre fonction d'ambassadeur délégué à l'environnement car, dans notre assemblée, on s'interroge parfois sur l'utilité et la pertinence des fonctions d'ambassadeur spécialisé. Vous nous direz en quoi cette fonction peut être complémentaire d'autres fonctions tournées vers l'environnement, que ce soit au niveau gouvernemental ou dans des instances internationales.

Nous serions également heureux que vous puissiez nous indiquer vos priorités et peut-être dresser, même si c'est très tôt, un premier bilan de votre action, des succès que vous avez rencontrés et des difficultés auxquelles vous vous heurtez.

Vous pourrez également nous dire quelles sont les prochaines échéances importantes pour la France dans les négociations internationales en matière d'environnement, en faisant un *focus* sur la question des pays en voie de développement (PVD) qui, souvent, sur ces questions, ne facilitent pas toujours les choses dans les instances internationales – ce que l'on peut comprendre par ailleurs.

M. Yann Wehrling, ambassadeur délégué à l'environnement. – Monsieur le président, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, cette audition va me permettre de vous expliquer ce que sont la diplomatie environnementale française et la diplomatie environnementale au sens général du terme.

Il me paraît nécessaire d'expliquer ce que nous portons à l'international devant le Sénat et l'Assemblée nationale, où je serai d'ailleurs entendu dans une dizaine de jours par la commission du développement durable et la commission des affaires étrangères. J'ai par ailleurs été entendu par la commission du développement durable du Conseil économique, social et environnemental (CESE). La connexion avec les assemblées parlementaires est parfois insuffisante, et il me semble important de pouvoir échanger avec vous.

Nous sommes plusieurs ambassadeurs thématiques au Quai d'Orsay. Le déploiement diplomatique de la France est parmi les plus importants au monde. Nous avons quasiment une représentation dans chaque pays, ainsi que quelques diplomates thématiques qui ne sont pas affectés géographiquement. Les uns sont chargés du numérique, les autres de l'immigration ou des océans. Nous sommes une dizaine en tout, et trois d'entre nous se partagent les questions d'environnement. Ségolène Royal est chargée des pôles Nord et Sud, Brigitte Collet est ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique, pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques. Je m'occupe du reste.

La diplomatie environnementale recouvre le suivi de tous les enjeux environnementaux à l'international et, en premier lieu, des accords qui engagent la France. Ils sont particulièrement nombreux dans le domaine de l'environnement, même s'ils ne sont pas tous de même importance. Nous en avons signé une centaine. Il est d'ailleurs assez difficile de les comptabiliser. Ils concernent tous les sujets environnementaux.

Les principales conventions dont on parle le plus souvent en matière d'environnement sont la convention climat de 2015 – la COP 15 – et la convention biodiversité, qui va devoir être renégociée pour une dizaine d'années. Ces deux conventions sont issues du sommet de la Terre de Rio de 1992. Une troisième convention importante porte sur la lutte contre la désertification, et va arriver à échéance fin 2020.

Énormément de conventions sont thématiquement plus pointues, comme la convention sur le commerce des espèces menacées (CITES). Il existe également des conventions qui ne regroupent que les pays concernés par une zone géographique, comme la convention de Barcelone, consacrée à la protection de la Méditerranée, ou la convention de Carthagène, qui couvre les mers Caraïbes. D'autres traitent des questions de déchets - convention de Bâle –, des produits chimiques – convention de Rotterdam, etc.

Le suivi de ces conventions, qui est dévolu à l'ambassadeur à l'environnement, me permet de travailler sous une double tutelle : ma lettre de mission est signée à la fois par le ministre de la transition écologique et solidaire, François de Rugy, et par le ministre des affaires européennes et étrangères, Jean-Yves Le Drian, afin de couvrir le double champ de la diplomatie et de l'environnement.

Je vous ai dit que l'essentiel de mon travail consistait à traiter des conventions. Il se trouve que la diplomatie représente parfois plus. Il s'agit parfois de relations bilatérales, de discussions avec certains pays sur des sujets bien précis. C'est ainsi que je me suis récemment rendu au Tchad pour évoquer la coopération que la France pourrait mettre en œuvre avec ce pays concernant la protection des éléphants, qui nous tient à cœur et à propos de laquelle nous avons réussi à construire des partenariats et des coopérations pour permettre à ce pays de mieux sauvegarder, protéger et surveiller ses espaces naturels contre le braconnage.

Je me suis d'autre part rendu en Malaisie il y a quelque temps pour dialoguer avec les autorités au sujet de l'huile de palme. Ce sujet a fait l'objet de plusieurs débats au Parlement ces dernières années et a provoqué quelques remous dans nos relations avec les pays producteurs. Une de mes missions a consisté à aller sur place pour voir comment travailler avec ce pays à une production d'huile de palme dans laquelle on ait davantage confiance et qui ne participe pas massivement à la déforestation. Ce dialogue a été plutôt constructif.

Les échéances sur la question de la biodiversité vont aller *crescendo* et être de plus en plus importantes. Le sujet monte indéniablement sur le plan politique, après qu'on se soit largement focalisé sur les questions climatiques.

Le Président de la République, à plusieurs reprises, a indiqué qu'il souhaitait que les questions de biodiversité atteignent un niveau d'intérêt, d'implication et d'engagement égal à celui du climat. C'est ce vers quoi nous nous dirigeons en essayant d'y contribuer avec l'ensemble de la communauté internationale.

Plusieurs rendez-vous vont jaloner le parcours jusqu'à la convention des parties qui se réunira en Chine en octobre-novembre 2020. Ce sera pour la biodiversité l'équivalent de ce qu'a été la COP 21 pour le climat. Nous avons devant nous plusieurs autres rendez-vous qui sont liés, comme la CITES, qui se réunira à la fin de l'été pour remettre à jour les listes de protection des espèces les plus menacées, la convention sur la désertification, en novembre prochain, ou l'accueil à Marseille, en juin 2020, du congrès international de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), congrès non-onusien.

Il s'agit d'un organisme hybride tout à fait original dans le paysage international, qui regroupe un nombre très important d'organisations non gouvernementales (ONG) de protection de la nature. Toutes les grandes ONG sont membres de cette organisation, et tous les États siègent à l'UICN. Cet organisme se réunit tous les quatre ans. La dernière rencontre a eu lieu à Hawaï, la prochaine aura lieu à Marseille. La COP biodiversité se tiendra quelques mois avant. Ce sera un rendez-vous extrêmement important pour déterminer les grands enjeux qui sont devant nous dans ce domaine.

La France a par ailleurs voulu utiliser d'autres rendez-vous internationaux pour mettre en avant la biodiversité, comme le G7, que la France préside cette année. Cette réunion aura lieu à Biarritz, fin août. D'habitude, le G7 traite plutôt de commerce et de sécurité, ou de

sujets comme l'Iran ou autres. Le fait d'aborder la biodiversité constitue une grande innovation, grâce à la France.

L'état des lieux de la biodiversité, nous ne l'inventons pas. La question, comme pour le climat, a été objectivée en passant commande à la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), un panel de scientifiques internationaux qui se sont réunis à Paris en avril dernier, à l'Unesco, que l'on qualifie aussi de « GIEC » de la biodiversité, par analogie avec l'organisme d'expertise de référence au plan mondial sur le climat.

Il est très important d'avoir un rapport objectif qui puisse servir de point de départ à des décisions. L'IPBES nous alerte sur la situation de l'état de la biodiversité dans le monde. Ce rapport est disponible en ligne sur son site. Un million d'espèces sont menacées d'extinction, 75 % des terres émergées et 66 % des océans sont altérés par les activités humaines, 33 % des terres et 75 % de l'eau douce sont aujourd'hui utilisées par l'agriculture, et la dégradation des sols a globalement réduit de 23 % la productivité des sols. Seuls 7 % des stocks de poissons sont aujourd'hui exploités de manière durable. C'est dire à quel point nous sommes dans l'excès. Aujourd'hui, il y a dix fois plus de plastique dans les océans qu'en 1992. On estime que, d'ici 2050, on en trouvera davantage que de poissons.

Parmi les mammifères, 35 % sont des humains, 60 % des animaux d'élevage - vaches, cochons, animaux de compagnie – et 5 % des mammifères sauvages. C'est totalement effarant !

L'IPBES parle donc de sixième extinction de la biodiversité. Le rythme faramineux des disparitions est à comparer à ce que la planète a connu par le passé. La cinquième extinction remonte aux dinosaures. On estime qu'elle s'est déroulée sur quelques centaines de milliers d'années, alors que la présente extinction ne prendra que quelques dizaines d'années. Si cette cinquième extinction a été provoquée par une météorite, c'est cette fois une espèce parmi d'autres, la nôtre, qui est en train de détruire toutes les autres.

L'IPBES nous indique aussi que ces disparitions massives dues à nos activités auront à terme pour conséquence la disparition de notre propre espèce. En protégeant la biodiversité, nous agissons donc également dans notre propre intérêt.

Heureusement, les scientifiques estiment que tout n'est pas perdu et qu'on peut encore agir. Ils nous invitent à l'action, et c'est pourquoi nous allons nous réunir fin 2020, pour essayer de passer à l'action.

La discussion est en cours. Nous ne saurions donc dire aujourd'hui quelles seront les conclusions, mais nous allons travailler sur quatre niveaux.

Le premier niveau consistera à définir des objectifs aussi simples que ceux que la COP climat avait réussi à définir à l'époque. On avait alors réussi à se mettre d'accord pour ne pas dépasser une augmentation de 2 degrés Celsius. Il va falloir faire la même chose pour la biodiversité. Certains parlent de zéro perte nette d'espèces à l'horizon 2030, 2050 ou 2100. D'autres estiment qu'il va falloir ne pas détruire plus de deux espèces par an. D'autres encore pensent qu'il convient de classer 30 % à 50 % de la planète en aire protégée.

À vrai dire, des objectifs ont déjà été définis il y a une dizaine d'années. Il s'agit des objectifs d'Aichi. Ces vingt objectifs ont cependant deux défauts. En premier lieu, ils

n'ont pas été assortis d'une méthode de mise en œuvre. C'est certainement un des chantiers sur lequel il va falloir travailler en priorité. Le deuxième défaut des objectifs d'Aichi réside dans le fait qu'ils n'ont fait l'objet d'aucun plan de financement.

L'IPBES, dans son rapport, estime que nous ne sommes pas au rendez-vous, seuls deux ou trois objectifs sur vingt ayant été atteints, comme la définition par certains États de plans d'action, ou le respect du niveau de protection des aires protégées – 17 % pour les aires terrestres et 10 % pour les aires marines – dont il semblerait qu'on se rapproche.

Le deuxième niveau consiste à analyser, au regard de ces objectifs, les engagements que les États sont prêts à prendre. À l'époque de la COP 21, on avait défini des objectifs en degrés et invité chaque État à prendre des engagements pour les atteindre. On va faire exactement la même chose pour la COP biodiversité en demandant à chaque État de s'engager à son niveau pour répondre aux objectifs qui seront assignés.

La difficulté réside dans le fait que tous les pays n'ont pas le même impact sur la biodiversité, selon qu'il s'agit d'un État africain avec une forêt tropicale et une biodiversité extrêmement dense, d'un pays d'Europe, où la biodiversité est moins importante, ou encore de régions désertiques. Les actions seront donc différentes.

Il existe aussi des différences entre pays riches et pays pauvres, qui n'ont pas les mêmes moyens ni la même capacité d'intervenir pour protéger la biodiversité. Les engagements des États ne seront donc pas de même niveau. Cette question est néanmoins très importante. Nos travaux devront répondre aux cinq causes de la perte de biodiversité ciblées par l'IPBES.

Il s'agit, par ordre d'importance, du changement d'usage des terres, de la surexploitation des ressources – principalement la surpêche –, du changement climatique, qui touche des espèces qui disparaissent faute de pouvoir s'adapter, de la pollution, qui détruit la planète, et enfin des espèces exotiques envahissantes, végétales et animales, qui s'adaptent très bien à leur nouveau territoire et éliminent toutes les autres espèces.

L'usage que l'on fait des terres est la principale cause de la perte de biodiversité. Quand on transforme une forêt tropicale en un champ, on détruit la biodiversité. Quand on urbanise un espace naturel, on détruit bien sûr encore plus de biodiversité. L'agriculture, de ce point de vue, est particulièrement pointée du doigt. Il ne s'agit pas d'ouvrir ici un débat, qui est par ailleurs partout compliqué, mais l'INPES estime scientifiquement que l'agriculture est la principale responsable de la perte de biodiversité. Ceci questionne évidemment nos modes de production.

Le troisième niveau sur lequel nous devons travailler concerne les engagements d'État, qui doivent se traduire en parallèle par des engagements de la société civile. Les États ne peuvent répondre à toutes les questions et, sans l'engagement des entreprises et des collectivités locales, le verre ne serait qu'à moitié plein. Un engagement des États, des entreprises et des collectivités locales est absolument indispensable.

Le dernier niveau qu'il nous faut traiter est celui des finances. C'est une lacune des objectifs d'Aichi. Il va falloir inventer un dispositif financier mobilisant bien sûr des ressources publiques, mais aussi privées. Des fonds souverains peuvent intervenir. Beaucoup de pistes sont possibles. Des travaux ont été menés par les agences de développement, les agences bancaires, les agences de financement. Elles sont plutôt optimistes sur notre capacité

à mobiliser des financements en faveur de la biodiversité, et tout ceci fera accord – espérons-le – d'ici fin 2020.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup pour cet exposé à la fois intéressant et alarmant !

La parole est à M. Chevrollier, rapporteur pour avis de notre commission sur les crédits budgétaires de la politique de protection de la biodiversité.

M. Guillaume Chevrollier. – Monsieur l'ambassadeur, vous l'avez dit, le sujet de la biodiversité prend de l'ampleur au niveau international, mais également dans notre pays. On ne peut que s'en réjouir. Il appelle la mobilisation des États, des citoyens, mais aussi des collectivités locales – et les élus ne sont pas inactifs sur ces sujets.

Vous avez évoqué l'organisation de la COP 15 sur la biodiversité, qui se tiendra en Chine et qui verra donc l'adoption d'un nouveau cadre mondial pour la gouvernance en matière de biodiversité. Vous avez effectué récemment un déplacement en Chine pour préparer cette convention : quelles sont vos attentes ? Comment la Chine s'y prépare-t-elle ? On sait que lorsque la Chine prend des orientations, elle les met en œuvre assez rapidement. Va-t-elle faire des propositions fortes dans ce domaine ?

Vous avez également évoqué la COP climat. Voyez-vous, à terme, un rapprochement possible avec la COP 15 en vue d'une plus grande efficacité, compte tenu de l'impact du climat sur la perte de biodiversité ? Ne vaudrait-il pas mieux une seule grande conférence internationale pour obtenir davantage de résultats concrets et ainsi en optimiser le financement ?

Par ailleurs, la France compte trois ambassadeurs sur les questions environnementales. Comment coordonnez-vous vos travaux ?

Enfin, quel regard portez-vous sur les divisions qui peuvent parfois opposer, sur le terrain, les acteurs locaux que sont les chasseurs, les agriculteurs, les associations environnementales, les collectivités locales ? Pouvez-vous servir de médiateur ?

M. Yann Wehrling. – Vos questions, monsieur le sénateur, démontrent que vous êtes très au fait des sujets que nous abordons ce matin.

J'étais effectivement en Chine la semaine dernière pour vérifier le niveau de préparation et d'engagement de cet État dans la perspective de la COP. Il est difficile pour moi de répondre précisément à votre question. La Chine est un pays qui, pour le moment, ne nous révèle pas beaucoup ses intentions en la matière. Nous leur avons offert notre pleine et entière collaboration. Nous leur avons expliqué comment nous voyons les choses. Il existe des points de convergence. Les Chinois sont totalement conscients du fait qu'il faudra que l'on trouve des solutions de mise en œuvre et de financement des accords d'Aichi.

Je pense que ce pays a pris conscience du problème environnemental. Ils sont passés, comme beaucoup, d'un mode de développement effréné, avec une pollution assez importante de leur milieu naturel, à une prise de conscience de leur classe moyenne émergente, très forte en Chine, qui fait pression et demande au pouvoir d'agir.

Ils sont en train de s'organiser en termes de pollution de l'air. Ce n'est pas directement lié à la biodiversité, mais c'est un sujet environnemental majeur pour eux, leurs

villes étant très polluées. La pression de la population pour résoudre cette question est forte. Par voie de conséquence, des politiques de protection de la nature sont également mises en œuvre. Vont-elles se déployer à l'échelle internationale ? La Chine proposera-t-elle à l'ensemble de la communauté internationale une solution répondant à toutes les questions ? Pour le moment, je n'en sais rien.

Nous restons évidemment en contact étroit avec eux. Ils ont donné leur accord pour que l'on travaille ensemble sur la préparation de cette COP. C'est le principal point positif que je retiens de ce déplacement.

Le rapprochement entre la question du climat et celle de la biodiversité est essentiel. Je plaide en ce sens depuis que je suis arrivé dans mes fonctions. Ces sujets ont été séparés du fait qu'il existait des conventions différentes, mais le temps est maintenant au rapprochement des thèmes, d'abord parce que nous parlons globalement de la même chose, c'est-à-dire de la survie de la planète et de l'humanité, de la conciliation des activités humaines avec la protection de l'environnement, ensuite parce que nous avons commis des erreurs en travaillant séparément, notamment en déployant des solutions en faveur du climat qui n'alliaient pas forcément dans le sens de la biodiversité.

Ainsi, s'agissant de l'huile de palme, nous remplaçons les énergies fossiles par de l'huile végétale, mais les pays qui la produisent, comme la Malaisie, ont rappelé aux acheteurs occidentaux que ce sont ces derniers qui leur ont demandé d'en produire pour l'utiliser dans leurs moteurs et que ce sont les mêmes qui désormais n'en veulent plus à cause des problèmes que cela en matière de biodiversité. Il faut donc que les deux sujets soient l'occasion d'échanges cohérents pour éviter de reproduire ce genre d'erreur.

Ce rapprochement est de plus en plus souvent mis sur la table à l'échelle internationale. Reste à faire bouger la machine onusienne, ce qui n'est pas simple.

J'ajoute qu'il convient sûrement de rapprocher immédiatement la convention biodiversité de la vingtaine d'autres qui en traitent également. La convention biodiversité pourrait constituer un chapeau pour mettre un peu de cohérence dans tout cela. Le chantier est devant nous. Je plaide donc pour que ce qui se ressemble s'assemble.

Je travaille avec mes deux collègues ambassadeurs. Les agendas sont tels que nous sommes sollicités tous les jours. Nous échangeons cependant. Il existe également un ambassadeur chargé des océans, qui mène une importante discussion sur les eaux internationales. Je travaille également avec lui sur la biodiversité. Tous nos bureaux du Quai d'Orsay étant voisins, nous nous parlons tous.

Enfin, s'agissant de la division des acteurs, le fait que les sujets d'écologie sont hautement politiques et attisent les tensions de la société n'est pas une découverte. Dans la discussion diplomatique environnementale sur la biodiversité, les plastiques, la déforestation des zones tropicales, nous nous heurtons par exemple à des pays totalement opposés à ces questions. Je pense au Brésil, aux États-Unis, à la Malaisie ou à l'Indonésie.

La seule voie possible est d'objectiver la situation. De ce point de vue, le travail des scientifiques est essentiel. Ce sont eux qui nous indiquent vers quoi aller. Les moyens et la manière de faire relèvent des politiques, des pays, des États, des ONG, des entreprises, ou des collectivités locales.

Il s'agit essentiellement de faire partager le constat et d'aller vers des solutions acceptables pour tous. Un certain nombre de choses doivent changer. Nous faisons de la médiation chaque jour.

Mme Nelly Tocqueville. – Monsieur l'ambassadeur, la question environnementale, qui a longtemps été considérée comme mineure, est aujourd'hui omniprésente. Pourtant, elle n'est pas nouvelle : en 1970, dans un rapport scientifique remis au Président Nixon, l'hypothèse d'une mutation climatique et ses conséquences étaient déjà clairement énoncées. Dans le même temps, trois mathématiciens français fondent le groupe écologique et politique Survivre et vivre. D'autres publications interpellent aussi sur les conséquences de la croissance, qui est perçue comme une cause majeure de cette situation. En pleine période des trente glorieuses, ces alertes ne sont pas entendues.

Aujourd'hui, l'urgence et les menaces qui s'imposent à nous ne remettent-elles pas en question le principe de modernité, fondée sur l'idée de progrès ?

D'autre part, alors que certains s'interrogent sur la notion même de croissance, les pays émergents que vous avez mentionnés revendiquent le même droit au progrès que celui dont nous avons bénéficié. Nous leur expliquons qu'ils doivent participer aux efforts pour accélérer la transition écologique et modifier leur comportement. Comment motiver les populations de ces États à relever les nombreux défis qui s'imposent à nous tous au niveau mondial sans créer un sentiment d'injustice ?

Mme Angèle Préville. – Monsieur l'ambassadeur, je conçois avant tout cette audition comme un échange, et je suis entièrement d'accord avec vous sur le partage des connaissances et sur le fait que la biodiversité constitue un sujet important.

Cependant, comme beaucoup d'entre nous, j'ai au sujet de l'urgence et des discours un avis très partagé. L'urgence, ce n'est pas qu'un mot : cela signifie qu'on doit prendre rapidement des décisions propres à changer véritablement la situation. On répète les mêmes choses depuis fort longtemps, et le constat de la baisse drastique de la biodiversité est maintenant bien partagé – au moins dans notre pays –, mais que faisons-nous si ce n'est prononcer de belles paroles ?

Je m'interroge également sur la question de la méthode : la COP 21 est-elle vraiment l'alpha et l'oméga de ce que l'on doit faire, puisqu'on constate qu'on n'y arrive pas par rapport au changement climatique ?

Par ailleurs, notre pays possède la plus grande biodiversité d'Europe, mais la faune sauvage y est cependant moins importante qu'ailleurs. Heureusement, certains pays ont su conserver des espèces qui ont pu migrer et s'installer chez nous !

Des réserves naturelles ont été mises en place par le passé. Toutefois, on n'a guère avancé sur le sujet depuis plusieurs dizaines d'années. L'Italie, qui s'y est mise plus tard, a fait bien mieux que nous. Il convient donc de regarder ce que l'on peut faire.

J'ai été nommée rapporteure sur la pollution plastique dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques (OPECST). Va-t-on continuer à se contenter d'informer les acteurs sans imposer de contraintes fortes ? Je m'étonne du décalage vertigineux qui existe entre l'état des lieux et le fait qu'on ne mette pas en place de solutions. Entreprendre de sauver les grands singes ou les récifs coralliens revient à coller de simples

pansements sur un grand brûlé. Il s'agit d'actions curatives, alors qu'il convient d'agir de façon préventive. Que comptez-vous faire par rapport à cette urgence ?

M. Ronan Dantec. – Monsieur l'ambassadeur délégué, si notre capacité d'analyse a augmenté en ce qui concerne le climat, je pense qu'on n'en est pas au même niveau en matière de biodiversité.

On a encore aujourd'hui, s'agissant de la biodiversité, une approche qui porte plutôt sur la concurrence des usages de la nature : en France, on peut passer des heures sur la chasse à la glu, alors que ces sujets sont derrière nous mais culturellement toujours bien présents ! On ne parvient pas à expliquer la menace qui pèse sur la biodiversité par rapport aux équilibres socio-économique. On adopte une approche très patrimoniale au sujet de l'ours, de l'éléphant ou de l'orang-outan, qui sont en soi des enjeux culturels importants, mais il convient d'abord d'avoir un discours d'alerte sur le fait que, si les stocks de poissons continuent de s'effondrer ou si on laisse se poursuivre la dégradation des terres, on va remettre en cause l'autonomie alimentaire de la planète.

L'État français progresse-t-il aujourd'hui dans la mise en cohérence de l'ensemble de ses interventions ? Je suis d'accord avec vous sur le fait qu'il est urgent de regrouper les conventions sur le climat, la biodiversité et la lutte contre la désertification. L'argent consacré au climat peut financer la restauration de la biodiversité, notamment la reforestation. C'est un sujet qui sera, je pense, sur la table de la prochaine COP en Chine. Est-ce également le cas des autres conventions ? Travaillez-vous avec le ministère de l'économie et des finances pour disposer d'analyses communes sur la dimension environnementale des grandes conventions en matière de commerce internationale ?

Le président de la République a dit lui-même, à la tribune de l'ONU, que si l'on ne met pas les questions environnementales au cœur des grandes conventions de libre-échange, on ne pourra y arriver. Progressez-vous dans ce domaine ?

Par ailleurs, il existe un enjeu énorme en matière d'ingénierie de restauration, notamment au sujet des terres. Nous avions obtenu des avancées à ce sujet avec le ministre de l'agriculture Stéphane Le Foll au moment de la COP 15, avec le 4 %, qui joue à la fois sur le climat et la biodiversité. J'ai le sentiment que la France, au-delà de l'affichage, n'a pas été capable de débloquer les moyens nécessaires, qui sont pourtant très limités. Pouvez-vous me rassurer sur ce point ?

M. Jean-Michel Houllegatte. – Monsieur l'ambassadeur, les pays qui possèdent la biodiversité la plus riche sont malheureusement souvent ceux qui ont le moins de moyens, ce qui les conduit souvent à adopter des modèles de développement agricole intensifs qui vont dans le sens d'un changement d'usage des terres. Ils font aussi parfois preuve de laxisme en ce qui concerne le contrôle des activités illicites.

On sait que la sensibilisation conduit à la signature d'accords internationaux. C'est sans doute nécessaire, mais malheureusement insuffisant face aux autres difficultés. La coercition ne me semble pas non plus la meilleure voie possible : ceci relève plutôt du domaine du punitif. Cette approche pénalise souvent ceux qui ont le moins de moyens.

Quel mécanisme d'incitation financière peut-on mettre en place, considérant que la biodiversité appartient au patrimoine mondial de l'humanité ? Comment valoriser celui-ci et faire converger de façon vertueuse des fonds au service de la protection de la biodiversité ?

M. Yann Wehrling. – Comme vous l'avez dit, madame la sénatrice, nous sommes ici dans le cadre d'un échange. Je prends note de certains de vos points de vue, et je les partage.

Vous avez évoqué les PVD, qui aspirent à la croissance, et posé la question du progrès et de la modernité. Ce sont des sujets fondamentaux, extrêmement lourds, qui nous interrogent également : le maître-mot reste-t-il toujours la croissance et l'économie, ou parvient-on à mettre un peu plus de sens dans nos décisions et à tempérer notre gourmandise à vouloir faire de l'économie le centre de nos débats ?

Les discussions avec les PVD ne sont pas fermées. Ils ne rejettent pas *a priori* les questions de protection de l'environnement. Ils sont dans le consensus international et reconnaissent qu'il existe des problèmes environnementaux. On ne compte aujourd'hui pratiquement aucun pays dans le déni total. Mis à part Jair Bolsonaro et Donald Trump, dont les positions s'agissant des questions de climat sont personnelles, je ne constate pas que mes collègues, dans les conventions internationales, sont dans le déni. Comme l'a dit l'un d'entre vous, les PVD sont souvent les lieux qui accueillent la biodiversité la plus riche, notamment dans la zone équatoriale et tropicale.

Le message des PVD, qu'il s'agisse du climat, de la biodiversité ou des enjeux environnementaux, consiste à nous dire que nous, pays développés, nous sommes enrichis depuis le début de l'ère industriel en exploitant leurs ressources. Nous qui sommes selon eux responsables de la destruction de la planète leur demandons à présent de protéger leur biodiversité sans leur donner les moyens d'accéder à la richesse.

À chaque fois qu'on entame une discussion, revient la question de l'aide que les pays riches sont prêts à mettre sur la table pour permettre aux pays pauvres d'accéder à nos demandes. Ils n'ont cependant jamais refusé d'agir. On ne retrouve pas non plus, comme parfois en France, dans certains cercles, une vision caricaturale qui opposerait modernité et progrès à la protection de l'environnement. On n'en est plus là.

On essaye d'avancer de manière très pragmatique pour résoudre les questions qui sont devant nous. Un modèle reste à construire afin de permettre à la planète de reconstituer ses réserves, ce que nous ne faisons pas aujourd'hui, puisque nous prélevons à peu près deux à trois fois plus que ce que la planète est capable de reproduire naturellement.

Vous avez posé la question de l'efficacité des conventions et de la méthode. Nous partageons, je l'ai dit, le constat que les conventions internationales ne suffisent pas à résoudre les problèmes. Il faut mettre plus de 180 pays d'accord. C'est un défi considérable. La plupart du temps, on aboutit à des textes assez peu contraignants pour obtenir la signature de tous et rester dans la logique onusienne du consensus.

L'efficacité repose d'abord sur la bonne volonté de chaque État et la capacité des acteurs non étatiques à s'engager. C'est pourquoi j'ai beaucoup insisté sur la responsabilité des entreprises et les collectivités locales. Il faut leur indiquer les actions concrètes et précises que chacune peut mettre en œuvre pour contribuer à l'effort collectif.

J'ajoute – c'est un point que développe souvent le président de la République – que, face aux déclarations, aux grandes conventions et aux engagements, souvent à des échéances assez lointaines qui n'engagent pas les décideurs actuels, nous avons besoin de développer des actions concrètes et précises plus que par le passé. C'est pourquoi le Président

de la République a lancé les *One Planet Summits*, qui sont très efficaces et qui rassemblent des acteurs de toute nature – États, entreprises, collectivités locales – pour définir les sujets sur lesquels s’engager. La France est le seul pays au monde à s’être engagé sur une stratégie de lutte contre cette question avec un certain nombre de sociétés comme Danone ou des chocolatiers, qui vérifient l’origine des produits qu’ils emploient pour être sûres de ne pas participer à la déforestation.

Nous sommes dans le concret, et c’est le nouveau visage de la diplomatie environnementale internationale : plutôt que de rechercher le consensus général et risquer d’obtenir une « soupe froide », il s’agit de se mettre d’accord avec quelques-uns sur des sujets bien précis.

S’agissant des aires protégées et du fait que la France ne va peut-être pas assez loin, 20 % de nos espaces terrestres, y compris outre-mer, sont protégés, ainsi que 20 % de nos espaces marins. Le président de la République a annoncé qu’il voulait aller vers un chiffre de 30 %. C’est un engagement de la France pour pousser les autres pays à faire de même.

Deux débats vont s’ouvrir très rapidement : en premier lieu, si tout le monde le veut bien, il faudra se mettre d’accord sur le type d’aire à protéger. Car la Chine pourrait prétendre que 30 % de son territoire est protégé avec le désert de Gobi ! Il faut donc que l’on trouve de la biodiversité dans ces zones pour que cela ait un intérêt. La deuxième question consiste à savoir comment protéger ces aires.

Les différents modèles existant sont très différents. Les États-Unis mettent leurs parcs « sous cloche », sans activité humaine, avec des animaux et des rangers. Ce n’est pas le modèle français. Le cœur de nos parcs nationaux est très protégé, mais des activités humaines y demeurent. En Afrique du Sud, on trouve de grands parcs, mais payants. Les nôtres sont gratuits. Il va donc falloir discuter de la méthode.

Même si on arrive demain à 30 % de protection de la part des États, on constate que ces aires sont bien souvent des timbres-poste, de petits morceaux de forêts, de zones humides, d’espaces naturels sensibles, avec une biodiversité qui peut être riche mais qui est vouée à disparaître parce qu’elle n’est pas interconnectée, qu’elle ne peut partager ses ressources. Il va falloir mettre en place tout un système de corridors et de liaisons écologiques pour permettre aux espèces de continuer à circuler, ne serait-ce que pour celles qui ont toujours migré et qui ont besoin de continuer à le faire.

Le sénateur Dantec a posé la question de la mise en cohérence avec les grands enjeux qui ne sont pas qu’environnementaux. Le sujet est sur la table. Je trouve la discussion encore timide à l’échelle internationale. Faire en sorte que les conventions internationales convergent constitue cependant un progrès important, tout comme le fait de demander, sous l’égide de l’ONU, à intégrer l’agenda des discussions des grands accords commerciaux - OMC, CETA, etc.

Tous les États connaissent le même problème. En France, il serait bon que le ministère de l’économie et des finances et le ministère de la transition écologique et solidaire dialoguent davantage – mais je n’ai pas à me prononcer sur ce point.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Monsieur l’ambassadeur, dispose-t-on d’un classement des pays qui respectent les conventions internationales ?

M. Jean-Paul Prince. – Monsieur l'ambassadeur, tous les dix ans, ce sont environ 6 300 kilomètres carrés qui sont artificialisés. Or un sol imperméabilité est un sol perdu pour la biodiversité. Ceci pose la question de la capacité de la France à résister aux changements climatiques, d'autant que le taux de bétonisation de nos sols est supérieur à la moyenne européenne.

De plus, selon l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), la France figure parmi les dix pays hébergeant le plus grand nombre d'espèces animales et végétales menacées au niveau mondial. Quelle position notre pays prendra-t-il sur la question de l'artificialisation des sols dans les négociations internationales ?

Enfin, une action internationale ne pourrait-elle être mise en place pour lutter efficacement contre les espèces exotiques envahissantes, comme le frelon asiatique ou la jussie ? On pourrait également faire évaluer les risques par des scientifiques et mettre en place de mécanismes de surveillance ainsi qu'une politique de prévention.

M. Joël Bigot. – Monsieur l'ambassadeur, on ne peut que partager le constat que vous avez dressé à propos du changement climatique de la perte de biodiversité. Je suis membre du Comité pour l'économie verte et du Conseil national de la transition écologique. Nous avons beaucoup travaillé sur la question de l'artificialisation des sols. Face à l'irréversibilité de l'usage des terres dès lors qu'elles ont été artificialisées, on s'oriente vers une artificialisation nette zéro dans les années qui viennent.

Ceci tient à un certain nombre de choses, comme l'urbanisation ou l'augmentation de la population, mais aussi au modèle économique agricole, et amène les agriculteurs à parler aujourd'hui d'« *agri-bashing* ». Il faudra sans doute, en tant qu'ambassadeur, que vous fassiez preuve de diplomatie pour accompagner les agriculteurs dans le choix d'un autre modèle économique.

Par ailleurs, un certain nombre de pays émergents observent la manière dont on évolue, ainsi que nos modes de production. Leur démographie étant galopante, il faudra aussi les accompagner dans leur cheminement, car ils aspirent à une meilleure qualité de vie. Il faudra pour ce faire agir de concert avec les PVD pour dégager des priorités dans les actions à mettre en œuvre. Cela passe par des solutions de coopération culturelle et économique.

Enfin, seuls quatre des objectifs des accords d'Aichi ont été satisfait. Un certain nombre d'entre eux restent donc à mettre en œuvre. Comment voyez-vous l'évolution de la diplomatie environnementale ? Faut-il la graduer ? Faut-il travailler avec les pays industrialisés pour les accompagner dans la transformation de leur modèle économique ?

M. Yann Wehrling. – La question du *reporting* – ou de la mesure des avancées – est un sujet extrêmement important, qui n'a pas été totalement résolu dans le cadre de la convention climat ni des conventions internationales de manière générale. On entre là dans un sujet très délicat, celui de l'ingérence. Pour autant, il n'est pas tabou. On l'a évoqué dans le cadre de la convention climat. Chacun a dit ce qu'il s'engageait à faire, puis on a décidé de mettre en place un système de mesure. Toute la question était de savoir qui allait la réaliser. Était-ce de la responsabilité de chaque État ? Ceci pouvait être sujet à caution. Une tierce personne était donc nécessaire. C'est une discussion diplomatiquement complexe. Le seul organe qui est véritablement capable d'établir des mesures, c'est l'ONU. Le sujet n'a pour le moment pas été totalement résolu mais, s'agissant du climat, les choses seront mises en œuvre.

Ce sera la même chose s'agissant de la biodiversité : on se reverra une fois qu'on aura défini les objectifs et les engagements des uns et des autres. Peut-être y aura-t-il une clause de revoyure, comme pour le climat.

L'opinion publique aspire de plus en plus à des résultats concrets. Il faudra qu'ils soient tangibles et mesurables en nombre d'espèces protégées et d'individus d'une même espèce. Tout cela est devant nous. Nous sommes bien conscients de l'importance de ce sujet.

Pour ce qui est de l'artificialisation des sols, vous l'avez dit vous-même, des engagements français ont été pris. C'est un sujet commun à l'ensemble des États de la planète. Je vous l'ai dit, l'INPES a identifié ce sujet comme la principale cause de perte de biodiversité. A ce jour, on n'arrête pas pour autant l'artificialisation, mais on la compense.

C'est également vrai pour la biodiversité. C'est ce que défend le WWF. Zéro perte nette, cela signifie qu'il faudra compenser à même hauteur. À titre personnel, je pense qu'il va falloir qu'on travaille cette question bien plus qu'on ne l'a fait jusqu'à présent. Là aussi, il faudra étudier si la compensation fonctionne. C'est parfois le cas, mais pas toujours. Ce n'est donc pas le Graal : quand on détruit un milieu naturel qui comporte une espèce endémique, on ne peut le recréer ailleurs. La nature ne fonctionne pas ainsi. C'est du réalisme.

J'ai eu un débat avec l'industrie minière, lors du congrès de l'IUCN, à Marseille, il y a quelques jours. L'industrie minière a obligation de remettre les sites en état après exploitation. Cela coûte un argent fou ! C'est une opinion personnelle, mais cet argent serait peut-être plus utile pour faire de la restauration ailleurs... Même les naturalistes reconnaissaient que cela coûte très cher et que cela ne fonctionne pas forcément.

Pour ce qui est des espèces envahissantes, je pense qu'il convient d'accentuer la sensibilisation de tous les réseaux commerciaux de vente, jardineries et autres, qui vendent peut-être encore trop d'espèces exotiques potentiellement envahissantes. Il faut aussi tenir compte des points d'entrée sur le territoire. Certains États, comme la Nouvelle-Zélande ou l'Australie, ont déployé un arsenal de désinfection très poussé. Peut-être devrait-on s'inspirer des meilleures pratiques.

La difficulté, sur un territoire continental comme le nôtre, réside dans le fait que les choses sont moins faciles à contrôler. On peut évidemment contrôler l'arrivée des avions et des bateaux, mais c'est moins évident pour ce qui passe par les frontières terrestres, en provenance de Russie ou d'ailleurs. C'est un sujet complexe.

Quant à l'évolution de la démographie, étonnamment, le sujet n'est plus tabou. On l'évoque même désormais. Que signifie toucher à la question de la démographie ? On se souvient de la politique de l'enfant unique en Chine, avec les ravages que l'on sait...

On constate toutefois partout que l'augmentation du niveau de vie mondial va de pair avec une baisse de la démographie. La solution est donc dans le développement. Les pays où la démographie est galopante sont des pays en général très pauvres. Je ne crois pas possible de convaincre uniquement avec des arguments culturels. Un meilleur niveau de vie permettra de résoudre cette question. Les débats environnementaux ont toujours été liés au développement : un pays très pauvre ne peut faire que très peu de choses en matière de protection de l'environnement, alors qu'un pays riche peut se doter de tout un arsenal de dispositions pour résoudre les problèmes qui sont face à lui

M. Hervé Maurey, président. – Je suis toujours frappé par le décalage qui persiste entre l'ampleur des enjeux et la difficulté de sensibiliser l'ensemble des intervenants à ces questions. Si chacun a pris conscience du problème, on ne peut pour autant dire que les comportements changent. Il est à la fois nécessaire et très long d'y arriver. Les milieux économiques ont leur logique, ce qui peut se comprendre, mais elle est parfois peu conciliable avec un certain nombre de sujets que nous avons abordés aujourd'hui. C'est une question de sensibilisation de l'ensemble des acteurs, publics comme privés, mais aussi des citoyens.

Certes, il est très bien de parvenir à des accords internationaux, mais on voit bien la difficulté à les mettre en place. Nous sommes encore loin de la trajectoire affichée dans le cadre de la COP 15. La question du contrôle et de la mise en œuvre des engagements est donc un vrai sujet. On ne peut demeurer indéfiniment dans le constat et le regret. À force de dire que nous allons vers une catastrophe écologique, je crains qu'on n'y arrive réellement !

Enfin, je rappelle régulièrement à mes interlocuteurs, notamment diplomates, qu'il faudrait que les parlementaires soient davantage associés aux conférences internationales. Nous avons en effet le sentiment de ne pas être intégrés aux équipes de diplomates. Elles ont leur logique, mais ce sont les parlementaires qui mettent ensuite les accords en œuvre : nous votons les lois, les budgets, contrôlons le Gouvernement et sommes aussi des relais d'opinion, notamment dans nos territoires. Si l'on veut que tout cela infuse, il faut que nous soyons nous-mêmes bien informés. Or il nous arrive parfois le sentiment d'être tenus à l'écart. Ce n'est pas un problème d'ego, mais d'utilité et d'intérêt général. 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 12 h 30.

Mardi 16 juillet 2019

- Présidence de M. Patrick Chaize, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 h 15.

Projet de loi relatif à l'énergie et au climat - Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond

M. Patrick Chaize, président. – Je vous prie d'excuser l'absence de notre président Hervé Maurey, retenu par le forum parlementaire de l'UIP à New York sur les objectifs de développement durable. Nous examinons les trente-quatre amendements déposés pour la séance publique sur les articles du projet de loi relatif à l'énergie et au climat qui nous ont été délégués au fond.

Article 1^{er} quinques

Mme Pascale Bories, rapporteure. – La commission des affaires économiques a défini le périmètre du projet de loi et, partant, le champ des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution.

La commission propose à la commission des affaires économiques de déclarer les amendements n^{os} 137 et 138 irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 1^{er} octies

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 229.

Article 2

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 60, 178 et 231 rectifié.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 315.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 322 rectifié.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 266.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 267 et 323 rectifié.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 324 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 139, 184, 268, 269 et 270.

Article 2 bis

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 454.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 185 et 71.

Article 4

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 140 et 182.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 283 au titre de l'article 41 de la Constitution.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 120, 121 et 241.

Article additionnel après l'article 4

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 242.

Article 4 ter

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 284.

Article 4 quater (supprimé)

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 197 rectifié et 376 rectifié.

Article 13

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 21, 209, 218 rectifié et 392.

Projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations de chasseurs et renforçant la police de l'environnement – Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire

M. Jean-Claude Luche, rapporteur. – Le Gouvernement a déposé quatre amendements rédactionnels et de coordination au texte de la commission mixte paritaire. Je vous propose d'y donner un avis favorable.

Article 1^{er} bis

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1.

Article 10

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 2 et 3.

Article 12 (nouveau)

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4.

La réunion est close à 14 h 25.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 17 juillet 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Contrôle budgétaire – Contrats de ruralité – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Contrôle budgétaire – Lutte contre la fraude et la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Pilotage et financement des très grandes infrastructures de recherche – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes

M. Vincent Éblé, président. – Nous allons procéder à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission, en application de l'article 58 paragraphe 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur le pilotage et le financement des très grandes infrastructures de recherche (TGIR).

Je salue la présence de Mme Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes. Elle est accompagnée de M. Philippe Rousselot, président de section, Mme Claude Revel, conseillère maître en service extraordinaire, MM. Philippe Ducluzeau et Clément Lapeyre, rapporteurs extérieurs, Mme Isabelle Cornu, vérificatrice et M. Michel Bouvard, que nous connaissons bien, conseiller maître contre-rapporteur.

Je souhaite également la bienvenue à M. Bernard Larrouturou, directeur général de la recherche et de l'innovation au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, à Mme Maria Faury, directrice « International et grandes infrastructures de recherche » au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), à M. Alain Schuhl, directeur général délégué à la science au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et à M. François Houllier, président-directeur général de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer). Ils pourront nous apporter les éclairages nécessaires et nous faire part de leurs réactions sur le travail réalisé par la Cour.

Après la présentation de l'enquête par la Cour des comptes, notre collègue Jean-François Rapin nous livrera son analyse, en tant que rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », et nos invités pourront ensuite réagir aux conclusions de l'enquête et à ces observations. Je salue également la présence de Mme Nelly Tocqueville, rapporteure pour avis de la commission de l'aménagement du

territoire et du développement durable, et de Mme Laure Darcos, rapporteure pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

À l'issue de nos débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Je cède la parole à Sophie Moati, pour qu'elle nous présente les principales conclusions de l'enquête réalisée par la Cour des comptes.

Mme Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes. – Je vous remercie de me donner l'occasion de vous présenter le rapport de la Cour des comptes sur le pilotage et le financement des très grandes infrastructures de recherche qu'elle a récemment remis à la commission des finances, à la demande de son président.

Ce travail est le fruit d'une enquête approfondie, qui repose sur une expertise des pièces recueillies, des entretiens avec plusieurs dizaines de responsables et de nombreuses visites sur place, en particulier dans les TGIR suivantes : grand accélérateur national d'ions lourds (Ganil), flotte océanographique française (FOF), grand équipement national de calcul intensif (Genci), Huma-Num et production et gestion de données (Progedo). Des entretiens ont également eu lieu à Bruxelles avec la direction générale Recherche de la Commission européenne et la représentation permanente française auprès de l'Union européenne.

Nous avons cherché à adosser l'approche transversale et systémique qu'appelait l'intitulé du sujet à des approfondissements par TGIR et à une revue sectorielle de ces infrastructures par grands domaines de recherche. Ce rapport se présente accompagné de ses propres annexes intégrées, largement méthodologiques, qui éclairent et documentent ses analyses, et d'un cahier complémentaire par grand domaine de recherche.

La feuille de route de 2018 de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri) dresse une liste de 99 infrastructures de recherche, réparties en trois catégories : cinq organisations internationales (OI), vingt-deux très grandes infrastructures de recherche (TGIR) et soixante-huit infrastructures de recherche (IR). Y figurent également quatre « projets ».

Initialement axé sur les seules TGIR, le champ de ce rapport a été élargi en tant que de besoin aux autres catégories. Compte tenu de leur taille, de leur coût, de leur histoire parfois, de leur pilotage national commun et des contextes européen et international dans lesquels toutes ces infrastructures évoluent, l'élargissement de la perspective était inévitable pour apprécier la qualité de leur conduite stratégique et financière eu égard aux enjeux qu'elles représentent.

Votre commission a souhaité que la Cour se penche sur ce sujet parce qu'il revêt des enjeux scientifiques, financiers, politiques et sociaux majeurs.

Un enjeu scientifique d'abord : comme vous le savez, la notion de très grande infrastructure de recherche fut longtemps réservée aux grands instruments de l'astronomie et de la physique, généralement localisés sur un seul site. L'image que nous renvoient aujourd'hui les TGIR est sensiblement différente de la matrice des très grands équipements (TGE) des années soixante. Ces instruments – observatoires astronomiques en réseau, calculateurs ultra-puissants, détecteurs d'ondes gravitationnelles, accélérateurs de particules,

spectromètres, bateaux océanographiques, etc. – couvrent la plupart des fronts pionniers de la recherche fondamentale ou appliquée. Mis en œuvre par et pour les chercheurs, ils mobilisent, en conception comme en exploitation, les technologies les plus avancées.

Ces infrastructures de recherche produisent, manipulent, traitent et échangent des données numériques dans des proportions inédites et qui, à moyen terme, pourraient être multipliées par cinq.

Certaines de ces plateformes offrent un service : sources de lumière, de neutrons, bibliothèques numériques, flottes de navires scientifiques, plateformes de micro et de nano fabrication, puissance de calcul ; d'autres concourent directement à l'obtention d'un résultat nécessaire pour repousser les limites de la connaissance : détection de neutrinos ou du boson de Higgs, ou encore des trous noirs. Toutes permettent d'élaborer des concepts, d'établir des résultats et de faire des observations qui seraient sans doute hors de portée sans l'exceptionnel dispositif technique qu'elles offrent aux scientifiques. Elles matérialisent aussi l'interdépendance des domaines de la recherche et des acteurs impliqués, États, institutions européennes et organisations internationales, opérateurs, laboratoires et autres.

La participation de la France à ces grands instruments est essentielle pour se maintenir dans le peloton de tête des grandes nations scientifiques. Il s'agit bien, pour la science française, d'un enjeu critique.

L'enjeu est industriel et sociétal ensuite : la capacité des TGIR à favoriser les innovations de rupture irrigue le secteur industriel. Il entre aussi dans leur vocation d'accompagner les grandes questions économiques et sociétales dans des domaines aussi cruciaux que l'énergie du futur, la numérisation, l'environnement et la protection de la planète.

Il est également politique et financier : la France doit non seulement conserver ses positions et éviter la dépendance technologique, mais aussi se donner les moyens de faire face à la compétition internationale. Ainsi, au-delà du monde de la recherche, la capacité des TGIR à rester à la pointe de l'excellence scientifique représente un enjeu politique de premier plan. C'est une question de souveraineté, mais aussi de capacité financière.

De tels dispositifs sont en effet d'un coût particulièrement élevé. Les ressources consacrées aux vingt-deux TGIR entre 2012 et 2017 sont estimées par la Cour à 4,2 milliards d'euros, dont la moitié sur crédits budgétaires français.

Les coûts exorbitants de ces plateformes conduisent les États à partager ce fardeau dans le cadre européen ou sous la forme d'accords internationaux. Parmi les vingt-deux TGIR, huit ne sont pas situées en France et cinq sont qualifiées d'« internationales ». Cette tendance au partage des coûts paraît inéluctable ; elle ne réduit pas pour autant le volume des financements nationaux. Les grands projets en cours, comme SKA, un projet mondial de réseaux géants de télescopes, en attestent : irréalisables sans une large coopération entre États, ils n'en réclament pas moins un effort financier majeur pour la France.

Il convient d'ajouter que cette enquête s'est achevée au moment où le Gouvernement décidait de lancer le chantier de la loi de programmation sur la recherche. Ce rapport, nous l'espérons, pourra contribuer à éclairer vos débats dans lesquels la question des TGIR ne pourra pas être éludée.

Pour être à la hauteur de tels enjeux, ces infrastructures lourdes doivent faire l'objet d'une doctrine claire et constante. Cette impérieuse nécessité ne peut être satisfaite qu'à trois conditions. Il faut d'abord un périmètre clairement défini et justifié. Il faut aussi que l'organisation des pouvoirs publics surmonte les effets de dispersion qu'entraîne le nombre considérable des acteurs impliqués, et qu'ils disposent d'une capacité de décision éclairée et de solides assurances en matière d'évaluation. Enfin, le suivi des dépenses et des coûts est la condition *sine qua non* d'un emploi cohérent et transparent des deniers publics, aujourd'hui et encore davantage pour demain.

La Cour avait déjà travaillé sur le même sujet en 2009, à l'occasion d'un rapport de synthèse, non rendu public, sur le pilotage et la gestion des grandes infrastructures de recherche par le ministère chargé de la recherche. Il faisait suite aux contrôles organiques de l'accélérateur Ganil et du synchrotron Soleil.

Cette antériorité nous a permis de mesurer les progrès indéniables accomplis depuis lors : la feuille de route nationale, régulièrement actualisée, assortie depuis peu d'une étude sur les coûts complets, la création du Haut Conseil et du comité directeur des TGIR, la simplification introduite par l'action 13 du programme 172, la qualité de gestion des principales TGIR par les grands opérateurs de recherche, le CNRS et le CEA, mais aussi l'Ifremer, sont autant de signes positifs. Le dialogue engagé avec les hauts responsables du ministère et des grands opérateurs a permis de mesurer que tous ont une claire conscience des enjeux que j'ai énumérés et se projettent dans une amélioration continue des procédures de décision et du cadrage stratégique.

Toutefois, cette prise de conscience et les avancées réelles qui s'y attachent sont encore trop récentes pour avoir produit des effets tangibles. Au terme de son enquête, la Cour estime que la situation des TGIR manque de clarté.

Conformément aux engagements pris dans la lettre du Premier président adressée au président de la commission des finances, l'enquête de la Cour s'articule autour de trois questions : le périmètre des TGIR est-il défini de manière adéquate ? L'organisation est-elle adaptée à l'indispensable effort stratégique que réclame un tel sujet ? Les financements présents et à venir sont-ils clairs, cohérents et réalistes ?

Première réponse, le périmètre des TGIR manque de cohérence. La Cour constate une absence de définition normée des TGIR. Les quatre feuilles de route de 2008, 2012, 2016 et 2018 portent à la fois sur les vingt-deux TGIR, sur les soixante-huit infrastructures de recherche (IR), et sur les organisations internationales (OI), qui sont au nombre de cinq. Si le régime particulier des OI peut se comprendre du fait de leur statut spécial en droit international, les effets de seuils entre TGIR et IR ne sont pas objectivés.

Contre toute attente, ce ne sont ni la taille, ni le coût, ni le caractère international, ni l'excellence scientifique qui servent de discriminants entre TGIR et IR. Ainsi, le coût de fonctionnement annuel d'une TGIR peut aller de 1 million d'euros à 620 millions d'euros. De même, certaines IR seraient des candidates naturelles au statut de TGIR, comme Apollon ou Celphédia.

La qualité de TGIR résulte du choix de créer une liste limitative. La marque la plus visible qui la distingue des IR est de faire l'objet d'un fléchage budgétaire spécifique. Les grands opérateurs, en particulier le CEA et le CNRS, attachent au label TGIR une importance spéciale parce que cette « sanctuarisation » budgétaire leur assure une forme de

pérennité. Leur satisfaction est d'autant plus déterminante qu'ils ont géré ou cogéré dix-neuf des vingt-deux TGIR existantes en 2018. Les autres opérateurs ainsi que les universités sont des participants, contributeurs et utilisateurs importants des TGIR, mais leur présence et leur rôle sont relativement peu visibles.

La liste des TGIR, conventionnelle et de portée exclusivement française, a le mérite de la simplicité et l'avantage de faire consensus entre le ministère et les opérateurs. Elle pourrait cependant donner lieu à discussion. Ces critères définissant TGIR et IR sont trop nombreux et généraux pour constituer un tableau permettant d'aboutir à une définition stable. De fait, cette batterie de critères n'est pas discriminante. Il conviendrait de figer le tableau des infrastructures.

Ainsi, ont été exclus de la catégorie des TGIR des instruments d'intérêt national, comme les réacteurs ITER et Jules Horowitz. Ces deux navires amiraux sont pourtant au centre des stratégies financières à venir. Si ITER a une incontestable vocation scientifique, ce n'est pas le cas de Jules Horowitz. Pourtant, ce réacteur figure en bonne place sur la feuille de route européenne, qui le qualifie d'infrastructure-clé pour la communauté internationale du nucléaire.

Il en va de même pour les grands instruments du Centre national d'études spatiales (CNES), du ministère de la défense, de Météo France et d'autres organismes. Leur exclusion du périmètre des TGIR est d'autant plus dommageable que peuvent se révéler fortes les synergies opérationnelles et prometteuses les mutualisations possibles entre toutes les infrastructures essentielles ou stratégiques de la recherche. Cette situation assumée interdit aux pouvoirs publics de disposer d'un périmètre logique en termes de priorités nationales et de volumes budgétaires.

L'élargissement du spectre aux infrastructures essentielles serait d'autant plus adéquat que la catégorie labellisée des TGIR est un particularisme propre au ministère chargé de la recherche. Des financeurs importants comme les collectivités territoriales ou le Secrétariat général pour l'investissement ne connaissent pas la distinction entre TGIR et IR. De même, ni l'Union européenne, qui joue pourtant un rôle essentiel en matière de normes et de promotion des investissements partagés, ni les États étrangers partenaires n'utilisent ce distinguo. La première feuille de route de 2008 ne concernait qu'une catégorie d'infrastructures : les TGIR, au nombre de quatre-vingt-dix-neuf.

Le développement consacré au cadre européen et international présente un paysage institutionnel complexe où la distribution des compétences n'est pas toujours très lisible, comme l'illustrent les passages consacrés aux structures juridiques proprement européennes, les ERIC (*European Research Infrastructure Consortiums*) et les LRI (*Long-range Research Initiatives*), ainsi qu'aux distinctions qu'il convient d'établir entre les directions générales Recherche, Connect et Regio.

Dans ce cadre européen, où les infrastructures font l'objet à la fois de partenariats et de compétition, retenons que l'*European Strategy Forum On Research Infrastructures* (Esfri), le groupe thématique du comité européen pour la recherche chargé des infrastructures de recherche, dispose d'autres catégories – « *landmarks* » et « *projects* » – qui recouvrent des TGIR, des IR, des laboratoires d'université et le réacteur Jules Horowitz, tandis que six TGIR ne sont pas connues de l'Esfri.

Ajoutons à cela que les ressources financières accordées directement par le programme H2020 ou le Fonds européen de développement régional (Feder) aux États membres sont très en deçà de celles qui sont mobilisées par ces derniers. Il est très difficile de flécher l'apport des ressources européennes, d'une part, parce qu'elles ne connaissent pas la distinction entre IR et TGIR, ce qui brouille le parcours financier ou, comme pour le Fonds européen de développement régional (Feder), qu'elles ignorent la feuille de route française, et, d'autre part, parce que les outils de suivi tels que la base Meril de recensement des IR européennes d'intérêt supranational paraissent défaillants.

La partie consacrée à la coopération multilatérale montre que les grands organes de suivi et de coopération utilisent aussi d'autres catégorisations.

Il résulte de cette première série de constats que le Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri) gagnerait à réunir dans un périmètre homogène les grandes infrastructures identifiées comme essentielles ou stratégiques pour tout ou partie de la recherche nationale ; que la politique nationale portée par la feuille de route de la DGRI pourrait utilement intégrer les infrastructures de recherche des autres départements ministériels lorsqu'elles se prêtent à des mutualisations ; et qu'il convient d'élaborer une stratégie de présence nationale continue et durable dans les organes d'expertise et de décision de l'Union européenne pour défendre au mieux les positions nationales.

Deuxième réponse, fondée sur une deuxième série d'observations, l'organisation de la prise de décision et du pilotage n'est pas totalement adaptée.

Ces observations ont porté sur la collégialité du processus de pilotage stratégique, la qualité de l'outillage du pilotage opérationnel et l'étendue et la profondeur du dispositif d'évaluation.

En matière d'organisation, la Cour observe que le ministère a fait de nombreux efforts pour amender le suivi et le pilotage stratégique des TGIR. Il faut néanmoins prévoir une meilleure articulation entre la direction des affaires financières du ministère, celle du ministère des affaires étrangères et européennes et la DGRI.

Le Haut Conseil des TGIR (HC-TGIR) produit des documents de qualité, mais peu contraignants et assez confidentiels. Le comité directeur des TGIR (CD-TGIR), qui est une instance collégiale, représente un réel progrès par l'occasion qu'il donne aux principaux acteurs de se réunir sous l'égide de la DGRI.

Il n'en reste pas moins que les universités, pourtant directement intéressées par les TGIR, et parfois détentrices d'infrastructures de haut niveau ne figurant pas sur la feuille de route, comme l'ordinateur Romeo de l'université de Reims, sont tenues à l'écart du dispositif pour une raison qui leur est directement imputable : elles n'ont pas su à ce jour se structurer pour parler d'une seule voix sur ce sujet. Une entrée plus marquée des universités dans le processus collégial de décision serait un atout, pour l'heure peu exploité.

De même, dans la mesure où le domaine numérique sert toutes les IR et devient l'une des clés de la puissance scientifique future, le comité de coordination numérique (Codornum), créé en 2014, et son sous-comité Infranum doivent sortir de leur relative léthargie et travailler en liaison étroite avec le CD-TGIR.

Dans tous les cas, le ministère doit se donner les moyens de se projeter à dix ans et d'arbitrer entre suppressions et créations de TGIR en vue de déboucher sur une validation des choix stratégiques à l'échelon interministériel, à l'issue d'un processus plus collégial et associant davantage d'acteurs impliqués dans les infrastructures essentielles.

Par ailleurs, il conviendrait que le Mesri systématise l'utilisation de l'appareillage de l'État dans ses relations avec ses opérateurs : lettres de mission, définition d'objectifs et d'indicateurs. De plus, le chantier des ressources humaines n'est pas traité pour tout ce qui relève de l'emploi non scientifique.

Toutefois, et c'est le troisième point, de telles réorganisations porteront difficilement leurs fruits tant que le dispositif d'évaluation n'évoluera pas. Les évaluations dont la Cour a pris connaissance, celles du HC-TGIR, de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) ou du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCÉRES) se font en ordre dispersé et sont souvent focalisées sur une seule infrastructure. Elles trouvent un complément dans les auto-évaluations menées par les TGIR elles-mêmes. Au total, les évaluations externes des TGIR ne correspondent à aucune programmation d'évaluation et de suivi des recommandations. Malgré leur sérieux, le morcellement et l'hétérogénéité des méthodologies interdisent toute tentative de synthèse. Relevant parfois autant du processus de contrôle que d'une politique de communication, les évaluations scientifiques et bibliométriques, rarement validées par une autorité externe, délaissent naturellement le chantier des évaluations économiques ou socio-économiques.

Dans ce domaine, les attentes de la Cour sont fortes. D'abord, les dispositions réglementaires fixées par le décret du 23 décembre 2013, qui établit des seuils de déclaration pour les projets d'investissement d'au moins 20 millions d'euros hors taxes, ne sont quasiment jamais respectées dans le cas des TGIR. Ensuite et surtout, l'obligation, à partir du seuil de 100 millions d'euros, de transmettre une expertise au Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), celui-ci faisant réaliser une contre-expertise indépendante, est très rarement honorée.

Au-delà de l'évaluation scientifique, dont les instruments sont en partie en place, et de l'évaluation socio-économique qui reste en chantier, un large champ d'étude n'est pas abordé à ce jour : l'évaluation des externalités positives qualitatives liées au développement de la connaissance permis par les TGIR. Cet impact devrait pourtant être pris en considération, afin d'orienter les politiques publiques et *in fine* de prolonger la réflexion sur les risques, naturels ou médicaux, par exemple, et l'amélioration des conditions de vie.

Ces pistes d'amélioration ne pourront être ouvertes tant que les TGIR disposeront d'indicateurs d'activité propres à chacune d'entre elles et à usage interne. Il est impossible en l'état de les harmoniser ou de les consolider pour en tirer parti dans l'élaboration d'une politique nationale. Il en résulte que la performance globale des TGIR est très difficile à apprécier. La publication annuelle des indicateurs, par exemple dans le rapport annuel sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures, permettrait au Parlement, et plus généralement aux citoyens, de disposer des données fiables et actualisées.

Cette deuxième série de constats conduit la Cour à formuler trois recommandations.

D'abord, la gouvernance de chaque grande infrastructure française doit disposer d'une lettre de mission du Mesri à chaque président, d'un plan stratégique évolutif, d'une revue biennale des performances, de quelques indicateurs robustes et harmonisés.

Ensuite, dans le cadre du Codornum, il conviendrait d'élargir le périmètre d'intervention de Genci en matière d'infrastructures de calcul de la recherche et de mieux articuler les niveaux national et régional de l'organisation numérique du calcul et du stockage en France.

Enfin, la composition du CD-TGIR doit être élargie et l'instance érigée en instance interministérielle de préparation des décisions pour l'ensemble des infrastructures de recherche.

S'ajoute à ces défauts d'organisation et de pilotage une singulière carence en matière de suivi financier : c'est le troisième constat de la Cour. Certes, le ministère chargé de la recherche a engagé des efforts depuis 2012, notamment avec l'étude sur les coûts complets de 2016 ; mais il ne dispose toujours pas d'une carte financière précise qui permettrait de déterminer précisément le périmètre financier des TGIR.

D'abord, l'effort d'agrégation des données se heurte à la diversité des sources de financement et à la dissémination des crédits de l'État sur plusieurs programmes budgétaires. La Cour a dû se livrer à un patient travail de reconstitution pour obtenir des données fiabilisées et minimales que personne n'a pu lui communiquer. Elle décrit l'ensemble des ressources reçues par les TGIR de 2012 à 2017 dans un tableau intégré au rapport, qui montre le caractère éparillé et complexe de l'architecture retenue : ainsi l'action 13 du programme 172 est doublée par les actions 17 et 18 du même programme pour les TGIR dites internationales, mais qui ne relèvent pas toutes des OI, pour 31 % des ressources, ainsi que par les crédits des programmes 150, 214, 231 et 129.

L'absence d'un système d'information unifié entre les acteurs constitue également une limite importante à l'effort d'agrégation des données et nuit sans conteste à l'efficacité du pilotage et du suivi.

La deuxième observation résulte également de l'analyse du tableau cité. Ainsi, la forte progression des ressources globales des TGIR sur la période 2012-2017 – 36 % en six ans, pour un total cumulé de 4,2 milliards d'euros – est due à la part essentielle que prennent les États dans ce financement, soit 94 % des ressources.

Alors que la croissance de la contribution de l'État français est de 7,6 % en six ans, celle des États étrangers est de plus de 80 %. La proportion contributive s'est inversée sur la période : en 2017, la part française représentait 42 % des ressources, contre 52 % pour la part étrangère. L'explication de ce retournement est à chercher dans l'émergence des TGIR internationales pour lesquelles la contribution de la France se fait par un apport en nature pendant la phase de construction, et dans l'arrivée de nouveaux pays financeurs comme la Russie.

L'engagement financier des partenaires étrangers confirme l'importance des TGIR dans la politique de recherche des autres États, mais consacre surtout le caractère inéluctable de la mutualisation des ressources.

On relève une croissance parallèle des contributions issues des financements extrabudgétaires du programme d'investissements d'avenir (PIA) et des collectivités territoriales, mais pour des volumes marginaux : 5 % pour le PIA, 2 % pour les collectivités.

Les financements européens représentent une part infime des ressources des TGIR : ils sont passés de 0,62 % en 2012 à 1,58 % en 2017. Les TGIR existants bénéficient peu de la manne financière européenne, contrairement aux IR. De fait, la lisibilité des financements européens est ardue. Néanmoins, pour les lourds projets d'intérêt européen et supranationaux à venir, la Commission européenne envisage de financer plus directement des équipements dont elle négocierait la ou les implantations avec les États membres, en échange d'une contribution. Cette possibilité vaut essentiellement pour le calcul intensif.

Les ressources propres des TGIR sont passées de 4,74 % en 2012 à 3,73 % des ressources totales en 2017, soit 32 millions d'euros. Elles recouvrent des réalités différentes : facturation de services, ressources tirées de la valorisation, produits financiers, contrats de partenariat par exemple. Les ressources tirées de la valorisation sont presque insignifiantes.

Troisième observation, la programmation budgétaire pluriannuelle mise en place depuis 2012 est en grande partie inopérante dans la mesure où les financements n'y sont inclus qu'une fois arbitrés. Or, sur la période 2020-2035, des besoins de financement sont déjà identifiés : investissements de renouvellement, de surcoût, de démantèlement ou d'adhésion à de nouveaux projets. De ce fait, la soutenabilité budgétaire du dispositif n'est pas assurée. Compte tenu des masses financières en jeu, l'État doit se doter d'une capacité de projection pluriannuelle dans un objectif de sincérité et en soutien des choix stratégiques.

L'absence d'outils d'évaluation dignes d'un tel enjeu et les carences du suivi global des ressources ajoutent à la confusion, ou s'expliquent par elle. L'absence de projection pluriannuelle pour des instruments qui sont pensés pour l'avenir n'est pas la moindre des déficiences.

Au-delà du cadre budgétaire proprement dit, la décision prise en 2016 et mise en œuvre en 2018 de calculer les coûts complets des TGIR et IR est une initiative à mettre au crédit du CD-TGIR et de la DGRI. La Cour a montré les limites méthodologiques de l'exercice, mais retient que l'approche des coûts complets a permis de disposer d'une première vision intégrée et d'une volumétrie globale des infrastructures de recherche. Elle souligne également que les financements hors crédits budgétaires, tels que les ressources du PIA ou accordées par la Commission européenne, ne garantissent pas la pérennisation de toutes les infrastructures nationales, principalement dans le domaine biologie-santé.

La Cour souligne le caractère décevant de la vision à moyen terme. L'enveloppe budgétaire globale consacrée aux TGIR ne peut pas évoluer au seul gré de l'expression des besoins actuels ou décidés pour les mois à venir : elle doit être guidée par des arbitrages à anticiper. La procédure en vigueur d'enquêtes pluriannuelles, à dix ans, mise en œuvre par la DGRI pour les TGIR ne permet pas de dégager un horizon fiable. Les nouveaux projets dans lesquels la France est susceptible de s'engager dans la durée ne sont pas confrontés aux besoins établis.

Les besoins de financement à venir des TGIR ont été passés en revue par la Cour : journées, investissements de remplacement, mises à niveau majeures, surcoût des opérations en chantier, coûts de démantèlement, grands projets en cours d'adoption ou de réalisation. Au total, ces besoins pourraient atteindre 1 milliard d'euros. La Cour constate l'absence de

scénarios crédibles permettant de compenser ces dépenses futures par des arbitrages à rendre sur le parc actuel des TGIR.

Au terme de cette analyse, la Cour clôt son troisième chapitre par une série de recommandations visant à rationaliser les modèles économiques, présenter des calculs intégrant tous les déterminants de la dépense, fiabiliser les données et améliorer l'architecture budgétaire.

Les difficultés rencontrées par la Cour pour recueillir des données certifiées et cohérentes pouvant conduire à des arbitrages avisés laissent à penser que le Parlement n'est pas informé de manière satisfaisante. D'où la dernière recommandation : que les commissions parlementaires compétentes et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) soient destinataires des avis du HC-TGIR et des contre-expertises du SGPI, se voient remettre un rapport au moins tous les cinq ans prévoyant des scénarios chiffrés à long terme et disposent, dans le jaune budgétaire « Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures », des principales données financières relatives aux TGIR et de critères de performance relatifs aux infrastructures.

La brièveté de cette présentation sur un sujet complexe produit un effet de loupe sur une série d'attentes et quelques déceptions. La Cour, au travers de ce rapport, n'entend pas dénigrer les efforts entrepris par tous les acteurs ni alimenter le pessimisme, mais, au contraire, encourager les acteurs à persévéérer sur des bases plus cohérentes et à adopter une vision lucide de l'avenir des TGIR.

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour les crédits de la recherche. – L'enquête éclairante de la Cour des comptes s'inscrit dans une période de changements, avec la parution en mai 2018 de la nouvelle feuille de route TGIR de la Direction générale de la recherche et de l'innovation, et, en septembre 2018, de celle de l'Esfri – *European Strategy Forum on Research Infrastructures*.

Cette enquête commandée à la Cour des comptes est née du constat que la construction et la mise en œuvre des TGIR nécessitent des moyens très importants, tant humains que financiers. Ces très lourds investissements, consentis pour plusieurs décennies, représentent un effort budgétaire considérable pour l'État et les organismes de recherche qui assurent leur financement. Les TGIR se voient en effet consacrer annuellement plus de 350 millions d'euros par l'État, une somme en augmentation de 7,6 % sur la période 2012-2017. L'État français finance ainsi 47 % des ressources des TGIR.

L'objet de ce contrôle était donc de s'assurer que les crédits consacrés par l'État aux TGIR étaient dépensés de façon efficace et efficiente, dans un contexte marqué par une compétition européenne et internationale particulièrement intense. Ce contrôle visait également à déterminer dans quelle mesure la stratégie et la gouvernance des TGIR mises en place par le ministère de la recherche permettaient la meilleure utilisation possible de ces instruments de recherche exceptionnels par les communautés scientifiques.

Le rapport que vous venez de nous présenter confirme l'impression que j'avais exprimée l'année dernière : le financement et le pilotage des TGIR demeurent très largement perfectibles.

Le rapport formule, en premier lieu, plusieurs observations relatives à la définition des TGIR, aujourd’hui encore incertaine. Je me tourne donc vers le Mesri : qu’est-ce qui différencie une TGIR d’une simple IR ? Quelles infrastructures ce label cherche-t-il à identifier, et quel est l’intérêt dudit label pour ces infrastructures ?

Je m’interroge également sur la pertinence du périmètre des TGIR, à la fois trop restreint et trop large pour parvenir à donner un aperçu des infrastructures essentielles pour la recherche française. En effet, comme le rappelle le rapport, par certains aspects, ce périmètre semble trop étroit, ne permettant pas de garantir une vision globale des grandes infrastructures de recherche française. Ainsi, une soixantaine d’installations importantes ne disposent pas du label IR ou TGIR, tandis que certains équipements comme le projet ITER, le réacteur Jules Horowitz ou les infrastructures en matière de défense et d’espace sont exclus de ce périmètre.

En parallèle, le périmètre des TGIR demeure relativement large puisqu’il en existait vingt-deux en 2018. Ces vingt-deux infrastructures sont-elles essentielles pour la recherche française, au point que, sans elles, elle ne pourrait être poursuivie sans perte de temps et de compétences ? Un effort de priorisation parmi ces infrastructures est absolument indispensable, au regard des investissements particulièrement lourds qu’elles supposent et des faibles marges de manœuvre budgétaire dont nous disposons.

Je souhaiterais donc connaître la position du ministère à ce sujet : doit-on ouvrir le label TGIR, dans un souci de cohérence et de lisibilité, ou, au contraire, le recentrer sur les TGIR les plus significatives ? Quels sont, au demeurant, les moyens mis en œuvre par le ministère pour pousser cette logique de définition et de priorisation ?

Je m’adresse ensuite aux opérateurs : étant donné la place de la recherche française dans la compétition mondiale, quelles sont les infrastructures qui doivent tenir une place à part dans les programmes de financement à moyen et long terme ?

Concernant la participation de la France aux appels à projets européens, sujet qui m’est cher, le rapport évoque un retour financier décevant pour les IR et TGIR, la France ayant obtenu 18 millions d’euros en provenance des fonds européens, contre 60 millions d’euros demandés, soit un taux de retour de 30 %. Nos principaux concurrents demandent des montants comparables, mais avec un taux de succès plus élevé : 38 % pour l’Allemagne, 37,5 % pour le Royaume-Uni et 40 % pour l’Italie.

Le rapport précise que les fonds européens représentent encore une part infime du financement des IR et TGIR. Considérant l’ampleur des besoins de financement identifiés, il semble donc crucial pour la France d’obtenir davantage d’aides de l’Union européenne. Comment le ministère explique-t-il ces résultats peu satisfaisants ? Avez-vous d’ores et déjà identifié des axes d’amélioration, et, si oui, lesquels ? De manière plus générale, comment le ministère et les opérateurs entendent-ils renforcer leur stratégie d’influence auprès de l’Union européenne, notamment dans le but d’attirer en France des TGIR européennes ?

Au niveau national, en tant que rapporteur spécial du budget de la recherche, j’ai eu l’occasion de souligner à plusieurs reprises le manque de lisibilité des crédits budgétaires alloués aux TGIR, qui sont éclatés entre plusieurs actions. Le rapport ajoute que la diversité des sources de financement, la difficulté à réconcilier les données financières issues des différents acteurs et l’absence d’un système d’information unifié entre opérateurs rendent malaisée l’agrégation des données. Par conséquent, la représentation nationale ne connaît pas

précisément le montant des crédits de l'État alloués aux TGIR, ce qui pose un réel problème de transparence.

Quelles sont les pistes étudiées par le ministère pour remédier à cette situation ? Comment seront fiabilisées les données contenues dans les documents budgétaires destinés aux parlementaires ? Des correctifs seront-ils apportés dès le projet de loi de finances pour 2020, avec par exemple la rationalisation de la présentation budgétaire du programme 172 ? Les opérateurs envisagent-ils de mettre en place un système d'information unifié, comme le préconise la Cour ?

Lorsque l'État investit dans des TGIR, il s'engage sur plusieurs années, voire plusieurs dizaines d'années. Une programmation pluriannuelle semble donc absolument incontournable pour prévenir tout risque de dérapage budgétaire. Or le rapport s'arrête longuement sur l'insuffisance des outils de programmation pluriannuelle du ministère. À titre d'exemple, j'ai noté que la direction des affaires financières du ministère ne disposait pas de la programmation annuelle à dix ans de chaque TGIR.

La Cour invite donc le ministère à se doter d'une programmation pluriannuelle qui intègre l'ensemble des déterminants de la dépense potentielle et fasse apparaître l'ensemble des dérapages de coûts d'ores et déjà anticipés. La future loi de programmation pluriannuelle de la recherche répondra-t-elle à cet objectif ? Vous semble-t-elle suffisamment ambitieuse de ce point de vue ? Comprendra-t-elle un volet spécifique dédié au financement des TGIR ? Plus globalement, de quels outils de programmation pluriannuelle le ministère entend-il se doter ?

Je m'interroge sur la soutenabilité budgétaire à moyen terme de la mission « Recherche ». En effet, le rapport identifie un certain nombre de risques financiers à moyen et long terme : jouvences, investissements de remplacement, surcoûts de construction, fin de financements non pérennes ou encore engagements financiers potentiels. Entre 2020 et 2035, ces besoins de financement pourraient se situer dans un intervalle compris entre plusieurs centaines de millions d'euros et plus du milliard d'euros.

La DGRI et les opérateurs ont-ils identifié ces besoins de financement ? Parviennent-ils à des chiffrages similaires ? Le cas échéant, quelles sont les pistes étudiées pour répondre à ce défi budgétaire sans compromettre le financement des autres programmes de la mission « Recherche » ?

Permettez-moi de soulever un point particulier, à savoir le financement du projet ESS – *European Spallation Source* –, dont les surcoûts atteignent 20 % : quelle part de ces surcoûts devra *in fine* être payée par la France ?

Je souhaiterais également que M. Houllier nous présente les besoins de financement liés au renouvellement d'une partie de la flotte océanographique française, que j'avais évalués à 500 millions d'euros à l'horizon de 2050 lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019. Comment le ministère entend-il subvenir à ces besoins ?

Au vu de ces besoins de financement et de la faible marge de manœuvre budgétaire, les opérateurs et le ministère doivent s'attacher à développer les ressources propres des TGIR, qui représentent actuellement moins de 5 % du total de leurs ressources. Quelles sont les pistes à l'étude ? Disposez-vous, à ce sujet, d'éléments de comparaison à l'échelle européenne ?

Concernant la prise de décisions sur les TGIR, s'il incombe à leur comité directeur et au Haut Comité des TGIR de se prononcer sur la participation de la France à de grands projets internationaux, le rapport souligne qu'une multitude d'autres éléments entrent en ligne de compte. Les opérateurs disposent, eux aussi, d'un accès direct aux décisionnaires et d'une capacité d'influence évidente, tandis que les grandes décisions d'investissement demeurent dictées par des considérations éminemment politiques. Le rapport prend l'exemple du projet DUNE – Développement d'universités numériques expérimentales – : le CEA et le CNRS sont favorables à un engagement de la France dans ce projet, tandis que le ministère se montre nettement plus réservé.

Ce sujet appelle tout naturellement celui de l'évaluation *a priori* des projets d'investissement, dont le rapport dit qu'elle est encore « en chantier » et largement perfectible. Comment envisagez-vous de rationaliser la prise de décision en matière de TGIR ? Quelles sont les pistes étudiées pour améliorer l'évaluation *a priori* du coût, de l'intérêt scientifique et des potentielles retombées économiques des nouveaux projets ? Comment faire en sorte que les choix d'investissement reflètent les ambitions et la stratégie de notre pays au regard de la compétition mondiale ?

Le rapport avance que les indicateurs permettant de suivre l'activité des TGIR ne sont pas harmonisés. Le ministère a indiqué à la Cour que la formalisation d'indicateurs de performance pouvait être envisagée. Ces indicateurs pourraient éclairer le Parlement lors du vote du budget, quant à l'efficacité des investissements qui sont consentis. Je m'adresse donc aux représentants du CEA, du CNRS et de l'Ifremer : vous semble-t-il envisageable de mettre en place des indicateurs harmonisés, permettant de comparer la performance des différentes TGIR, et donc leur efficacité ? Ces indicateurs pourraient-ils être utilisés pour décider, par exemple, de mettre fin au financement d'une TGIR ?

Enfin, une question d'ordre plus prospectif sur le numérique, porteur d'enjeux nationaux et européens majeurs, où la France bénéficie d'atouts scientifiques et industriels considérables. La question du calcul et du stockage des données détermine aujourd'hui les progrès dans tous les domaines de la recherche. L'enquête réalisée à l'occasion de la feuille de route de 2018 sur les infrastructures de recherche a montré que la quantité de données produites serait globalement multipliée par cinq en cinq ans.

Comment le ministère de la recherche anticipe-t-il les évolutions à venir dans ce secteur ? Quelle est la stratégie poursuivie pour augmenter les capacités de traitement et de stockage des données massives ? Quel est, dans ce cadre, le rôle dévolu aux opérateurs ?

Enfin, le rapport évoque des mutualisations d'infrastructures de recherche civiles et militaires dans le domaine du calcul : ces mutualisations sont-elles à l'étude, et dans le cas contraire, vous semblent-elles envisageables ?

M. Bernard Larrouturou, directeur général de la recherche et de l'innovation au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri). – Je remercie la Cour d'avoir mené ce travail sur un sujet particulièrement difficile et touffu. Elle a souligné à la fois les progrès réalisés depuis sa dernière enquête et le travail considérable qui reste à mener. Ayant pris mes fonctions il y a un an, je suis très sensible au second message.

Je fais miennes plusieurs des remarques formulées dans le rapport. D'abord, il convient de mieux définir le périmètre des TGRI, qui font l'objet d'un suivi particulier dans le

budget de l'État. C'est une question de lisibilité budgétaire. Je fais également mienne la remarque selon laquelle nous avons une forte marge de progression sur la qualité des informations fournies aux parlementaires sur le sujet, et je prends un engagement dans ce domaine.

Sur l'ensemble de ces sujets, nous avons un grand rendez-vous devant nous : la loi de programmation pluriannuelle de la recherche. Le Premier ministre en a lancé la préparation le 1^{er} février et nous nous sommes engagés à ce que les travaux soient terminés à la fin de cette année afin de déposer le projet de loi et d'entamer les débats parlementaires durant le 1^{er} semestre 2020. Les réflexions en cours portent principalement sur des questions de ressources humaines, d'attractivité, de financement et de liens avec les entreprises ou encore sur les moyens d'accroître l'innovation, mais il s'agit d'un texte de programmation pluriannuelle, et nous ne pouvons donc pas ignorer les sujets relatifs aux TGIR.

Du fait du travail considérable qui est en cours sur ce projet de loi de programmation et au risque de vous décevoir, monsieur le rapporteur spécial, je ne prévois pas de changement sensible dans les documents budgétaires qui seront annexés au projet de loi de finances pour 2020. Il me semble indispensable d'attendre l'adoption, proche maintenant, de la loi de programmation, qui prévoira nécessairement un certain nombre de choses en la matière.

En ce qui concerne la question majeure de la soutenabilité qui demande de prendre en compte l'ensemble du cycle de vie d'une infrastructure, nous demandons régulièrement des mises à jour financières, notamment pour les TGIR, mais je dois dire que nous ne disposons pas toujours de ces informations – je pense notamment à certaines organisations internationales comme le CERN – l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire. Des progrès restent à réaliser et nous nous engageons à avancer sur ces questions.

Sur la question de la dimension interministérielle éventuelle et sur celle, très pertinente, de la manière dont sont prises nos décisions, il n'entre pas dans nos priorités de court terme de construire un périmètre sensiblement plus large, qui engloberait des infrastructures relevant aujourd'hui d'autres ministères. Je n'exclus pas une telle évolution, ce qui rejoindrait une proposition de la Cour, mais nous devons d'abord faire des progrès sur notre périmètre actuel. D'autres ministères, comme celui des armées, ont l'habitude de gérer de telles infrastructures sur une très longue durée et nous avons déjà des discussions avec eux sur la manière dont ils travaillent afin d'apprendre de leur expérience. Certaines décisions majeures doivent être prises au niveau interministériel, notamment pour les nouveaux entrants dans le périmètre, mais cela dépend aussi de la dimension du projet. Évidemment, certains processus de décision doivent aussi être clarifiés.

Des travaux ont été menés sur les coûts complets et des réflexions sont naturellement en cours sur le modèle économique – tarification, ressources propres...

Je souhaite aborder un dernier sujet qui est absolument majeur : les données – le *big data* pour reprendre une expression souvent utilisée. Nous sommes au début d'une véritable révolution et nous devons accompagner les communautés scientifiques sur la question de l'ouverture de ces données, qu'elles proviennent du monde de la recherche ou d'ailleurs – je pense, par exemple, aux données de santé. Les scientifiques connaissent bien ces questions, je rappelle d'ailleurs que le *web* est né au sein du CERN. Je sais que la Cour des comptes s'intéresse aussi à ces questions, puisqu'elle nous a récemment transmis un

relevé d'observations provisoires sur un contrôle qu'elle a réalisé au sujet des infrastructures et services numériques.

Je suis conscient de ne pas avoir répondu à l'ensemble des questions posées, mais il est évident que le projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche nous permettra, à une échéance rapprochée, de débattre des TGIR.

Mme Maria Faury, directrice « International et grandes infrastructures de recherche » au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). – Les TGIR constituent un élément important de la stratégie de recherche française, et je souhaite saluer le très important travail réalisé par la Cour des comptes.

Ce rapport contient des éléments positifs, notamment au sujet de l'engagement des opérateurs dans les instances de gouvernance. La Cour évoque « une tutelle inversée », je ne crois pas que nous soyons dans une telle situation, car nous travaillons en toute transparence avec la tutelle. Elle formule également des pistes d'amélioration et des recommandations, nous les recevons de manière très positive et j'espère qu'une prochaine réunion du comité directeur des TGIR pourra examiner comment y répondre au mieux.

J'aurais trois remarques.

En ce qui concerne la feuille de route, je note d'importantes différences de périmètre entre les pays : au Royaume-Uni, la feuille de route vise environ 800 infrastructures contre 27 en Allemagne. Avec 22 infrastructures, nous sommes plus proches du modèle allemand. L'insertion dans cette feuille de route dépend de plusieurs paramètres : le montant, la durée et l'ouverture à la communauté scientifique sur la base de l'excellence.

Il nous semble justement que le réacteur de recherche Jules Horowitz n'appartient pas aux TGIR, puisqu'il a une vocation industrielle et de soutien au parc électronucléaire et qu'il n'est pas ouvert à la communauté scientifique. Certes, nous y menons des partenariats avec certains acteurs, mais nous ne passons pas par des appels à projets. Ce réacteur a été mentionné dans la feuille de route, mais les choses doivent être remises dans leur contexte, car les définitions ont évolué au cours du temps ; cette mention a toutefois permis de lui donner un label qui a consolidé sa place au niveau européen – il a ainsi obtenu environ 25 millions d'euros en provenance du programme-cadre pour la recherche et le développement (PCRD) et 6 millions d'euros d'Euratom.

En tout cas, cette feuille de route est très utile, elle donne une cartographie de l'existant par thèmes, ce qui permet des synergies et des complémentarités. Elle a pu donner une impression, erronée, d'inflation, tant en termes d'infrastructures que de financements ; c'est parce qu'elle a intégré des projets qui existaient, mais qui n'étaient pas labellisés. Elle a permis de fédérer des initiatives et de créer des convergences. En ce sens, elle a bien répondu à sa mission.

Il existe deux types de grandes infrastructures, celles qui vont servir une discipline – le CERN, le Ganil... – et celles qui sont très ouvertes sur de nombreuses communautés – les synchrotrons, les sources de neutrons ou de photons. Ces différences expliquent qu'il n'est pas évident de développer des indicateurs homogènes ; un noyau dur d'indicateurs peut certainement être mis en place, mais il faut aussi prendre en compte les spécificités. En tout cas, nous devons nous appuyer sur les réflexions qui existent en la matière au niveau international.

En ce qui concerne l'élargissement du comité directeur des TGIR, je crois que nous devons rester prudents. Il peut être élargi en tant que de besoin, mais il doit conserver son efficacité. Nous avons des exemples où chacun a pu jouer son rôle – je pense notamment à *l'European Spallation Source* (ESS), qui a été évalué par le Haut Conseil des TGIR, puis validé par le CD-TGIR, avant de faire l'objet de plusieurs réunions interministérielles.

Dernier point, le financement. À mon sens, il est nécessaire de définir des seuils ; c'est d'ailleurs l'objet de l'action 13 des TGIR. Pour autant, comment définir une infrastructure essentielle ? Certaines infrastructures demandent un pilotage resserré, une trajectoire soutenable et un suivi précis. Nous devons aussi avoir le courage d'arrêter certains projets – je rappelle que nous le ferons pour Orphée à la fin de cette année. Il me semble qu'en dessous d'un certain seuil nous devons laisser les opérateurs agir, même s'il peut être nécessaire d'améliorer le *reporting*. En tout cas, l'uniformité n'est pas une solution adaptée et nous ne sommes pas très favorables à la mise en place d'un outil unique. Il est vrai que la situation est plus compliquée en cas de multiples tutelles, car les logiques et les outils utilisés peuvent être différents. Pour autant, nous allons prendre en compte la recommandation de la Cour et voir comment nous pouvons y répondre.

M. Alain Schuhl, directeur général délégué à la science du Centre national de la recherche scientifique (CNRS). – Je salue aussi le très important travail réalisé par la Cour des comptes. Nous avons parlé d'une feuille de route, les réflexions sur la mise en place d'une vision pluriannuelle sont donc déjà engagées.

Au risque de vous surprendre, il ne nous semble pas impossible de mettre en place une grille d'évaluation unique pour l'ensemble des TGIR. Cependant, nous devons prendre des précautions, car c'est la performance scientifique qui doit primer. Or introduire des évaluations que je qualifierai de « métriques » – nombre de publications... – serait dangereux et inadapté. L'ouverture est également un aspect important à prendre en compte, que ce soit d'un point de vue scientifique, international ou socio-économique, et ces aspects ne sont pas facilement traduisibles dans une note globale.

Il est aussi très important d'avoir la capacité d'attirer des infrastructures sur le sol français, car elles ont un impact sur le territoire – je pense, par exemple, à l'institut Laue-Langevin (ILL) ou au synchrotron européen (ESRF) à Grenoble.

Les notions d'infrastructure de recherche et de très grande infrastructure ont été élargies au fil du temps à d'autres communautés, y compris à des sciences humaines, et les évaluations ne peuvent pas toujours reposer sur le même modèle.

Dans tous les TGIR sur lesquels nous travaillons, nous essayons de montrer le retour de l'infrastructure pour le territoire et pour la science. Rendre ces grilles de lecture plus lisibles et plus comparables les unes avec les autres est possible dans le cadre des précautions d'usage que j'ai évoquées tout à l'heure. En particulier, nous devons rester dans l'idée d'une science ouverte.

Comment définir une infrastructure essentielle permettant de distinguer les infrastructures de recherche des très grandes d'entre elles ? La réponse n'est pas évidente, elle doit reposer sur la notion de durée et sur la pérennité de la discipline. Je crois que nous pouvons travailler ensemble sur ces questions au sein du CD-TGIR.

M. François Houllier, président-directeur général de l’Institut français de recherche pour l’exploitation de la mer (Ifremer). – Je souhaite également remercier la Cour des comptes pour ce travail qui a été réalisé avec l’ensemble des équipes des organismes concernés.

Pour l’Ifremer, ce contrôle intervenait à un moment particulier, puisque la flotte océanographique française, qui était partagée entre le CNRS, l’Ifremer, l’institut polaire français Paul-Émile-Victor et l’Institut de recherche pour le développement (IRD), venait d’être unifiée et adossée à l’Ifremer, tout en restant ouverte à l’ensemble de la communauté scientifique. Demain, nous publierons le premier rapport annuel de la flotte dans ce cadre ; il a été validé collectivement par l’ensemble des organismes concernés.

L’Ifremer opère deux infrastructures : la flotte océanographique française, qui représente un tiers du budget de l’institut, ce qui est évidemment significatif, et Euro-Argo, qui est plus petite – contribution européenne au réseau international Argo, elle est constituée de près de 4 000 flotteurs profilants autonomes. Vous le voyez, nous sommes dans des registres très différents.

L’unification de la flotte répond bien évidemment à certaines questions soulevées par la Cour des comptes en termes de lisibilité financière ou internationale et de mutualisation. Cette flotte est adossée à l’Ifremer et sa direction est collégiale et partagée entre les différents acteurs. Nous travaillons également avec le ministère des armées, notamment avec le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), et celui des outre-mer au titre des Terres australes et antarctiques françaises, mais il reste des progrès à réaliser avec d’autres ministères, comme celui de la culture. Les évolutions en cours vont donc dans le sens évoqué dans le rapport.

Sur les sujets européens, nous nous heurtons, malgré les différents efforts qui ont été fournis, à des enjeux de souveraineté – zone économique exclusive, pavillon... Des échanges et des partages ont eu lieu, mais ils restent de portée limitée, et il n’existe pas de flotte océanographique européenne. Nous travaillons à des coopérations avec l’Allemagne, notamment pour concevoir ensemble certains outils. Grâce à l’unification de notre flotte – nous sommes le seul pays à l’avoir fait –, la France est d’ailleurs à même d’exercer un certain leadership en Europe à ce sujet.

En ce qui concerne la programmation, le contrat d’objectifs et de performance de l’Ifremer pour la période 2019-2023 contient un objectif dédié à la flotte et une action particulière : élaborer en 2019 une programmation budgétaire pluriannuelle sur une durée de cinq ans pour le fonctionnement et de dix ans pour l’investissement.

En ce qui concerne l’enveloppe de 500 millions d’euros que vous avez évoquée à l’horizon de 2050, monsieur le sénateur, nos réflexions aboutissent à un chiffre de 242,5 millions à l’horizon de 2035, hormis les deux navires majeurs, le *Thalassa* et le *Marion Dufresne*. Nous aurons des discussions à ce sujet avec le ministère dans le courant de l’année.

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Dans le rapport budgétaire, nous avions une vision sur quarante ans, ce qui explique cette divergence.

M. François Houllier. – L’échéance temporelle n’est pas la même en effet. En outre, le *Marion Dufresne* appartient au ministère des outre-mer.

Je voudrais dire en conclusion que les aspects financiers sont évidemment importants, mais les ressources humaines et les compétences le sont tout autant. Quand les opérateurs sont dans le Pacifique, ils ne peuvent pas se trouver en même temps dans l'Atlantique...

Mme Nelly Tocqueville, rapporteure pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – En tant que rapporteure du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables », j'ai particulièrement insisté sur la nécessité d'une mutualisation, en particulier en ce qui concerne l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR). Ces organismes procèdent à des recherches dans des secteurs proches et il serait intéressant de mutualiser les forces afin d'améliorer les résultats. J'avais donné un avis favorable sur l'adoption des crédits du programme, mais j'avais aussi noté une baisse des financements qui pouvait dans certains cas poser des difficultés – je pense notamment à l'IRSN, dont les missions sont très importantes. Je serai particulièrement vigilante sur ce point cette année.

Dans son rapport, la Cour des comptes déplore l'absence de participation de certains ministères au directoire. Je crois qu'il serait intéressant d'impliquer l'ensemble des ministères, notamment celui de la transition écologique. Les inquiétudes actuelles sur les questions environnementales justifient pleinement cette intégration.

Mme Laure Darcos, rapporteure pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Le rapport de la Cour met en évidence le fouillis, en tout cas le manque d'homogénéité de la catégorie des TGIR – il est vraiment très compliqué de s'y retrouver ! La faiblesse des financements européens obtenus par la France est assez inquiétante ; cette faiblesse provient-elle des défauts d'organisation que vous mettez en avant ? La loi de programmation permettra peut-être, je l'espère, de corriger ce point.

J'aurais par ailleurs deux remarques : premièrement, quel va être l'impact du Brexit sur les TGIR ? Par ailleurs, est-il bien sage de demander des cofinancements aux collectivités locales, dont les ressources sont tendues ? Je regrette que vous n'ayez pas travaillé plus avant sur les projets ITER et Jules Horowitz – j'ai bien compris que cela sortait de votre périmètre. Certains établissements attendent en effet des décisions politiques et les enjeux sont très importants.

M. Yvon Collin. – Je m'associe aux remerciements quant à la qualité du travail que la Cour a réalisé sur ce sujet qui est important. Quelques points saillants ressortent, notamment une opacité de gestion et un manque de dynamisme chez certaines institutions. La Cour relève aussi des difficultés à évaluer cette politique ; il est vrai qu'il est toujours difficile d'évaluer une politique publique et cette règle générale est encore plus vraie dans le domaine de la recherche. Chacun sait qu'il arrive fréquemment qu'on trouve ce que l'on ne cherche pas...

En matière de recherche, il y a aujourd'hui deux enjeux majeurs : l'énergie et le numérique. En ce qui concerne la souveraineté numérique, la France déploie-t-elle tous les efforts nécessaires en matière d'intelligence artificielle ? Certains disent que nous sommes en retard. Qu'en est-il ? Ce retard est-il, le cas échéant, rattrapable ?

Par ailleurs, assistons-nous à une fuite des cerveaux ? Disposons-nous bien de tout le potentiel de compétences qui est produit par notre système éducatif ? Vous connaissez l'adage : des chercheurs qui cherchent, on en trouve ; des chercheurs qui trouvent, on en cherche...

M. Michel Canévet. – Je salue à mon tour le travail réalisé par la Cour des comptes.

La France a signé en 2000 la stratégie de Lisbonne, qui fixe un objectif de dépenses de recherche et développement de 3 % du PIB. Nous n'y sommes pas encore. Pour autant, des efforts budgétaires ont été fournis pour les TGIR, puisque l'enveloppe est passée de 625 millions d'euros en 2012 à 851 millions en 2017, ce qui représente une augmentation significative.

Il est vrai que l'identification des infrastructures est particulièrement difficile. Est-ce que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a bien évalué l'ensemble des projets potentiels, notamment en matière de défense ? Est-ce que les régions sont associées au pilotage des TGIR ? Comment s'organisent les relations avec les universités ? J'ai l'impression que les choses fonctionnent encore en silo, y compris au sein du ministère... Est-ce que le statut actuel des grands opérateurs leur donne suffisamment d'autonomie ? La feuille de route est-elle suffisamment claire ?

En tant que sénateur du Finistère, je dirai un mot sur l'Ifremer, dont le siège est dorénavant à Brest, ce dont je me réjouis ! Le potentiel maritime de la France est immense et c'est une richesse importante pour notre pays. Est-ce que l'Ifremer s'appuie sur d'autres outils que la flotte océanographique pour mener certaines de ses actions, notamment lorsque la flotte est déployée au loin ?

Mme Christine Lavarde. – Beaucoup de choses ont été dites, je ne ferai donc qu'un constat. Nous avons l'impression que deux dispositifs cohabitent sans se parler : le programme d'investissements d'avenir et les TGIR. On le voit très bien sur la question de l'intelligence artificielle. Les crédits du PIA ne semblent pas utilisés pour les très grandes infrastructures de recherche ou seulement pour boucher des trous – je pense au réacteur Jules Horowitz –, alors même que la finalité de ces deux programmes va dans le même sens et qu'ils s'inscrivent sur des durées longues.

Le PIA est aujourd'hui géré par le SGPI avec trois opérateurs, mais l'Agence nationale de la recherche ne semble même pas être un élément principal de ce dispositif. Des questions de gouvernance et de complémentarité se posent donc. D'ailleurs, il ne me semble pas que le SGPI siège dans les instances des TGIR. Ne faudrait-il pas repenser l'organisation du financement et dépasser le modèle de cohabitation qui existe trop souvent aujourd'hui ?

M. Marc Laménie. – Je vous remercie également pour ce rapport. Ce sujet concerne des enjeux économiques et financiers importants. On ne comprend pas toujours très bien comment sont organisés certains opérateurs et quelle est leur utilité. Ne faudrait-il pas envisager des regroupements ? Je pense, par exemple, à l'IRSN et à l'Autorité de sûreté nucléaire. Par ailleurs, je note que la plupart de ces organismes sont situés en Île-de-France ou autour des métropoles, et je voudrais défendre les territoires ruraux qui ont aussi toute leur place dans ce dispositif.

Mme Sophie Moati. – Les incertitudes actuelles autour du Brexit sont fortes, notamment pour les projets qui fonctionnent sous la forme d'un consortium européen dit ERIC – *European Research Infrastructure Consortium* –, mais il est certain que des questions se poseront très rapidement.

Il est vrai que les financements européens sont assez faibles pour les TGIR, mais les infrastructures de recherche en ont davantage bénéficié.

Le lien des régions avec les TGIR est assez tenu, il ne s'impose d'ailleurs pas de manière générale et nous n'estimons pas que, pour ce type d'infrastructures, les régions doivent participer au CD-TGIR. En revanche, les relations entre les universités et les TGIR méritent d'être prises en considération.

Madame Lavarde, la Cour partage votre avis : il est étonnant que les crédits du PIA soient si peu mobilisés au bénéfice des projets de recherche.

M. François Houllier. – En ce qui concerne l'attractivité, je crois pouvoir dire qu'elle existe. Je l'ai moi-même constatée dans mon poste précédent. Des centres d'excellence réussissent à attirer des talents.

Pour l'Ifremer, le lien avec les régions est réel. Ainsi, la région Bretagne a cofinancé la flotte océanographique à hauteur de 16 millions d'euros. Par ailleurs, il me semble très important que les universités soient pleinement associées aux TGIR, mais plutôt en tant qu'utilisatrices qu'opératrices. Nous devons écouter l'expression des besoins des universités.

Sur notre statut, le contrat d'objectifs et de performance que nous avons négocié avec l'État contient une action particulière sur la flotte et il me semble que ce mode de fonctionnement est satisfaisant.

Enfin, pouvons-nous opérer des mutualisations avec d'autres dispositifs ? Je suis un peu réservé : il existe des navires d'opportunité, mais ce n'est pas toujours possible, car cela nécessite de disposer de certaines infrastructures, parfois lourdes.

M. Bernard Larrouturou. – Concernant le Brexit, une question se pose pour les infrastructures qui ont le statut d'un ERIC, mais la plupart des grandes infrastructures internationales relèvent d'un statut multilatéral *ad hoc* qui ne concerne pas directement, le plus souvent, l'Union européenne.

En ce qui concerne les liens avec les collectivités locales, les choses bougent et il est évident que la présence d'une grande infrastructure est un élément majeur d'attractivité pour elles comme pour les universités concernées. L'Union européenne a d'ailleurs utilisé des fonds structurels pour financer des infrastructures de recherche dans les pays de l'Est.

Je peux comprendre la critique selon laquelle le ministère fonctionne en silo, mais je peux aussi vous dire que nous nous soignons...

Les universités jouent un rôle différent selon les situations. Elles sont parfois associées au pilotage. Nous nous éloignons du schéma traditionnel dans lequel les universités étaient sous la seule tutelle de leur direction de rattachement au ministère. Nous demandons aux organismes de contribuer à l'émergence de grands sites universitaires.

En ce qui concerne le PIA, de réels progrès ont été réalisés et un dialogue a été engagé, notamment depuis le début du quinquennat et la transformation du commissariat général à l'investissement en un secrétariat général. La circulaire du Premier ministre indique clairement que le SGPI porte des actions qui s'inscrivent dans le cadre des politiques publiques. C'est le cas en matière de recherche dans le domaine de l'intelligence artificielle. Le financement des grands équipements reste compliqué. Dans la biologie, le PIA a financé des projets importants. Il est conçu pour porter des transformations, mais la pérennité n'est pas nécessairement assurée. L'articulation entre le ministère et le SGPI s'est améliorée, même si nous pouvons encore progresser.

Mme Maria Faury. – Je note tout d'abord que les TGIR ne sont pas uniquement parisiennes. Des territoires comme Grenoble, Caen ou Aix Marseille en hébergent, ce qui renforce leur attractivité. La présence d'un tel équipement apporte un rayonnement scientifique et a un impact économique : dans l'exemple de l'Institut Laue-Langevin, on estime qu'un euro investi permet d'injecter 3,5 euros dans l'économie française ; le rapport est de 1 à 3 pour l'ESRF.

La Commission européenne essaye d'ailleurs de diversifier les pays d'implantation et il me semble que la France devra être vigilante sur ce point. Il est très important pour notre pays de conserver l'implantation de grandes infrastructures internationales.

Au sujet du Brexit, la situation est flottante. Les infrastructures gérées par un accord intergouvernemental ne sont pas concernées, c'est le cas de l'ESRF, de l'ILL ou de XFEL, le laser européen à électrons libres et à rayons X ; pour celles qui ont le statut d'un ERIC, il semblerait que le Royaume-Uni réfléchisse à adopter le modèle suisse, c'est-à-dire une participation contre un financement.

En ce qui concerne la conférence des présidents d'université (CPU), je ne souhaite pas restreindre le CD-TGIR ; je dis simplement que cet organe doit conserver un certain niveau d'efficacité, tout en entretenant un dialogue avec tous les acteurs.

M. Alain Schuhl. – À propos d'une éventuelle fuite des cerveaux, je rappelle que 25 % des nouveaux entrants au CNRS sont, encore cette année, étrangers, ce qui démontre l'attractivité de la France.

Dans le domaine de l'intelligence artificielle, nous sommes en concurrence avec de grandes sociétés qui peuvent verser des salaires sans commune mesure avec ce que nous pouvons faire. Nous devons donc rester particulièrement attentifs.

Je rappelle aussi que, début septembre, la France mettra en route un nouveau calculateur – il prendra le nom de Jean Zay –, qui sera le plus grand d'Europe. Nous avons donc des atouts pour attirer les cerveaux.

En ce qui concerne le Brexit, rappelons-nous que le Royaume-Uni a participé à certains programmes avant même son entrée dans la Communauté économique européenne – je pense à la pile ILL.

Enfin, la région Île-de-France participe régulièrement au financement des TGIR. C'est le cas du synchrotron Soleil : la région a participé à hauteur de 60 %, soit 163 millions d'euros.

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Je voulais ajouter que j'ai mené une mission de contrôle sur l'implication des régions dans la politique de la recherche. Les auditions sont terminées et le rapport sera présenté prochainement devant la commission.

La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes, ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour les crédits de la recherche.

La réunion est close à 12 h 45.

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

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

Mercredi 10 juillet 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président de la commission des lois, et de M. Gérard Dériot, vice-président de la commission des affaires sociales -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Justice prud'homale – Examen du rapport d'information

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, la commission des lois et la commission des affaires sociales ont décidé, il y a maintenant dix-huit mois, de constituer un groupe de travail commun sur la justice prud'homale. Nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner son rapport.

M. Gérard Dériot, président. – Je vous prie d'excuser l'absence du président de la commission des affaires sociales, Alain Milon, qui a dû regagner son département.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Voilà plus de dix-huit mois que vous nous avez confié la mission de travailler sur le fonctionnement de la justice prud'homale. Cette mission se situe dans la continuité des travaux de la mission d'information de la commission des lois sur le redressement de la justice, qui n'avait que partiellement abordé la question de la justice prud'homale compte tenu de son très vaste champ.

Vous le savez, le contentieux de l'exécution et de la rupture du contrat de travail relève en France, et depuis très longtemps, de juridictions particulières que sont les conseils de prud'hommes. Ces juridictions sont fortement ancrées dans le paysage judiciaire français et constituent l'une des plus anciennes institutions de notre pays. Elles incarnent à la fois la proximité – il existe au moins un conseil de prud'hommes dans chaque département, avec un total de 210 – et le paritarisme.

La durée très longue de notre mission nous a permis d'effectuer vingt-huit auditions et tables rondes et d'organiser un vaste programme de déplacements. Nous nous sommes rendus dans le ressort de huit cours d'appel pour y rencontrer les conseillers prud'hommes et les fonctionnaires des greffes : nous avons visité treize conseils et nous avons également rencontré, lors des déplacements, les représentants de treize autres conseils, soit des échanges avec 13 % des conseils de prud'hommes de France métropolitaine, sans compter des contributions écrites spontanées sur la base du questionnaire que nous avions établi et qui a parfois suscité de fortes réactions.

Nous n'avons toutefois pas limité nos travaux aux conseils de prud'hommes, considérant qu'ils étaient l'un des chaînons de la justice du travail, qui ne peut être étudié que dans ses relations avec les autres acteurs – juges départiteurs, conseillers des cours d'appel ou encore avocats. Nous avons également rencontré les organisations professionnelles et syndicales, ainsi que des experts et auteurs de rapports récents sur le sujet.

Nos déplacements ont même dépassé le cadre de l'hexagone, puisque nous nous sommes rendus en Belgique afin d'y étudier l'ordre juridictionnel du travail.

Les conseils de prud'hommes font l'objet de critiques. Certaines sont assises sur des préjugés infondés. On entend parfois que tel conseil de prud'hommes donnerait systématiquement raison aux employeurs, tel autre aux salariés, ou que les décisions rendues seraient aléatoires, non motivées ou infondées en droit.

Néanmoins, les critiques récurrentes traduisent parfois de réelles difficultés.

La fonction de conciliation de la justice prud'homale, pourtant traditionnelle et centrale, est aujourd'hui marginale, avec un taux de conciliation de 8 % au niveau national.

La fonction de jugement semble défaillante, avec des délais de plus de seize mois en moyenne, plus longs que pour toutes les autres juridictions de première instance. Un taux d'appel des deux tiers, qui dépasse, et de loin, celui de toutes les autres juridictions, engorge les cours d'appel et témoigne d'un manque d'acceptabilité des décisions rendues. En outre, le taux d'infirmerie en appel est non négligeable. De nombreux conseillers des chambres sociales des cours d'appel nous ont d'ailleurs dit que, si les jugements pouvaient sembler de bon sens dans la solution retenue, ils péchaient en général par un manque de motivation et de raisonnement juridique.

Suite à différents rapports dressant un état des lieux des difficultés de la justice prud'homale, un certain nombre de réformes ont été prévues, en particulier, par la loi « Macron » du 6 août 2015 et par le décret du 20 mai 2016 pris pour son application. Ces réformes sont encore récentes et il est sans doute trop tôt pour en mesurer pleinement les effets. Force est toutefois de constater qu'elles n'ont pas considérablement amélioré la situation et qu'elles sont souvent mal voire pas appliquées.

Nos déplacements et nos auditions ont fait évoluer les idées que nous pouvions, les unes et les autres, avoir au départ et nous ont permis de dresser plusieurs constats.

Premièrement, la justice du travail bénéficie grandement de l'intervention de juges non professionnels, qui connaissent le monde du travail pour en être issus.

Deuxièmement, les statistiques nationales et le prisme parisien cachent des disparités parfois très fortes d'un conseil de prud'hommes à l'autre. Du point de vue du justiciable, de telles disparités ne sont pas satisfaisantes : selon que le conseil de prud'hommes compétent fonctionne bien ou est embolisé, il attendra moins de six mois ou près de deux ans pour que son affaire soit traitée. La situation est très variable, trop variable, d'un conseil à l'autre, en termes de charge de travail, de respect de la procédure, d'implication dans la conciliation, etc. Empiriquement, nous avons vu que les choses fonctionnaient généralement mieux dans les petites et moyennes juridictions, où les conseillers se connaissent et ont l'habitude de travailler ensemble, à la différence des plus grosses, mais ce n'est pas une règle absolue.

Troisièmement, les causes de ces difficultés sont multiples. Les conseils de prud'hommes pâtissent des difficultés dont souffre, d'une manière générale, le service public de la justice, à commencer par le manque de moyens humains et matériels.

Enfin, le rôle de juge à part entière des conseillers prud'hommes est trop souvent insuffisamment intériorisé par les magistrats professionnels, les justiciables, les avocats, mais

également par les conseillers prud'hommes eux-mêmes. Nous avons ainsi pu constater que certains conseils de prud'hommes peinent à fonctionner comme de vraies juridictions et tendent à reproduire au sein de ce qui devrait être un lieu de justice impartial les tensions sociales, voire politiques, locales.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – Notre rapport formule une série de propositions de nature à améliorer le fonctionnement de la justice prud'homale.

Il nous semble souhaitable de conserver le principe selon lequel des juges issus du monde du travail doivent participer à la justice du travail. Nous recommandons donc de maintenir l'autonomie des conseils de prud'hommes, car nous sommes convaincues de la pertinence de ce modèle pour juger les litiges du travail, à condition bien sûr de le réformer.

La justice prud'homale relève aujourd'hui de la responsabilité croisée de deux ministères. Il conviendrait de simplifier les choses, en confiant la gestion du financement de la formation continue, la gestion des défenseurs syndicaux et le secrétariat du conseil supérieur de la prud'homie au ministère de la justice, le ministère du travail demeurant compétent pour fixer la répartition des sièges entre organisations, sur la base de la mesure de l'audience aux élections professionnelles.

Nous estimons toutefois que, si les conseils de prud'hommes ont historiquement pour mission première de résoudre les litiges par la conciliation et, uniquement à titre subsidiaire, de les juger, cette priorité donnée à la conciliation n'est plus adaptée à l'évolution du contentieux. En effet, la conciliation est aujourd'hui très rare en pratique et apparaît bien souvent, aux yeux de l'ensemble des acteurs, comme une étape préalable fastidieuse et purement formelle. Les causes de cet état de fait sont multiples. Les conseils de prud'hommes connaissent aujourd'hui essentiellement de litiges liés à la rupture du contrat de travail, ce qui a tendance à durcir les positions des parties. La complexification du droit et l'intervention désormais très courante d'avocats ne sont en outre guère favorables à la conciliation. Surtout, la conciliation tend à s'opérer sous d'autres formes, que ce soit par la rupture conventionnelle ou par des transactions en dehors du conseil de prud'hommes.

Nous proposons donc de modifier le circuit de traitement des affaires transmises aux conseils de prud'hommes. Un bureau d'orientation serait ainsi chargé de décider, pour chaque affaire, s'il y a lieu de tenter une conciliation ou s'il convient de passer directement à l'étape du bureau de jugement.

Pour les affaires pour lesquelles une conciliation serait tentée, nous proposons de renforcer ses chances d'aboutir en rendant obligatoire la présence des parties, en spécialisant davantage certains conseillers des prud'hommes et en leur offrant une formation spécifique à la conciliation.

Il serait en outre souhaitable que le défendeur fournisse avant l'audience de conciliation des éléments de réponse au demandeur, afin que les conseillers soient davantage en mesure de préparer cette audience. Enfin, le barème de l'aide juridictionnelle devrait être rendu plus incitatif pour les avocats.

En parallèle, les modes amiables de règlement des différends, notamment la médiation, devraient être encouragés en matière de litiges du travail.

Par ailleurs, nous avons pu constater que les conseils de prud'hommes ne se sont pas emparés de la possibilité qui leur a été offerte par la loi du 6 août 2015 d'orienter les affaires les plus complexes directement devant une formation de départage ou un bureau de jugement restreint. Nous proposons que l'orientation vers une formation de jugement présidée par un magistrat soit de droit si les parties le demandent.

De bonnes relations entre le conseil de prud'hommes et les avocats du ressort permettent d'accélérer les procédures, en fluidifiant les échanges de pièces et en limitant le nombre de renvois. Il convient donc d'encourager les conseils de prud'hommes à conclure des conventions avec les barreaux locaux.

En contrepartie, il faut inciter les présidents de conseils de prud'hommes à faire une application plus stricte des règles de la mise en état, c'est-à-dire de l'organisation de l'échange des pièces et des conclusions qui permettent de mettre l'affaire en état d'être jugée.

Cette réforme de la procédure doit s'accompagner d'une série de mesures nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des conseils de prud'hommes.

Il convient, premièrement, d'assurer l'adéquation entre les moyens humains, matériels et budgétaires de la justice prud'homale et sa mission. Cela suppose d'adapter le nombre de conseillers au sein de chaque conseil afin de tenir compte des évolutions démographiques, économiques et contentieuses, mais également de pourvoir suffisamment de postes de greffiers et de juges départiteurs. Raccourcir les délais globaux suppose également de pourvoir suffisamment de postes de conseillers au sein des cours d'appel.

Il serait également souhaitable de permettre le recrutement, au sein des conseils de prud'hommes, d'assistants de justice et de juristes assistants pour assister les conseillers et les juges départiteurs dans la préparation des audiences et la rédaction des jugements.

Certains conseils de prud'hommes sont locataires de leurs locaux depuis de nombreuses années et les loyers payés à ce titre représentent parfois des sommes considérables. Nous avons pu visiter des locaux vétustes, exigus ou à l'inverse surdimensionnés. La stratégie immobilière de la justice prud'homale doit être optimisée ; cela est d'ailleurs vrai pour la justice au sens large, sans remettre en cause pour autant la carte judiciaire prud'homale.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Il convient également d'insister sur l'idée selon laquelle les conseillers prud'hommes sont des juges à part entière. Cela peut passer par des symboles, comme le port de la robe en lieu et place de la médaille, à même de réduire l'ascendant que peuvent parfois prendre les avocats sur les conseillers, mais aussi de lisser la différence de fonction qui peut être perçue avec les magistrats professionnels.

Certaines d'entre nous estiment que nous pourrions même aller jusqu'à appeler les conseils de prud'hommes des tribunaux de prud'hommes et les conseillers des juges, afin de réaffirmer leur nature juridictionnelle.

Il convient enfin d'assurer dans chaque conseil de prud'hommes l'existence d'une salle d'audience conforme à sa fonction juridictionnelle, ce qui est parfois loin d'être le cas.

Il semble souhaitable que les fonctions de président ou de vice-président de conseil ne soient pas toujours confiées aux mêmes personnes durant des décennies. Nous

proposons donc d'instaurer une limitation dans le temps du nombre de mandats consécutifs de président ou de vice-président de conseil de prud'hommes.

En outre, les magistrats professionnels et les juges consulaires se sont vu imposer une obligation de déclaration d'intérêts pour prévenir en amont les risques de conflits d'intérêts. Il nous semble que cette obligation devrait être étendue aux conseillers prud'hommes.

La revalorisation du rôle des conseillers prud'hommes doit également passer par un changement du regard porté sur eux par les magistrats professionnels.

Il convient à cet effet que les chefs de cours accordent au bon fonctionnement des conseils de prud'hommes la même attention que celle qu'ils accordent aux autres juridictions de leur ressort, afin de favoriser le sentiment d'appartenance des conseillers prud'hommes à l'institution judiciaire, avec les responsabilités et les exigences que cela implique.

Les chefs de cours pourraient dans cet esprit organiser des échanges réguliers entre les magistrats professionnels et les conseillers prud'hommes de leur ressort et permettre à ces derniers d'assister aux audiences et aux délibérés des chambres sociales des cours d'appel. Un conseiller référent pourrait à cet effet être désigné dans chaque cour d'appel.

En ce qui concerne les relations entre les conseillers prud'hommes et les juges départiteurs, il conviendrait qu'un cadre clair soit fixé au niveau national, proposant de bonnes pratiques, pour que les juges départiteurs puissent fournir un appui juridique et procédural aux conseillers prud'hommes, sans remettre en cause leur liberté de jugement ni le secret du délibéré.

Dans cette même logique, il serait souhaitable que les conseillers prud'hommes participent effectivement aux audiences de départage afin que la décision rendue soit collégiale. De plus, les décisions de renvoi à la formation de départage devraient être motivées, afin que les points sur lesquels les conseillers n'ont pu se mettre d'accord soient clairement identifiés.

Les conseillers prud'hommes doivent être en mesure d'exercer au mieux leur mission. Cela passe par une réévaluation de leurs conditions d'indemnisation, leur permettant de mieux préparer les audiences en amont, de prendre connaissance des dossiers et de participer à des réunions de travail pour améliorer leurs pratiques. La gestion de cette indemnisation devrait en outre être automatisée pour alléger et simplifier la charge de travail des greffes des conseils.

Nous recommandons également la mise en place d'une obligation de formation continue, assurée par l'école nationale de la magistrature (ENM). Cette formation continue obligatoire ne remettrait pas en cause la possibilité pour les organismes agréés relevant des organisations syndicales et professionnelles de proposer des formations aux conseillers prud'hommes, mais le programme de ces formations, défini par un arrêté datant de 1981, devra en tout cas être actualisé. En complément, il nous semble souhaitable que les formations dispensées par l'ENM aux magistrats professionnels, et qui sont déjà ouvertes à d'autres publics, soient également rendues accessibles aux conseillers prud'hommes, dans la limite des places disponibles.

Enfin, il est indispensable d'accroître les moyens informatiques des conseils de prud'hommes, ne serait-ce que pour développer l'accès aux ressources juridiques en ligne internes au ministère de la justice et mettre à disposition des conseillers prud'hommes des trames de jugement et de motivation. Ces outils font cruellement défaut à ce jour.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Afin d'améliorer le fonctionnement des conseils de prud'hommes, nous recommandons d'accroître les prérogatives de leurs président et vice-président, pour en faire de vrais chefs de juridiction et renforcer leur autorité auprès des autres conseillers, en leur confiant expressément la responsabilité du bon fonctionnement du conseil et du respect de la procédure et des délais de jugement. Cela leur permettrait notamment d'organiser la juridiction, de rappeler la procédure et d'harmoniser les pratiques entre les sections. Ces nouvelles tâches impliqueraient d'adapter en conséquence leur statut matériel.

Le fonctionnement interne des conseils de prud'hommes pourrait être fluidifié par la mise en place d'une instance, qui pourrait être nommée conférence des présidents, chargée notamment de délibérer des sujets d'intérêt commun et d'harmoniser les pratiques, regroupant les présidents et vice-présidents du conseil et des sections sous l'autorité des premiers.

L'organisation des conseils de prud'hommes en sections correspond au principe du jugement par les pairs. Toutefois, la répartition des conseillers entre les différentes sections n'apparaît pas toujours adaptée aux évolutions sociales et économiques. Nous proposons donc d'aller plus loin dans l'assouplissement qui a déjà été permis, en autorisant le président et le vice-président du conseil de prud'hommes à transférer de façon définitive un conseiller d'une section à l'autre, selon des modalités simplifiées.

La dernière campagne de désignation des conseillers prud'hommes a mis en lumière une certaine crise des vocations. Les règles de candidature pourraient être assouplies pour permettre par exemple aux retraités de se porter candidats dans les conseils de prud'hommes de ressorts voisins de celui de leur domicile.

La justice prud'homale est, et doit rester, une justice de proximité. La question de l'accessibilité ne se résume toutefois pas à la proximité géographique. En effet, la complexification du droit du travail rend parfois difficile pour certains de nos concitoyens, en particulier pour les plus fragiles, la saisine du conseil de prud'hommes.

À cet égard, le nouveau formulaire de saisine mis en place depuis 2016 a fait l'objet de nombreuses critiques. Toutefois, il convient de rappeler que ce formulaire n'est pas obligatoire, mais qu'il vise uniquement à aider le justiciable à rédiger une demande comportant tous les éléments nécessaires à sa recevabilité. Plutôt que de revenir sur ce formulaire, nous considérons qu'il est nécessaire que les conseils de prud'hommes développent des partenariats avec les différentes structures d'accès au droit que sont notamment les conseils départementaux d'accès au droit et les maisons de la justice et du droit, afin que les justiciables soient mieux accompagnés.

Dans le cadre de la carte judiciaire actuelle, il pourrait par ailleurs être intéressant de développer les audiences foraines afin de renforcer la proximité de la justice du travail dans des sites judiciaires dépourvus de conseil de prud'hommes. Nous l'avons, par exemple, vu en Belgique, où la réduction du nombre de juridictions, opérée il y a quelques années, s'est accompagnée d'un maintien des lieux de justice.

La création des défenseurs syndicaux par la loi de 2015 a visé à renforcer une possibilité qui existait déjà. Il existe un nombre important de défenseurs syndicaux, mais il semble qu'ils interviennent peu auprès des conseils de prud'hommes. Afin d'être en mesure d'évaluer cette réforme et surtout d'appliquer réellement la règle selon laquelle un défenseur syndical est rayé de la liste régionale s'il n'a aucune activité pendant un an, il conviendrait de mettre en place un suivi de l'activité des défenseurs syndicaux, en demandant aux greffes de tenir des statistiques relatives à la participation des défenseurs syndicaux aux audiences.

Le contentieux de l'inaptitude, qui concerne des décisions du médecin du travail, a été transféré aux conseils de prud'hommes. Il nous semble qu'il serait souhaitable qu'il soit transféré aux tribunaux judiciaires, les magistrats professionnels étant plus habitués à demander des expertises médicales.

L'ensemble de ces mesures vise *in fine* à poursuivre deux grands objectifs, alors que la justice prud'homale nous semble aujourd'hui au milieu du gué, compte tenu des réformes passées et des difficultés persistantes.

D'une part, l'ancrage de la justice prud'homale dans l'institution judiciaire doit être renforcé et le mouvement de professionnalisation des conseillers prud'hommes poursuivi. De nombreuses propositions y contribuent.

D'autre part, il est indispensable de remédier aux difficultés de fonctionnement de la justice prud'homale, laquelle est d'abord rendue dans l'intérêt du justiciable. Cela concerne la procédure autant que l'organisation interne ou les moyens matériels.

Au-delà de ces mesures, qui nous apparaissent nécessaires, il nous semble qu'un certain nombre de réformes plus profondes pourraient être expérimentées afin que leurs effets puissent faire l'objet d'une évaluation objective.

La répartition des sections des conseils de prud'hommes apparaît parfois inadaptée aux évolutions du tissu économique local. En tout état de cause, le découpage en sections et les effectifs de chaque section relèvent aujourd'hui de la loi et du décret, ce qui est une source de grande rigidité. Il pourrait être permis, à titre expérimental, de laisser aux présidents et vice-présidents de conseils de prud'hommes la possibilité de supprimer ou de regrouper certaines sections.

Certains litiges complexes pourraient justifier l'intervention d'un magistrat professionnel, non pas pour décider à la place des conseillers prud'hommes, mais pour les aider à décider. Nous recommandons donc que soit expérimenté, dans le ressort de deux ou trois cours d'appel, le renvoi systématique devant une formation de départage de certaines affaires. Il pourrait s'agir, par exemple, des affaires portant sur un montant supérieur à un certain seuil ou des licenciements dont la nullité est alléguée.

Enfin, notre déplacement en Belgique nous a permis d'étudier le modèle belge, qui nous a paru particulièrement intéressant. La Belgique avait jusqu'aux années 1970 un système proche du nôtre, mais l'a réformé en introduisant, d'une part, des magistrats professionnels en première instance et, d'autre part, des juges non professionnels en appel. Ce système semble donner satisfaction à tous les acteurs de la justice du travail, chacun constatant la complémentarité que l'autre peut lui apporter. Nous recommandons donc d'expérimenter, dans le ressort de deux ou trois cours d'appel, la présence systématique de magistrats professionnels dans les formations de jugement des conseils de prud'hommes et,

dans le même temps, l'introduction de conseillers prud'hommes au sein des cours d'appel, quand elles ont à connaître de recours contre des jugements de conseils de prud'hommes, permettant de combiner la connaissance du monde du travail et les compétences juridiques et juridictionnelles.

Pour conclure, les quarante-six propositions du groupe du travail s'inscrivent dans la philosophie de la justice prud'homale. Si certaines organisations affirment craindre la disparition des prud'hommes, *a fortiori* avec l'amendement adopté par nos collègues députés pour mutualiser les greffes des conseils de prud'hommes et des futurs tribunaux judiciaires, qui regrouperont les tribunaux de grande instance avec les tribunaux d'instance de leur ressort, dans le cadre de la loi de programmation et de réforme de la justice, tel n'est pas le postulat duquel nous sommes parties et telle n'est pas non plus la conclusion à laquelle nous sommes parvenues.

Rien ne pourra remplacer les spécificités de cette justice du travail. Pour autant, la réforme est aujourd'hui nécessaire pour conforter, peut-être malgré elle, cette juridiction en difficulté.

M. Philippe Bas, président. – Je trouve formidable ce travail en commun sur un sujet aussi compliqué, d'autant qu'il aboutit à des propositions qui paraîtront sans doute assez révolutionnaires, compte tenu des traditions de ces juridictions.

Quelles ont été les réactions des organisations syndicales devant ces propositions ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous avons reçu les organisations syndicales au début et à la fin de cette mission : elles sont très attachées au paritarisme et à l'ancrage dans le tissu social. Nous sommes convaincues qu'il est nécessaire de conserver ce lien. Toutefois, les organisations d'employeurs sont plus à même d'accepter une évolution vers une justice partagée avec les magistrats, sans aller jusqu'à l'échevinage, qui a été brandi comme une sorte de chiffon rouge.

Nous avons constaté une incompréhension mutuelle entre les conseillers et les juges professionnels. C'est pourquoi la professionnalisation fait partie des propositions du rapport d'information. Sur le principe même d'une professionnalisation accrue, de l'accès à la formation, de la spécialisation, l'accueil a été plutôt favorable.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Les demandes portent surtout sur la formation, que les anciens réclament – les nouveaux conseillers prud'hommes reçoivent une formation initiale minimale par l'ENM. C'est pourquoi le rapport d'information insiste sur la formation, qui permettrait des échanges plus faciles entre les juges professionnels et les juges du monde du travail.

M. André Reichardt. – La mission d'information s'est rendue en Belgique, où les modalités de fonctionnement sont différentes.

Il existe un droit local alsacien-mosellan, qui a permis pendant longtemps un fonctionnement des prud'hommes totalement différent, l'échevinage, qu'il a fallu abandonner de force. Nonobstant la nostalgie provoquée par la perte d'une spécificité, il y a quelques raisons de ne pas se satisfaire de la mise en place des conseils de prud'hommes dans nos trois départements. Vous êtes-vous rendues en Alsace pour savoir comment cela se passait avant et

comment cela se passe maintenant ? À l'époque, l'accent était mis sur la professionnalisation de l'instance prud'homale. Il aurait été utile de s'inspirer de ce qui se passait dans le passé.

M. Philippe Bonnecarrère. – *Quid* de l'évolution du volume du contentieux prud'homal ? On sait qu'il s'est considérablement réduit, mais est-ce une tendance durable ? Est-elle de nature à réduire l'allongement des délais ?

La réorganisation de la justice de première instance figurant dans les dispositions de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit la fusion des tribunaux d'instance (TI) et des tribunaux de grande instance (TGI). Cela vous paraît-il de nature à dégager une forme de spécialisation supplémentaire des magistrats ayant une expertise juridique en matière de droit social ?

M. Michel Forissier. – Ce rapport magnifique expose une situation que nous connaissons bien, la spécificité des conseils de prud'hommes, lesquels devraient à mon sens devenir des lieux de médiation et de conciliation et non plus être considérés comme un tribunal secondaire. Aujourd'hui, il faut aller vers une professionnalisation des conseillers et un effort de formation, à l'instar de ce qui se passe dans le monde des élus. L'amateurisme n'est plus de mise. Le conseil de prud'hommes a désormais pour fonction davantage de rapprocher des points de vue et d'éviter ou d'anticiper les conflits, dans une législation très évolutive, que de prononcer des sanctions.

En parallèle, il est nécessaire d'approfondir les recommandations du rapport d'information qui vont dans le sens de l'histoire et de l'amélioration des relations dans le monde du travail.

M. Vincent Segouin. – Du côté des chefs d'entreprise, on considère depuis de nombreuses années que les conseils de prud'hommes manquent d'objectivité dans leurs décisions. C'est pourquoi on préfère aller systématiquement en appel pour bénéficier du jugement de magistrats professionnels et d'une meilleure objectivité.

Les recommandations du rapport d'information casseront-elles cette dynamique ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit une fusion des greffes du tribunal judiciaire et du conseil des prud'hommes lorsqu'ils se trouvent dans la même commune. Cette mesure ne va-t-elle pas éloigner les salariés de la justice ?

En matière prud'homale, les délais sont souvent longs. En 2004, une procédure durait environ douze mois et demi, contre seize mois et demi en 2018. La fusion ne va-t-elle pas aggraver ces délais ? Nombreux sont les conseillers prud'homaux qui craignent cette fusion, laquelle anticipe selon nous la fin des conseils de prud'hommes. Or il s'agit d'une juridiction composée paritairement par des conseillers salariés et employeurs. La loi de programmation constitue-t-elle une étape vers la professionnalisation de la justice prud'homale ? Cette situation ne va-t-elle pas créer plus d'inégalités pour les salariés ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce rapport d'information conserve l'idée fondamentale de ce qu'est la justice prud'homale et de ce qui constitue sa particularité. J'aprouve cette lecture.

Je sais bien que la manie est à la professionnalisation, comme si, en devenant professionnel, on devenait plus apte à juger les conflits du travail. Or, ce qui fait l'intérêt de cette juridiction, c'est cette particularité.

Quels sont les principaux motifs de contestation des décisions prud'homales ? Le niveau d'indemnisation ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Nous ne nous sommes pas rendues en Alsace, puisque le système y est dorénavant le même que dans le reste de la France, à savoir une justice prud'homale paritaire. En revanche, nous nous sommes rendues en Belgique, à Mons plus précisément. La Belgique est passée d'un système paritaire, avec des conseillers issus exclusivement du monde du travail, à un système écheviné, en première et en deuxième instance, à l'instar de tous les autres pays européens. La France est le seul pays qui a encore recours à une justice spécialisée sans la participation d'un magistrat professionnel en première instance.

Nous aurions aimé nous rendre à Mayotte, où existe un système particulier aussi...

En Belgique, l'entente entre les juges professionnels et les juges issus du monde du travail est réelle : chacun a sa place et travaille en collaboration étroite dans l'intérêt du justiciable. C'est la raison pour laquelle nous proposons une expérimentation pour tester plus de rapprochements en première ou en deuxième instance entre les juges professionnels et les juges issus du monde du travail.

Sur la question des motifs de contestation des jugements, le problème, c'est l'acceptabilité de la décision rendue par les conseils des prud'hommes, sa motivation et le raisonnement juridique qui en est à l'origine. C'est tout le paradoxe de la justice prud'homale ! On lui demande à la fois d'être ancrée dans le monde de l'entreprise, donc de rendre des décisions qui correspondent aux pratiques entrepreneuriales, et d'acquérir un raisonnement juridique. Or la formation actuelle est insuffisante pour permettre aux conseillers prud'homaux de tous produire une décision argumentée en droit. C'est l'un des principaux facteurs d'infirmerie des décisions rendues en appel : si 66 % des décisions rendues en première instance font l'objet d'un appel, seuls 17 % d'entre elles sont entièrement confirmées. L'insatisfaction porte aussi sur le montant des indemnités prononcées.

Ce constat s'explique aussi par le fait que les situations qui arrivent devant les conseils de prud'hommes sont souvent très conflictuelles et n'ont pu se résoudre par le biais d'une rupture conventionnelle.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – On note une baisse du contentieux de l'ordre de 43 % entre 2005 et 2018. Cependant, on constate une grande disparité entre les conseils de prud'hommes. La réforme de 2015 est encore trop récente pour se traduire dans les chiffres, mais je pense que ceux-ci vont s'améliorer.

Pour raccourcir les délais – environ seize mois actuellement –, nous avons proposé le passage devant un bureau d'orientation, qui dira si une conciliation est possible ou non. Or les parties se prêtent rarement à la conciliation aujourd'hui obligatoire, ce qui allonge encore les délais.

Selon nous, la fusion des TI et des TGI n'aura pas d'incidence sur la justice prud'homale.

Dans le cadre de cette mission d'information commune à la commission des lois et à la commission des affaires sociales, nous avions la volonté de conserver la spécificité d'un système qui implique le monde du travail, monde inconnu des magistrats. Certes, comme l'a souligné Vincent Segouin, certains font systématiquement appel, car ils pensent ne pas avoir le jugement attendu. Je ne partage pas ce point de vue : selon moi, on est dans un monde où l'on pense que l'on peut certainement avoir plus et c'est pour cela que l'on fait appel.

Pour les tribunaux de commerce, le taux d'appel est de 14,5 %, contre 5,7 % pour les tribunaux d'instance. En appel, 17 % des décisions rendues par les conseils de prud'hommes en première instance sont confirmées. La juridiction prud'homale n'a donc pas à rougir.

Par conséquent, pour conserver la spécificité des conseils de prud'hommes, la formation est capitale, pour que les jugements rendus soient plus conformes au droit, plus acceptables et plus conformes aux attentes des parties.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – Les contentieux sont de plus en plus conflictuels, car ils portent presque exclusivement sur la rupture du contrat de travail. Pour autant, les volumes de saisine ont diminué.

Je rappelle également cette évolution, à savoir que de très nombreux demandeurs sont accompagnés d'avocats.

Ainsi, le contentieux devient plus conflictuel, alors que le cœur de métier du conseiller prud'homal était la conciliation. Aujourd'hui, la conciliation apparaît très en amont, au moment de la rupture conventionnelle. Les parties saisissent les prud'hommes parce qu'elles considèrent que tout a déjà été tenté et qu'il faut en passer par un jugement.

Un certain nombre de raisons expliquent la baisse du contentieux : la diminution du nombre de licenciements au profit de la rupture conventionnelle, les effets potentiels des nouvelles modalités de saisine – la nécessité de remplir un formulaire très complet peut être dissuasive et freiner le recours –, les problèmes de proximité géographique et le manque d'accès numérique à la saisine et à la justice.

La fusion des greffes, qui n'a pas été acceptée par le Sénat, est aujourd'hui prévue par la loi. Nous recommandons que des moyens suffisants soient assurés pour que cette évolution puisse se faire dans de bonnes conditions.

Nous sommes très attachées à la spécificité de la justice prud'homale à la française et au paritarisme. Notre rapport d'information ne remet absolument pas en cause cette particularité. Nous tenons à ce que le monde de l'entreprise soit présent au sein de la justice du travail.

Certaines d'entre nous ont proposé une évolution et un changement de nom du conseil de prud'hommes – ce n'est pas mon cas.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Je remercie les présidents de la commission des lois et de la commission des affaires sociales de nous avoir confié cette mission d'information. Sur un sujet aussi complexe, il fallait bien quatre rapporteurs et le long temps qui nous a été accordé. Nous avons rencontré 26 conseils de prud'hommes, soit en leur rendant visite soit en procédant à des auditions. C'était indispensable.

Cette mission d'information a suscité beaucoup de méfiance. Les premières rencontres ont été difficiles : « circulez, y a rien à voir », nous répondait-on en quelque sorte ! Il a fallu faire fi de positions syndicales un peu figées pour instaurer un climat de confiance. Après quelques heures d'auditions, nous y sommes parvenues.

Tout ne va pas bien dans la justice prud'homale. C'est pourquoi nous avons formulé tant de recommandations, malgré la récente réforme de la loi « Macron ».

Si nous avions chacune au départ des idées reçues, les auditions les ont balayées et nous sommes facilement parvenues à un compromis. La vérité n'est ni dans un système ni dans un autre, mais bien dans l'évolution que nous préconisons.

Oui, monsieur Forissier, la base de la justice prud'homale, c'est la conciliation, mais la loi « Macron » l'a rendue de plus en plus difficile. Ce qui est conciliable l'est en amont, notamment par la rupture conventionnelle. Aujourd'hui, les affaires qui arrivent devant les conseils de prud'hommes concernent ce qu'il y a de plus difficile à concilier. Il faut donc spécialiser des conseillers prud'homaux en matière de conciliation.

La conciliation doit devenir facultative : il faut qu'un juge, dans son intime conviction, puisse dire que la conciliation est possible ou, au contraire, qu'il est préférable d'aller vers un départage. Il faut un système très souple avec des conseillers prud'homaux spécialisés pour traiter au mieux des affaires qui sont portées devant le conseil de prud'hommes. C'est pourquoi nous encourageons les expérimentations.

Certains conseils de prud'hommes fonctionnent bien, d'autres non. Des adaptations sont nécessaires et chaque conseil doit trouver sa propre organisation et son propre écosystème en fonction de l'état des entreprises et des forces syndicales en présence. Nous avons beaucoup insisté pour que les magistrats professionnels soient très présents, dans un rôle de conseil, tout en respectant l'indépendance des conseillers prud'homaux.

Selon nous, la fusion des TGI et des TI n'entraînera pas une spécialisation plus importante des juges départiteurs. Il n'y a pas une grande marge de manœuvre à attendre de ce côté-là, pour répondre à Philippe Bonnecarrère.

Mme Frédérique Puissat. – Loin de moi l'idée de me faire le porte-parole du Gouvernement, mais force est pourtant de constater que la position de certains conseillers prud'homaux sur le plafond des indemnités prud'homales pour licenciement abusif, issu des ordonnances réformant le code du travail, a posé un certain nombre de questions. Certains conseillers prud'homaux se sont opposés aux ordonnances en appliquant leur propre barème, ce qui n'est pas allé sans poser un problème d'image pour les prud'hommes.

Vous avez relevé une crise des vocations. Comment les conseillers prud'homaux entendent-ils renforcer leur image ? Le rapport d'information formule-t-il des recommandations en ce sens ?

M. André Reichardt. – Il ne faut absolument pas prendre ma question concernant l'Alsace pour un reproche ! L'Alsace-Moselle est la seule région à être passée de l'échevinage à un système classique. Certains conseillers qui ont connu l'échevinage sont encore en fonction : il aurait donc été intéressant d'entendre les observations de ceux qui ont connu les deux systèmes !

Je précise que les tribunaux de commerce n'existent pas en Alsace. Il y a une chambre commerciale du TGI, qui s'occupe non des conflits du travail mais des conflits commerciaux. Là aussi, il aurait été utile de s'y intéresser. J'invite Agnès Canayer à venir en Alsace voir comment cela se passe...

M. Thani Mohamed Soilahi. – Je constate qu'il y a beaucoup de points communs entre l'Alsace et Mayotte... Une session de rattrapage peut sans doute être organisée pour se rendre sur ces deux territoires, qui pourraient faire l'objet d'un examen particulier !

Je souhaite appeler l'attention sur le système d'échevinage qui se pratique encore à Mayotte, même s'il est voué à disparaître pour laisser la place au droit commun. Je ne sais pas si c'est une bonne solution, car le système actuel fonctionne assez bien, avec un magistrat professionnel et des représentants des partenaires sociaux.

Ne va-t-on pas détricoter à Mayotte un système qui fonctionne pour se rendre compte qu'il était plus efficace que le système qui le remplace ? Je n'ignore pas cependant que ce changement a été demandé par l'ensemble des partenaires sociaux.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Sans faire le tour de la France, nous avons rencontré 13 % des conseils de prud'hommes, ce qui nous a permis d'avoir une vision globale, mais je me propose d'aller en Alsace bientôt ! Pour Mayotte, il est intéressant de voir comment s'opère le basculement. Des expérimentations d'échevinage peuvent être réalisées pour tenir compte des spécificités locales.

Lors de nos rencontres, nous nous sommes rendu compte que les avocats étaient les plus conservateurs : tous défendent les conseils de prud'hommes dans leur forme actuelle.

La barémisation est un sujet d'actualité, qui montre la différence d'appréciation entre les conseils de prud'hommes. Chaque conseil applique comme il l'entend les lois ou la jurisprudence. Certains ne tiennent pas compte de la jurisprudence, considérant que c'est leur interprétation de la loi qui compte. Certains font de la barémisation un objet de réaction fort. Le conseil de prud'hommes de Louviers a saisi la Cour de cassation ; elle doit rendre son avis le 17 juillet prochain. Nous saurons alors ce qu'il en est de l'harmonisation des pratiques, puisque cette interprétation devrait s'imposer à tous les conseils de prud'hommes.

La crise des vocations s'explique par plusieurs facteurs. Pour certaines organisations professionnelles, notamment du côté des employeurs, la parité pose problème : il leur est difficile de recruter des femmes employeurs dans certains territoires. De nombreuses démissions ont également été enregistrées depuis début 2018, car les conseillers n'ont mesuré ni l'engagement que requérait leur mission ni l'ampleur de la tâche. Par ailleurs, dans certains conseils de prud'hommes se jouent encore des luttes dogmatiques ou politiques qui créent des ambiances très conflictuelles, peu propices à l'engagement.

Nous proposons plus de professionnalisation et plus de moyens. Nous préconisons par exemple le port de la robe. Cela donnerait plus de solennité et de lustre aux audiences des conseils de prud'hommes. En Belgique, les juges professionnels et les juges issus du monde du travail portent tous la même tenue, ce qui empêche toute distinction : il s'agit bien d'une formation de jugement. Nous espérons que cette solennisation contribuera à un plus fort engouement pour ces fonctions.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – La crise des vocations s'explique aussi par la rigidité des sections. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons laisser aux présidents des conseils de prud'hommes la possibilité de réduire le nombre de sections. Dans à peu près tous les territoires, la section agriculture n'est presque jamais en formation, ce qui entraîne un manque de professionnalisation de ses conseillers. En outre, les conseillers de cette section pourraient sans doute venir renforcer les autres sections.

Par ailleurs, les salariés qui veulent être conseillers prud'hommes n'ont pas la possibilité de dégager beaucoup de temps pour aller siéger dans les conseils de prud'hommes.

L'exemple de la Belgique nous a séduites et l'échevinage nous fait moins peur : les juges professionnels et les conseillers prud'homaux sont considérés comme étant de même niveau. Or ce n'est pas le cas en France. C'est pourquoi l'idée de leur faire porter une robe et de leur donner le nom de juge, afin de les mettre tous sur un pied d'égalité et de faciliter la communication et les échanges entre eux, nous semble importante.

Mme Nathalie Delattre, rapporteure. – Je veux aussi insister sur l'archaïsme des moyens informatiques, qui est un problème central. À Paris, on ne compte que deux ou trois postes informatiques pour plus de 800 conseillers prud'homaux ! Il est impossible de se connecter de chez soi et d'accéder aux services en ligne des magistrats professionnels. Par ailleurs, les codes ne sont même pas fournis !

Certes, les magistrats professionnels se plaignent de l'absence de motivation ou de la mauvaise qualité des décisions rendues, mais de quels moyens disposent les conseillers prud'homaux pour rendre des décisions de meilleure qualité ? Il y a une vraie différence de traitement entre les magistrats professionnels et les conseillers prud'homaux dans les moyens informatiques alloués. Il y a une révolution considérable à faire en la matière ; c'est urgent.

Comme le disait Agnès Canayer, il est nécessaire que les conseillers prud'hommes aient le même statut que les magistrats, qu'ils portent la robe, voire changent de nom pour s'appeler juges de prud'hommes, dans un tribunal de prud'hommes, pour être considérés et reconnus par l'institution judiciaire. Actuellement, les conseillers sont écartelés entre le ministère de la justice et celui des affaires sociales ; le ministère de la justice doit prendre son entière responsabilité. Les justiciables veulent souvent demander des conseils, or les conseillers sont là pour juger, et non conseiller. Le changement de nom leur permettrait d'asseoir leur rôle.

M. Gérard Dériot, président. – Merci et félicitations pour ce travail détaillé.

M. Philippe Bas, président. – Merci également.

Les commissions autorisent la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 10 h 55.

Jeudi 18 juillet 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Nomination de rapporteurs

La commission désigne M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel rapporteurs sur le projet de loi n° 677 (2018-2019) relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Proposition de loi relative à la Polynésie française – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – La proposition de loi relative à la Polynésie française a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet dernier par notre collègue député Guillaume Vuilletet. Il a souhaité ainsi réagir à la décision de non-conformité partielle du Conseil constitutionnel le 27 juin 2019 sur la loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.

Le Conseil, saisi de cette loi ordinaire par le Premier ministre en même temps que de la loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, a en effet estimé que certaines dispositions ne présentaient pas de lien, même indirect, avec le projet de loi initial ; il a prononcé une censure d'office sur le fondement de l'article 45 de la Constitution.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale a voulu rétablir rapidement les articles censurés en déposant cette proposition de loi, ce qui est une initiative louable. Toutefois, je regrette – et ce sentiment est partagé par nos collègues polynésiens – que cela ait été fait de manière quelque peu précipitée et incomplète.

Huit articles ont été censurés comme « cavaliers législatifs » par le Conseil constitutionnel. Seuls six ont été repris dans la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui. Ont été laissées de côté, sans que l'on comprenne pourquoi, les dispositions relatives aux crématoriums et à la dépénalisation du stationnement payant.

Je vous rappelle que, faute de base légale, la crémation des corps ne peut être effectuée en Polynésie française et qu'il s'agissait d'une demande présentée par l'assemblée de la Polynésie française dans son avis sur le projet de loi. Quant à la dépénalisation du stationnement payant opérée par la loi de 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi Maptam, elle empiète sur une compétence locale en matière de réglementation pénale et routière. Ces deux sujets méritaient donc d'être repris.

Toutefois, soucieux de permettre une adoption et une entrée en vigueur rapides du texte, en particulier pour les dispositions sur l'indivision successorale – elles sont attendues de longue date ! –, je vous proposerai une adoption conforme.

Le texte qui nous est soumis comprend cinq articles facilitant la gestion et la sortie de l'indivision foncière ainsi qu'un article précisant le cadre des concessions des aérodromes d'État ; nous avons déjà eu l'occasion de les examiner à l'occasion du texte censuré par le Conseil constitutionnel. Les dispositions relatives aux indivisions successorales s'inspirent, pour l'essentiel, des recommandations du rapport d'information de 2016 de la délégation aux outre-mer sur la sécurisation des titres fonciers dans les outre-mer.

L'article 1^{er} vise à adapter aux spécificités polynésiennes, en particulier l'ancienneté des successions, la condition de résidence exigée du conjoint survivant ou d'un héritier copropriétaire pour bénéficier de l'attribution préférentielle d'une propriété, en application de l'article 831-2 du code civil.

L'article 2 prévoit un dispositif dérogatoire au droit commun permettant le retour à la famille du défunt sans descendants de la totalité des biens immobiliers qu'il détenait en indivision avec celle-ci.

L'article 3 vise à empêcher la remise en cause d'un partage judiciaire par un héritier omis.

L'article 4 prévoit, sous certaines garanties, un dispositif dérogatoire et temporaire, jusqu'au 31 décembre 2028, favorisant les sorties d'indivision.

L'article 5 institue une expérimentation, jusqu'au 31 décembre 2028, du partage par souche tel qu'il est opéré par la cour d'appel de Papeete, qui accepte que l'un des membres d'une branche de la famille représente toute la branche, en interprétant de manière extensive la notion de représentation de l'article 827 du code civil.

Enfin, l'article 6 précise le cadre juridique dans lequel l'État peut concéder l'exploitation d'un aérodrome qui relève de sa compétence en Polynésie française.

Ces articles avaient tous été introduits par le Sénat, en commission ou en séance, dans la loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française. Ils reprennent à l'identique les rédactions issues du texte élaboré le 7 mai 2019 par la commission mixte paritaire et approuvé par nos deux chambres. La seule modification apportée par l'Assemblée nationale a été de simplifier le titre initial : la proposition de loi visant à faciliter la gestion et la sortie de l'indivision successorale et l'exploitation d'un aérodrome en Polynésie française est devenue « proposition de loi relative à la Polynésie française ».

Il me semble que nous devons être cohérents avec nos précédents travaux, tout en permettant une entrée en vigueur rapide des articles en discussion. C'est pourquoi je vous propose d'adopter la proposition de loi sans modification, même si elle est malheureusement incomplète.

M. Philippe Bas, président. – Mais elle est certainement fort bien écrite, puisque ni le rapporteur ni aucun collègue n'ont jugé utile de déposer des amendements...

M. Jean-Pierre Sueur. – Ce texte est le révélateur du zèle avec lequel le Conseil constitutionnel applique l'article 45 de la Constitution, et nous sommes les victimes de ce phénomène. J'ajoute que notre assemblée contribue elle-même à accentuer ce problème, puisque de plus en plus d'amendements sont jugés irrecevables au moment même de l'examen des textes. Ainsi, le nombre d'amendements jugés irrecevables sur le projet de loi relatif à l'énergie et au climat qui est en débat cette semaine au Sénat est considérable. J'avais

moi-même déposé des amendements relatifs aux éoliennes ; ils ont été déclarés irrecevables, ce qui est un comble pour un texte consacré à l'énergie et au climat... Le Sénat devrait vraiment se saisir de la question de l'application de l'article 45 de la Constitution.

Sur le fond, comme le rapporteur, je ne comprends pas bien pourquoi cette proposition de loi ne reprend pas tous les articles censurés, y compris ceux sur le stationnement payant et sur les crématoriums. Sincèrement, je suis tenté de déposer des amendements pour reprendre ces dispositions, ne serait-ce que pour manifester mon étonnement !

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Il semblerait que la non-reprise de ces dispositions dans le texte résulte d'un défaut de coordination avec le ministère de la justice. Nos collègues polynésiens ne souhaitent pas que l'adoption de ce texte soit retardée. En effet, ces dispositions sont attendues de longue date. La rapidité et l'efficacité priment l'exhaustivité !

M. Jean-Pierre Sueur. – J'insiste sur le caractère ubuesque de la situation. Si nous réintroduisons un jour ces dispositions par voie d'amendement, elles risquent d'être de nouveau censurées par le Conseil constitutionnel au motif qu'elles n'auraient pas de lien avec le texte en discussion. Et si nous déposons une proposition de loi spécifique, son inscription à l'ordre du jour du Sénat, et encore plus à celui de l'Assemblée nationale, est aléatoire... Cet exemple nous montre bien les grandes difficultés auxquelles se heurte aujourd'hui l'initiative parlementaire.

M. Philippe Bas, président. – Nous connaissons en effet très bien cette situation et je ne peux que partager les propos de Jean-Pierre Sueur. Les restrictions semblent s'ajouter les unes aux autres et constituent finalement une forme d'impasse parlementaire, alors même que notre régime démocratique a besoin de respiration. Je regrette d'ailleurs que le débat constitutionnel ait été reculé sous un prétexte fallacieux, puisque le Sénat a répété à de nombreuses reprises sa disponibilité pour discuter de ces sujets. Une assemblée ne peut s'opposer à une réforme qu'après en avoir débattu et avoir voté ! On ne peut pas dire avant cette étape qu'elle s'y oppose... Comme le disait justement Leonid Brejnev depuis Tbilissi au moment d'engager la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe : « À un moment, il faut goûter le vin pour voir s'il est bon ! »

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires – Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons maintenant, en deuxième lecture, une proposition de loi relative aux communes nouvelles qui a bénéficié d'une forme de privilège : déposée au Sénat sur l'initiative de Françoise Gatel, puis adoptée par notre assemblée, elle a été inscrite à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale, qui l'a adoptée.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – La proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires a en effet été adoptée par le Sénat le 11 décembre 2018, puis par l'Assemblée nationale le 10 juillet dernier dans une

version renforcée. Elle nous revient donc en deuxième lecture et il me semble souhaitable que le Sénat l'adopte sans modification, afin qu'elle entre en vigueur au plus tôt. Je rappelle que ce texte a été préparé en collaboration avec les associations représentatives d'élus, puis travaillé avec le Gouvernement et l'Assemblée nationale.

Cette proposition de loi contient deux dispositions centrales.

Son article 1^{er} concerne la diminution du nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles lors du premier renouvellement après leur création. Cette mesure est très attendue par les élus concernés et justifie à elle seule un vote conforme du Sénat. En effet, les élections municipales approchent et la loi doit être stabilisée. Cet article définit le nombre de conseillers municipaux entre le premier et le deuxième renouvellement suivant la création de la commune nouvelle. Il prévoyait, dans sa rédaction adoptée par le Sénat, que ce nombre ne puisse être inférieur au tiers de l'addition des conseillers municipaux élus lors du précédent renouvellement. L'Assemblée nationale a peaufiné ce dispositif, en prévoyant que le calcul était réalisé à partir de l'effectif théorique du conseil municipal de la commune nouvelle et que le nombre de conseillers ne pouvait être supérieur à soixante-neuf.

La seconde disposition importante de ce texte est celle souvent dénommée « commune-communauté ». Elle permet à une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) de ne pas se rattacher à un nouvel EPCI.

Grâce à la ténacité de l'auteur de cette – lumineuse – idée, Françoise Gatel, l'Assemblée nationale en a accepté le principe ; elle a toutefois modifié la rédaction de l'article 4 du texte, mais sans en changer le sens. Les conseillers municipaux de la commune nouvelle devront décider à la majorité des deux tiers, au moment de la création de cette commune nouvelle, s'ils veulent ou non se rattacher à un EPCI. S'ils décident un tel rattachement, la procédure – complexe – garantit la liberté d'administration des collectivités territoriales. Il me semble que le système de « commune-communauté » n'est pas dénaturé par ces modifications et que nous restons dans l'esprit du texte initial.

L'Assemblée nationale a modifié à la marge les autres dispositions du texte. À l'article 2, elle a remplacé la délégation de compétences à une instance composée du maire et de ses adjoints par l'élargissement des possibilités dont dispose déjà la conférence municipale regroupant le maire et les maires délégués. C'est désormais l'article 2 bis.

L'Assemblée nationale a également validé plusieurs dispositions introduites par le Sénat. Cela concerne les règles de complétude fixées à l'article 3, la nécessité d'un rapport financier préalable à la constitution de la commune nouvelle et de son affichage en mairie prévue aux articles 4 bis et 4 ter – mesure adoptée à l'initiative de Jean-Pierre Grand –, les mesures de souplesse pour supprimer certaines communes déléguées seulement ou les annexes de la mairie qui leur sont affectées – ces mesures ont été adoptées à l'initiative de Hervé Maurey – ou encore la possibilité de délocaliser les réunions du conseil municipal, mesure adoptée à l'initiative d'Olivier Paccaud.

Deux propositions ont été profondément modifiées. D'une part, le principe du lissage des seuils est maintenu, mais son champ est réduit. D'autre part, l'Assemblée nationale a voulu revenir à la règle de droit commun en ce qui concerne les conditions de majorité de la commission départementale de la coopération intercommunale, lorsqu'elle se prononce sur le rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI ; à l'initiative de notre

ancien collègue Jacques Mézard, le Sénat avait ramené la majorité nécessaire pour s'opposer à une décision du préfet de deux tiers à la moitié.

L'Assemblée nationale a supprimé l'article 12 de la proposition de loi, qui visait à rattacher la commune de Saint-Palais-du-Né au département de la Charente-Maritime. Cet article posait la question des communes nouvelles interdépartementales. Le Gouvernement s'est cependant engagé à travailler sur cette question qui concerne plusieurs communes nouvelles dans l'optique du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Enfin, à l'initiative des députés Les Républicains Jérôme Nury, Patrice Verchère et Arnaud Viala, l'Assemblée nationale a ajouté deux dispositions. La première est de bon sens : elle permet aux maires des communes nouvelles de rester maire délégué de leur commune au-delà du premier renouvellement. La seconde est une demande de rapport sur l'évolution du dispositif de « commune-communauté » ; le Sénat n'est guère enclin à accepter ce type d'article, mais il ne modifie pas la substance du texte.

Dans ces conditions, je vous invite à adopter cette proposition de loi sans la modifier, car elle est très attendue par les maires.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie de ce rapport, dont je partage les termes.

Mme Françoise Gatel. – Je salue la qualité du travail du rapporteur – et son talent de pédagogue ! –, ainsi que l'implication du président de notre commission. Il est vrai qu'au départ l'idée d'une « commune-communauté » inscrite dans l'article 4 du texte apparaissait aux yeux de certains comme un ovni audacieux, voire un fruit défendu... En tout cas, cette mesure n'est pas destinée à contrecarrer les intercommunalités. Les territoires ont besoin de liberté et de capacité d'initiative pour construire en toute responsabilité les organisations les plus efficientes.

M. Éric Kerrouche. – Je remercie également le rapporteur pour cette synthèse. Notre groupe conserve à l'égard de ce texte les mêmes prévenances qu'en première lecture.

La solution prévue dans l'article 1^{er} concernant le nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles, quelle que soit la version du texte, ne nous semble pas optimale, car elle créera nécessairement des perdants et des gagnants – certains estiment que, dans la moitié des cas, les communes nouvelles y perdront. Or je crois que nous devons accompagner les communes nouvelles vers le droit commun. L'article 1^{er} créera des distorsions dans la composition des conseils municipaux et une déconnexion entre le nombre de conseillers et celui des habitants.

En ce qui concerne la « commune-communauté », la proposition de loi instaure finalement une dérogation permanente pour un nombre limité de situations – seulement 6 % des communes nouvelles ont plus de 5 000 habitants. Il est vrai que la perspective d'adhérer à un EPCI « XXL » peut freiner la création d'une commune nouvelle, mais rien n'empêchera la création de « communes-communautés » défensives, comme on a pu le voir pour les intercommunalités. Pour autant, cette mesure va créer des inégalités entre les communes et les communes nouvelles. Nous aurions préféré que soit étudiée la mise en place de dérogations particulières plutôt qu'une disposition générale de ce type.

On le voit, ces deux dispositions posent des problèmes et leurs conséquences n'ont pas été estimées, ce que je regrette.

M. Mathieu Darnaud. – Ce texte pose au fond une question fondamentale : faisons-nous confiance aux élus des territoires qui possèdent toute l'expertise nécessaire ? Devons-nous fixer une architecture rigide ou donner de la plasticité, en autorisant des dérogations ? Je reprendrai l'exemple de la commune dont nous avons déjà parlé, Tinchebray-Bocage dans l'Orne : l'outil des communes nouvelles est adapté à certaines situations. Oui, il y aura peu de « communes-communauté », mais cela n'enlève rien à la pertinence de ce statut pour certaines situations.

Certaines dérogations au droit commun peuvent permettre de s'adapter au territoire et de répondre à des situations spécifiques. Les communes nouvelles et l'intercommunalité répondent finalement à la même finalité : mutualiser et mettre en place des projets. Faisons confiance au bon sens des territoires pour améliorer le service public local !

M. Philippe Bas, président. – En permettant à des communes nouvelles d'exercer les compétences de la communauté de communes qui a finalement été le premier pas vers cette commune nouvelle, personne ne cherche à créer un modèle universel. C'est simplement un outil supplémentaire mis à la disposition des élus et des territoires. Il est vrai que cette mesure ne concerne pas un nombre extraordinaire de cas, car elle vise en fait les petites communautés de communes, celles qui sont encore à taille humaine...

M. Vincent Segouin. – L'Orne a une grande expérience des communes nouvelles et l'expérience de Tinchebray-Bocage marche très bien. Au départ, les communes nouvelles avaient pour objectif de réduire les charges et le nombre de communes. Or cet objectif disparaît, puisque se créent des mairies déléguées... Ne serait-il pas plus simple de permettre à ces communes de divorcer plutôt de créer de nouvelles règles spécifiques ?

Une autre question se pose. Récemment, une commune nouvelle a procédé à une élection partielle en raison de la démission du maire. Le conseil municipal est alors passé de 69 membres à 23. Certains maires délégués sont devenus minoritaires dans leur commune déléguée, mais ont conservé leur responsabilité, ce qui a entraîné une grande incompréhension dans la population. Dans leur propre commune déléguée, ces maires délégués sont finalement les représentants d'une minorité. Vous le voyez, la création de mairies déléguées peut engendrer de nouveaux problèmes. Ne serait-il donc pas plus simple de revenir à la situation communale antérieure ?

Mme Marie Mercier. – L'intercommunalité est un outil au service des communes pour faire mieux ensemble ; ce n'est pas une « supracommunalité » !

Ensuite, je constate que les maires ne comprennent pas bien le dispositif de l'intercommunalité. Souvent, ils ont l'impression de passer leur temps en réunions à seulement lever la main. Ils ont besoin de reconnaissance pour le travail de proximité qu'ils fournissent.

M. André Reichardt. – Je voterai ce texte, mais je rejoins les propos de Vincent Segouin. J'ai l'impression que nous tentons de régler des problèmes créés au moment de la création des communes nouvelles. Nous savons bien que ces communes nouvelles ont été créées pour des raisons totalement différentes les unes des autres, parfois exclusivement pour des considérations financières... Et elles se rendent compte *a posteriori* que d'autres

problèmes apparaissent, comme la réduction du nombre de conseillers municipaux ou la nomination de maires délégués. D'ailleurs, je regrette que Pierre-Yves Collombat ne soit pas présent... Il nous aurait dit qu'à vouloir faire simple, on fait finalement très compliqué ! Tout cela revient à dire que la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, la loi NOTRe, mérirait vraiment d'être revue. Nous savions pourtant que ces imperfections allaient apparaître.

M. Philippe Bas, président. – Il existe une grande différence entre les communes nouvelles et les intercommunalités : les premières sont créées par les élus, les secondes par les préfets. Or les élus agissent en toute connaissance de cause. Ils savent que la commune nouvelle n'est pas une association de communes, mais une commune unique qui dispose d'une fiscalité homogénéisée. Le premier objectif des communes nouvelles est non pas nécessairement de faire des économies, mais de mieux répartir les contributions financières entre les bourgs-centres et les communes avoisinantes, ce qui constitue une mesure de justice dans l'organisation de services publics ouverts à tous.

L'avantage de la proposition de loi que nous examinons est aussi de revenir à la notion de proximité : le statut de commune nouvelle peut être adapté pour certaines petites communautés de communes en zone rurale. L'expérience acquise au fil des années en matière de communes nouvelles ne vient pas invalider le dispositif qui est proposé ici. Je souscris d'ailleurs aux propos d'André Reichardt : les aspects financiers ne sont pas une bonne motivation pour créer une commune nouvelle. D'ailleurs, peu de communes nouvelles se sont constituées sur ce seul motif et, quand cela a été le cas, l'*affectio societatis* a beaucoup de mal à se créer au sein de la nouvelle commune.

En tout cas, c'est aussi le pendant de la liberté ! Oui, les élus peuvent commettre des erreurs, mais on ne peut pas se plaindre que des erreurs surviennent et, dans le même temps, critiquer le rôle du préfet et du Gouvernement dans la recomposition de la carte intercommunale ou dans celle des cantons.

M. Éric Kerrouche. – Je veux simplement préciser que la loi NOTRe, qui sert souvent de bouc émissaire, n'a pas créé le statut de commune nouvelle. C'est la loi Pélissard qui l'a fait !

M. André Reichardt. – Je parlais de l'augmentation des seuils minimums de population pour les structures intercommunales !

M. Éric Kerrouche. – Les propos de Vincent Segouin et d'André Reichardt montrent bien que des difficultés peuvent apparaître au sein des communes nouvelles. De la même manière, la création des « communes-communautés » ne manquera pas d'entraîner également des problèmes. Il ne s'agit pas d'une question de confiance, mais du fait que des erreurs peuvent être commises – il y en a d'ailleurs eu dans la construction intercommunale, en particulier lorsque les EPCI se sont constitués pour des raisons défensives.

Je le redis, nous ne sommes pas nécessairement opposés à cette proposition, mais nous estimons qu'elle peut créer de nouveaux problèmes. D'ailleurs, même si je ne suis pas non plus très favorable aux rapports demandés au Gouvernement, l'introduction par l'Assemblée nationale d'un tel rapport pour évaluer le dispositif des « communes-communautés » d'ici quelques années est en l'espèce intéressante.

Mme Françoise Gatel. – On peut porter deux regards différents sur la manière dont on fait la loi et dont on organise le territoire, tout en se préoccupant de l'efficience de l'action publique : on donne aux élus locaux soit une liberté surveillée, avec un bracelet électronique – le législateur prend la responsabilité de fixer des critères –, soit toute liberté, en leur offrant une batterie d'outils, et il leur appartient alors d'exercer leurs responsabilités en choisissant tel ou tel outil.

Une loi, aussi parfaite soit-elle, est mise en œuvre par des êtres humains, qui ont des convictions, dans des territoires, qui ont une histoire, une géographie. Il ne s'agit pas d'un exercice purement théorique. Il se peut donc qu'il y ait à certains moments non pas des effets pervers, mais négatifs. Je ne crois pas à l'instrumentalisation d'une disposition à caractère défensif : des élus revendiqueraient une « commune-communauté » pour se défendre et éviter de s'ouvrir vers l'extérieur. Quand bien même deux ou trois élus seraient tentés de le faire, quelle est la différence, cher collègue Éric Kerrouche, entre l'insuffisance d'un élu local et l'insuffisance d'un préfet ?

Je ne pense pas que la loi NOTRe, avec ses seuils, soit parfaite, ni que la recomposition des intercommunalités à laquelle les préfets ont procédé ne souffre aucune contestation.

Faisons-nous confiance aux élus locaux ou pas ? La « commune-communauté » n'est pas une invention d'une grande modernité. Les îles du Ponant ont le statut à la fois de commune et d'intercommunalité. Ce cadre correspond à leur réalité ; cela n'avait pas de sens de vouloir les faire entrer, au nom de principes, dans une intercommunalité. En revanche, il importe d'évaluer ce dispositif, et c'est tout le rôle du législateur.

M. Mathieu Darnaud. – Si la loi Pélissard a instauré la commune nouvelle, il n'en demeure pas que la « commune-communauté » répond, en termes de seuils, aux exigences fixées par la loi NOTRe. On ne s'éloigne donc pas trop de l'architecture intercommunale, voire communale.

Certaines communes nouvelles se sont constituées sur un modèle très défensif ; j'en veux pour preuve, par exemple, la commune nouvelle du Mont-Lozère-et-Goulet, en Lozère. Mais il ne faut pas avoir peur de l'expérimentation ; on pourra alors modifier certains périmètres. Pour les communes nouvelles, on en est encore aux balbutiements ; le législateur doit adapter les situations. Le législateur doit être animé par la volonté de redonner confiance en les élus, en les laissant prendre des initiatives, en vue d'éviter, à terme, les postures défensives ou de retrait face aux évolutions législatives.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – J'adhère à l'ensemble des propos de l'auteur de cette proposition, la meilleure des avocates de la « commune-communauté ». Il s'agit non pas d'un moyen de résistance, mais d'un moyen de s'adapter aux particularités des territoires. Le regroupement doit avoir du sens. Il faut laisser les territoires respirer et redonner confiance en les élus.

Je le rappelle, cette proposition de loi vise à donner plus de souplesse, plus de graduations et plus de moyens pour conforter les communes nouvelles existantes.

Pour clore le débat sur l'origine de la loi, c'est la loi de 2010 de réforme des collectivités territoriales, sous l'ère de Nicolas Sarkozy, qui est à l'origine de la création des communes nouvelles.

M. Éric Kerrouche. – Elle a été revue en 2015.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Oui, mais c'est la loi de 2010 qui en est à l'origine.

Concernant l'organisation du nombre de conseillers municipaux, le dispositif prévu à l'article 1^{er} fera forcément des mécontents. Il n'y a pas de solution optimale. Il y a autant de possibilités qu'il y a de communes nouvelles en France, mais l'objectif est de contenter le maximum de communes. On le sait, la situation sera complexe dans certaines communes. D'ailleurs, l'amendement de Mme Delattre, que nous allons examiner dans quelques instants, vise à remédier à ces difficultés.

Pour répondre à Vincent Segouin, l'objet de ce texte est précisément d'être plus souple pour s'adapter aux situations. Des communes nouvelles pourront se séparer de communes déléguées, contrairement à ce qui est autorisé aujourd'hui. La souplesse permettra de donner du temps pour procéder à ces mutualisations.

Concernant la question des maires délégués, le conseil municipal de la commune nouvelle décide de la représentation.

M. Vincent Segouin. – Je me suis mal exprimé. Concernant la commune nouvelle, figurent sur la liste majoritaire des représentants qui étaient minoritaires dans chacune des petites communes.

M. Philippe Bas, président. – Lors de l'élection précédente ?

M. Vincent Segouin. – Ils se retrouvent minoritaires dans leur ancienne commune. Les habitants s'interrogent, car ils sont représentés par des personnes qui représentent la minorité.

M. Philippe Bas, président. – La réponse est simple : l'ancienne commune n'existe plus. Soit on fait une commune nouvelle et on admet cette éventualité, soit on n'en fait pas. Une commune nouvelle est une vraie commune. D'ailleurs, lorsque des communes sont des coquilles vides, la commune nouvelle permet de revitaliser la vie communale. Je comprends que les électeurs ne connaissent pas cette réalité-là, mais une bonne information permettrait d'y remédier.

M. Vincent Segouin. – S'il s'agit d'une seule commune, pourquoi y a-t-il des maires délégués ?

M. Philippe Bas, président. – Dans les villes, un certain nombre d'adjoints représentent les quartiers. Le pacte de gouvernance territoriale détermine s'il y aura des maires délégués. Dans certains cas, il arrivera que le maire délégué d'une ancienne commune réside dans une autre ancienne commune de la commune nouvelle.

Mme Françoise Gatel. – Eh oui !

M. Philippe Bas, président. – Mais, dans le cadre de sa délégation, il sera chargé de s'occuper de l'ancien clocher.

Ce dispositif peut effectivement remettre radicalement en cause des siècles d'habitudes et peut être mal compris, mais c'est le système que le législateur a voulu instaurer

et que l'Association des maires de France, présidée alors par Jacques Pélissard, a voulu mettre en place. J'y insiste, il faut l'expliquer aux habitants, la commune nouvelle est une vraie commune, avec des maires délégués – c'est une garantie que nous avons apportée.

M. Vincent Segouin. – C'est là le problème : s'il s'agit d'une vraie commune, pourquoi créer des maires délégués ? Des maires adjoints peuvent représenter les anciennes communes.

M. Philippe Bas, président. – C'est purement facultatif.

M. Vincent Segouin. – On entretient le paradoxe : on dit aux habitants qu'ils font partie d'une vraie commune et, en même temps, ils ont un maire délégué.

M. Philippe Bas, président. – C'est une compensation apportée à la commune qui disparaît, mais il est possible de ne pas prévoir de maires délégués dans le cadre du pacte de gouvernance territoriale.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Pour prendre un exemple concret, la ville du Havre, qui est issue de fusions successives, a des communes déléguées, avec des maires délégués de la commune, et des adjoints de quartier. Tous ces quartiers et ces communes déléguées forment la ville du Havre et travaillent ensemble.

M. Alain Richard. – Constituer une commune nouvelle est une vraie décision à caractère historique ; il faut donc en avoir délibéré sérieusement. Or la quasi-totalité des communes nouvelles a été décidée entre élus, sans faire appel aux électeurs. Dans le cadre des élections municipales de 2020, nombreux seront ceux qui auront des projets de commune nouvelle et joueront les violettes auprès des électeurs. De façon anecdotique, dans certaines communes, il y aura des listes pour contester la commune nouvelle.

En outre, ce processus, qui suppose une véritable volonté et une représentativité des habitants, est partiellement faussé par les incitations financières. Ceux-là mêmes qui étaient d'accord avec moi pour dire que les incitations financières ne devaient pas être le motif réel de la constitution d'une commune nouvelle votent pour les maintenir, voire les augmenter.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Ce qui compte avant tout, c'est l'*affectio societatis* et la commune nouvelle doit reposer sur une adhésion la plus large possible. Des dispositions ont été prévues dans ce texte pour favoriser l'information des administrés. Il est ensuite de la responsabilité des élus d'expliquer le projet, et il faut leur faire confiance.

En outre, la « commune-communauté » favorisera précisément la proximité. Vous le savez comme moi, sur le terrain, les maires se disent tous perdus dans l'intercommunalité.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-1 instaurerait un droit d'option dans les communes nouvelles pour définir l'effectif du conseil municipal. D'une part, cet amendement arrive un peu tardivement, et nous souhaitons que ce texte soit adopté conforme. D'autre part, le droit d'option risque de créer plus d'insécurité et ne semble pas constitutionnel. Aussi, je propose de rejeter cet amendement.

M. Philippe Bas, président. – Je comprends vos arguments, mais ce n'était pas une mauvaise idée. Certaines communes nouvelles ne trouvent en effet pas assez de candidats au conseil municipal. L'effectif que nous avons décidé pourrait n'être que facultatif. Mais j'entends que cette disposition risque d'être inconstitutionnelle et l'argument du vote conforme l'emporte. Il est dommage que le débat n'ait pas eu lieu en temps utile, y compris pour approfondir la question de l'inconstitutionnalité de cette disposition. Il est vrai que la loi prévoit toujours le nombre des élus de la collectivité.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Le sort de l'amendement examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|----|---|----------------------|
| Article 1^{er} Relèvement de l'effectif transitoire du conseil municipal des communes nouvelles | | | |
| Mme Nathalie DELATTRE | 1 | Droit d'option pour la détermination de l'effectif du conseil municipal des communes nouvelles lors du premier renouvellement | Rejeté |

La réunion est close à 11 h 40.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 16 juillet 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 14 h 15.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour l'année 2018

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 restant en discussion s'est réunie au Sénat le 16 juillet 2019.

La commission mixte paritaire procède tout d'abord à la désignation de son bureau : M. Vincent Éblé, sénateur, président ; M. Éric Woerth, député, vice-président ; M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat ; M. Joël Giraud, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Vincent Éblé, sénateur, président. – Mesdames, messieurs les députés, mes chers collègues, le projet de loi initial comportait huit articles. Le texte adopté par l'Assemblée nationale en comptait neuf. Le Sénat a, quant à lui, rejeté le texte. Tous les articles restent par conséquent en discussion.

Dans ces conditions, nos rapporteurs devraient pouvoir nous dire rapidement s'il est envisageable de parvenir à un accord.

M. Éric Woerth, député, vice-président. – Je n'ai rien à ajouter, car cette réunion ne s'annonce pas conclusive.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Ne tournons pas autour du pot !

Le projet de loi de règlement présente le constat de l'exécution budgétaire et comptable de l'année passée. De ce point de vue, nous reconnaissions la sincérité de l'exécution et constatons qu'aucun décret d'avance n'a été pris au cours de l'année. Nous n'avons donc rien à en dire en termes de respect de l'autorisation parlementaire.

Pour autant, le projet de loi de règlement constitue aussi le résultat concret de la politique fiscale et budgétaire, que le Sénat n'a pas approuvée. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas adopté ce projet de loi jeudi dernier.

Nous considérons que le Gouvernement n'a pas profité d'une croissance supérieure à son potentiel pour mener une politique de redressement structurel des comptes publics. Ainsi, la France ne respecte aucune des règles budgétaires européennes. Nous avons enregistré un déficit à hauteur de 2,5 % en 2018, alors que le reste de la zone euro est désormais à l'équilibre budgétaire.

Par ailleurs, la dépense publique en volume n'a pas diminué. Si l'on neutralise les facteurs exceptionnels et que l'on prend en compte les efforts réalisés par les collectivités, l'État a consenti peu d'efforts : son déficit se creuse de plus de 8 milliards d'euros par rapport à 2017. Les résultats ne sont donc pas bons.

Notre principale préoccupation tient au fait que l'État continue à s'endetter, contrairement à l'ensemble des États voisins, y compris ceux de l'Europe du Sud, qui ont beaucoup souffert.

Nous déplorons donc un manque d'ambition, que souligne même Joël Giraud dans son rapport d'information relatif au débat d'orientation des finances publiques, que j'ai lu attentivement.

Eu égard aux raisons ayant conduit la majorité sénatoriale à rejeter ce projet de loi de règlement, les chances de parvenir à un accord me semblent donc réduites.

M. Éric Woerth, député, vice-président. – Sauf à s'aligner sur la position du Sénat ! (*Sourires.*)

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – C'est une hypothèse que je n'avais pas envisagée...

M. Joël Giraud, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Même si j'ai beaucoup de respect pour la Haute Assemblée, je note une certaine contradiction : vous avez adopté tous les articles, alors que vous n'avez pas adopté le texte dans son ensemble, mais peut-être s'agit-il là d'un droit coutumier du Sénat...

Sur le fond, votre position est purement politique : comme vous n'avez pas voté la loi de finances visée, vous ne votez pas le projet de loi de règlement. Je prends toutefois acte de vos propos concernant la sincérité de l'exécution.

En revanche, nos résultats ne sont pas détériorés par rapport aux prévisions. Le déficit est inférieur de 9,7 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale. La dépense de l'État n'a pas explosé : elle n'a progressé à périmètre constant que de 0,6 point. La norme de dépenses pilotables a été respectée, tout comme a été respecté l'objectif de dépenses de l'État. Si l'on se contente de faire ce qu'il convient de faire s'agissant d'un projet de loi de règlement, c'est-à-dire comparer ce qui a été voté et ce qui est acté, je suis, pour ma part, plutôt satisfait.

Dans ces conditions, il est évident que cette réunion ne peut pas être conclusive.

M. Vincent Éblé, sénateur, président. – Je vous remercie.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi.

La réunion est close à 14 h 25.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE

Jeudi 20 juin 2019

- Présidence de M. Franck Montaugé, président -

La réunion est ouverte à 13 h 50.

Audition de M. Cédric O, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Economie et des Finances et du ministre de l'Action et des Comptes publics, chargé du Numérique

M. Franck Montaugé, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Cédric O.

Cette audition sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Monsieur O, je vous invite donc à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Cédric O prête serment.

M. Franck Montaugé, président. – Depuis avril dernier, vous êtes secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Économie et des Finances et du ministre de l'Action et des Comptes publics, chargé du Numérique. Autant dire que vous êtes l'un des acteurs publics les mieux à même de venir répondre aux questions de notre commission d'enquête !

Je commencerai donc, logiquement, par vous demander comment vous appréhendez cette notion de souveraineté numérique. Est-ce une idée que vous revendiquez ? Comment la défendre ? Avez-vous un « plan de bataille » sur ce sujet ?

Un pays ne peut être souverain s'il ne parvient pas à réglementer les activités qui affectent son territoire. Quelle est votre approche de la régulation des géants du numérique ? Doit-on distinguer chaque secteur ? Prévoir un régime général des plateformes ? Doit-on réglementer ou co-réguler ?

Un pays ne peut également être souverain sans technologies clés. Vous avez récemment affirmé que « la défense de nos valeurs passe par l'émergence de champions technologiques européens ». À quelles technologies pensez-vous en particulier et comment pensez-vous faire émerger ces « champions » ? Le directeur général des entreprises a évoqué les semi-conducteurs, le supercalculateur et l'intelligence artificielle. Il a évoqué le « *cloud de confiance* » défendu par Bruno le Maire et, à terme, les ordinateurs quantiques.

Enfin, notre rapporteur vous interrogera sur les cryptomonnaies. J'aimerais aussi que vous vous exprimiez sur la technologie des blockchains et son impact sur notre souveraineté nationale.

M. Cédric O, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances et du ministre de l'Action et des Comptes publics, chargé du Numérique. – Avant d'être nommé ministre en charge du numérique, je me suis occupé à l'Élysée à la fois des sujets numériques et des participations de l'État, donc de grandes entreprises comme Thales, EDF et de toutes celles où la BPI est au capital. J'ai donc eu l'occasion de voir assez largement le sujet technologique du point de vue de l'État, un sujet absolument fondamental dans le numérique.

Mon propos sera d'abord économique : si l'on veut être au meilleur niveau technologique pour défendre nos intérêts, on doit avoir les meilleures entreprises du monde et un écosystème au meilleur niveau mondial en termes d'investissement ou de R&D. En 2017, nous avons lancé un travail sur l'intelligence artificielle, avec un énorme sentiment d'urgence : les grandes entreprises américaines investissent chaque année 30 à 40 milliards d'euros, tout comme les entreprises et l'État chinois, selon les chiffres de 2016. Le montant investi par l'Europe dans son ensemble ne s'élève lui qu'à 4 ou 5 milliards d'euros. L'intelligence artificielle n'est pas une technologie en soi, elle vient irriguer l'ensemble des secteurs de l'industrie, de la défense, de l'aéronautique, de la mobilité, de la cybersécurité. Cette différence d'investissements ne prépare que du chômage et la sortie technologique de l'histoire de l'Europe : il y a donc un impératif absolu à ce que l'Europe en général, et la France en particulier, prennent conscience qu'elles ont l'obligation d'investir dans des technologies critiques pour défendre leurs emplois et leur souveraineté.

Je veux commencer par cette approche offensive, condition de tout : nous devons faire émerger des champions parce qu'une stratégie qui ne se concentrerait que sur une approche défensive de régulation ou de législation ne fonctionnerait pas. En effet, dans le numérique, nous sommes toujours dépassés par les usages. Nous avons tous certaines réserves sur la domination que les GAFA exercent sur le monde, mais nous utilisons tous leurs produits. Si l'on veut imposer notre souveraineté, nos normes et notre modèle social dans un modèle internet qui est celui du *winner-takes-all*, on doit aussi avoir des vainqueurs qui prennent tout. Cela nécessite des actions transversales pour le développement de cet écosystème, et notamment le financement, qui doit d'abord être privé. Quand on parle de 30 à 40 milliards d'euros par an, aucun État n'est capable de dépenser autant dans une seule technologie. Pour avoir du financement privé, il faut augmenter la part du capital qui va vers les entreprises et attirer les investisseurs privés, notamment étrangers.

Le deuxième sujet est celui de la formation. Aux États-Unis, le numérique représente entre un tiers et la moitié des emplois nets créés bien loin du niveau atteint en France ou en Europe. Pour préparer les emplois à tous les niveaux de qualification, on doit accélérer sur le sujet numérique. On le fait déjà : 2,8 milliards d'euros investis dans les *start-up* françaises il y a deux ans, 3,5 milliards l'année dernière et 5 milliards cette année. Nous avions trois licornes – ces entreprises valorisées plus d'un milliard d'euros – en 2017, et neuf aujourd'hui, dont quatre ou cinq apparues ces quatre derniers mois. Cette accélération constatée au sein de l'écosystème des *start-up* ne suffit pas : il faut aussi y impliquer les grands groupes et les ETI-PME. Le premier facteur qui limite l'expansion de cet écosystème en France et en Europe, c'est la formation : aujourd'hui 80 000 postes ne sont pas occupés dans le secteur du numérique, à tous les niveaux de formation. On estime que ce sera 200 000 en 2022 et le chiffre de 900 000 postes ouverts et non pourvus en Europe circule.

Outre ces deux sujets transversaux que sont le financement et la formation, nous avons une approche plus « verticale » : l'Europe et la France ne peuvent pas se permettre d'être absentes d'un certain nombre de technologiques critiques – intelligence artificielle,

calcul quantique, blockchain, semi-conducteurs... Il faut donc être capable de mettre les bonnes masses d'investissement et le bon effort public et privé sur un certain nombre de technologies, faute de quoi nous laisserons les clés de notre avenir économique et souverain aux mains des Américains et des Chinois.

C'est ce que le Gouvernement a commencé à faire avec une stratégie spécifique sur l'intelligence artificielle, à partir du rapport du député Cédric Villani. Une mission conduite par une parlementaire, un entrepreneur et un chercheur est également en cours sur le calcul quantique.

Il faut que les efforts entrepris au niveau national sur les nouvelles technologies - formation, investissements, stratégie - soient poursuivis au niveau européen, où l'on assiste à une vraie prise de conscience dans le cadre du programme de travail de la prochaine Commission.

La première clé de notre souveraineté, ce n'est pas la défense mais l'attaque, c'est-à-dire la capacité à se dire que c'est une priorité nationale. La France dépense 2,25% de son PIB en R&D, l'Allemagne est autour de 3%. Elle a pour ambition d'être à 3,5% en 2025. Ainsi, si nous restons à 2,25% en 2025 et que l'Allemagne atteint son objectif, les Allemands investiront chaque année 60 milliards d'euros de plus que la France. Nous devons avoir ces éléments en tête au moment des arbitrages budgétaires ; ces chiffres montrent l'ampleur du sujet et du problème. L'effort de recherche publique n'est, en fait, pas en cause, puisque nous sommes au-dessus des Allemands en termes de dépense publique, le problème concerne la recherche et l'investissement privés, d'un niveau bien inférieur. Il nous faut, là encore, créer un écosystème privé d'entreprises capables d'investir autant, voire plus, que nos principaux compétiteurs.

La partie plus défensive reste tout aussi indispensable. Il y a toujours eu des affrontements technologiques entre les grands blocs. Ce qui change aujourd'hui, c'est que nous voyons émerger des acteurs d'une taille inédite. Le problème n'est d'ailleurs pas tant leur taille que la manière dont ils fonctionnent, puisqu'ils sont systémiques. Certains de ses acteurs, les Gafam, ont atteint une taille et bénéficient d'effets de réseaux, grâce à la masse des données dont ils disposent, qui en font des acteurs de base de pans entiers de notre économie. Facebook, par exemple, représente 2,4 milliards d'utilisateurs, dont 40 millions de Français. Cela pose des problèmes économiques et juridiques : ce sont des acteurs établis aux États-Unis et donc, lorsque l'on veut adopter une nouvelle législation, contre la propagation des discours de haine sur internet par exemple, on fait face à des complexités administratives : les conventions bilatérales entravent nos actions. Se posent aussi des problèmes technologiques : aujourd'hui, une bonne partie du quotidien des Français est régie par des algorithmes. Si nous voulons jouer notre rôle d'État et assurer aux Français que le traitement de leurs données est à la fois légal et juste, alors l'État doit être au bon niveau technologique pour comprendre, tester, décoder voire infirmer le fonctionnement des algorithmes. C'est particulièrement vrai pour l'intelligence artificielle, mais cela va se généraliser aux autres secteurs. Aujourd'hui, personne dans l'État n'est capable de parler avec les programmeurs de Facebook, ne serait-ce que parce que les salaires que proposent les Gafam leur permettent d'attirer les meilleurs. Si les seuls pays, hors des Etats-Unis, à savoir efficacement réguler les plateformes sont les pays autoritaires, c'est un problème pour nos démocraties. Si les citoyens estimaient que la puissance publique ne peut plus protéger leurs droits, ils pourraient se tourner vers des solutions plus radicales.

Sur la régulation de ces acteurs devenus systémiques, il convient d'appliquer une régulation spécifique, probablement trans-sectorielle. Le sujet n'est pas de savoir s'il faut une régulation spécifique sur les données, sur la vie privée, sur les contenus haineux, sur les rapports entre fournisseurs et sous-traitants, etc. Dès lors qu'un acteur est une brique de base de l'économie, alors une régulation systémique, qui peut ressembler à la régulation bancaire, à base de supervision, de régulateur technique dédié et de capacité technologique du régulateur au bon niveau, doit être développée. C'est ce que la France porte au niveau européen, le vrai niveau d'efficacité.

Le dernier sujet que je souhaitais aborder est celui de la capacité à défendre les intérêts européens dans certaines technologies critiques : la France et les États membres peuvent impulser, innover, mais, *in fine*, la masse critique nécessaire aux négociations avec les acteurs économiques, et leurs pays d'origine, n'est autre que le marché européen fort de 500 millions de consommateurs ; le marché français ne suffit pas. Nous devons donc définir des règles communes de souveraineté européenne. Les choses progressent – par exemple le contrôle des investissements étrangers –, d'autres restent à mettre en place – sur le *cloud* ou la 5G. Là-encore, il faut prendre conscience que la question de la souveraineté européenne est essentielle. Il y a donc toute une partie défensive, qui vient en complément de la partie offensive, la seule à pouvoir garantir notre souveraineté à long-terme.

Le sujet de l'identité numérique est un autre élément transversal et essentiel : il n'y a rien de plus régional ou souverain que l'identité, et c'est un bon exemple du défi qui est posé à l'État. Les usages dans le numérique bousculent les pratiques : l'État peut certes développer une carte d'identité numérique mais si elle n'est pas pratique ou aussi simple d'usage que le dispositif d'identité numérique développé par Google ou Facebook, alors les citoyens ne l'utiliseront pas. Pour tous les usages privés qui nécessitent une identification forte – ouvrir un compte en banque, etc. – ils utiliseront les dispositifs les plus faciles à utiliser. L'État a donc une obligation de résultat. Il doit penser et développer des solutions qui sont au bon niveau technologique et au bon niveau d'usage. Ce sujet va rapidement arriver au Parlement puisque toutes les cartes d'identité seront changées en 2021.

M. Patrick Chaize. – Le constat que vous dressez est partagé, et il est redoutable : une quasi absence de la France sur plusieurs sujets clés... mais nous restons sur notre faim concernant les pistes concrètes pour y remédier. Est-ce à dire, à vous entendre, qu'il est déjà trop tard pour réagir et conserver notre souveraineté numérique ?

Nous sommes pourtant confrontées à des initiatives régulières qui font peser de vrais risques à cet égard, comme en témoigne encore récemment l'annonce du lancement prochain d'une monnaie électronique. Quel est votre avis sur ce sujet ?

Des comités de normalisation fixent les règles techniques à l'échelle mondiale. Il en existe deux principaux, en Europe et aux États-Unis. Alors que nous pesons en leur sein ces dernières années, on constate aujourd'hui que peu d'eurocéens y siègent : comment redonner du poids à nos positions et inciter nos chercheurs à s'investir dans leurs travaux ?

Vous avez, à juste titre, indiqué que le niveau européen était l'échelon le plus adapté pour agir, mais quelle structure précisément nous permettra-t-elle de peser ?

Concernant les infrastructures, petite lueur d'optimisme personnel, il me semble que la France a fait des choix ambitieux qui devraient donner une longueur d'avance sur ses concurrents. Comment capitaliser sur ces choix nationaux stratégiques ?

M. Cédric O. – Nous pouvons effectivement être optimistes ; d'abord, la compétition mondiale pour la technologie est essentiellement une compétition pour le recrutement des talents. Or l'excellence de l'école française et de nos ingénieurs, mathématiciens et informaticiens est reconnue – la présence de Français à la tête des départements d'intelligence artificielle de plusieurs géants du numérique en atteste. La question reste bien sûr de savoir comment les garder ou les faire revenir en France.

En outre, la psychologie de nos entrepreneurs est particulièrement porteuse : nos jeunes ne veulent plus travailler dans la banque mais se donnent comme objectif d'être les Mark Zuckerberg de demain. En témoigne le nombre de « licornes » françaises, ces entreprises valorisées à plus d'un milliard d'euros : elles étaient trois lors de l'élection d'Emmanuel Macron, elles seront 25 à 30 d'ici 2025 ou 2030, et l'état d'esprit de leurs dirigeants est bien celui des dirigeants qui ont créés les géants américains actuels : une ambition à toute épreuve.

J'en viens au détail des actions que nous envisageons de mener.

Notre premier sujet est celui de l'investissement. Investissement sectoriel d'abord, dans certaines technologies, comme l'intelligence artificielle, en faveur de laquelle l'État débloquera 1,5 milliard d'euros en 3 ans. Cela peut sembler comparativement modeste, mais c'est inédit et cela doit favoriser le développement d'un véritable écosystème de recherche en la matière, comme en attestent les annonces de recrutements et de créations de laboratoires en France par les grands groupes du secteur.

Le véritable problème de financement auquel nous souhaitons nous attaquer est celui des « gros tickets », ces levées de fonds réunissant plus de 100 ou 200 millions d'euros. Malgré des réussites ponctuelles – encore tout récemment un record a été battu avec les 205 millions d'euros récoltés par Meero –, le financement de ces grosses levées de fond reste difficile. Cela s'explique, notamment, par la structure du financement de l'économie en France et en Europe et nous y travaillons avec les investisseurs institutionnels. Nous pouvons agir à législation constante, des annonces seront faites en septembre. Le marché boursier est l'autre sujet qui concentre toute notre attention en matière de financements : nous n'avons pas de Nasdaq européen. Philippe Tibi, professeur à l'École polytechnique, a été missionné pour travailler sur ce sujet, ses conclusions donneront lieu à plusieurs annonces également à la rentrée.

Concernant la régulation, nous avançons aussi : la proposition de loi dite « Avia » de lutte contre les contenus haineux sur internet envisage une approche particulièrement intéressante de régulation des réseaux sociaux, calquée sur celle – systémique – que connaît déjà actuellement le secteur bancaire. Elle ne concerne actuellement que le sujet de la haine en ligne mais, le principe pourrait très bien ensuite être décliné pour d'autres sujets. Nous en discutons d'ailleurs au niveau européen. Le parallèle avec la régulation bancaire semble particulièrement adapté : une banque ne peut, certes, être tenue responsable d'un virement frauduleux réalisé par son biais, mais elle est responsable de la mise en place d'un système de contrôle interne efficace pour l'empêcher, supervisé et audité par le régulateur. De façon générale, la puissance publique n'a pas la capacité de vérifier tout ce qui se passe sur les plateformes, elle doit donc pousser les plates-formes à mettre en place des systèmes humains et technologiques à cet effet, et être capable de les auditer. À cet égard, vont bientôt être rendues publiques les conclusions des travaux de Marie-Anne Frison-Roche, professeur de droit à Sciences-po, sur la « compliance » – ou approche par la supervision.

Vous m'avez interrogé sur la « monnaie Facebook », bien mal nommée s'agissant d'un projet porté par une trentaine de partenaires – dont Visa et Mastercard, ainsi que l'entreprise française Illiad – et s'agissant d'un système qui ne s'apparente pas aux crypto-monnaies sans sous-jacent – à chaque Libra devrait ici correspondre un panier d'unités monétaires très classiques. En ce sens je ne vois pas de risque de dépossession de la souveraineté monétaire des États dans la présentation du projet telle qu'elle a été faite. Les pays du G20 vont missionner Benoît Cœuré pour travailler sur ce sujet. Outre la question purement monétaire, une vraie question est soulevée par les normes applicables à ces services de paiement : derrière le choix des lois applicables, il y aura aussi un enjeu critique de souveraineté. Rappelons toutefois qu'à ce stade, ce n'est encore qu'un projet – prévu pour l'horizon 2020 – qui répond d'ailleurs à des besoins réels, comme l'accès du plus grand nombre au paiement en ligne, mais qui appelle toute notre vigilance et celle des régulateurs.

Je partage votre préoccupation sur le désinvestissement des européens des instances de normalisation comme le World Wide Web Consortium (W3C), alors que d'autres, comme les Chinois, ont compris l'intérêt stratégique d'y peser.

Concernant enfin l'Europe, il me semble que le sujet de la souveraineté numérique mérite d'être porté à cette échelle directement par l'ensemble de la Commission européenne. Imaginons que l'Europe prenne la décision de démanteler une grande plateforme américaine pour des raisons démocratiques ou d'innovation – l'idée circule après tout dans le débat académique américain –, il ne faut pas perdre de vue que les seuls acteurs économiques qui nous garantissent actuellement un niveau d'investissement substantiel dans des secteurs aussi importants que l'intelligence artificielle, ce sont bien les GAFA et les acteurs chinois : 30 à 40 milliards d'euros investis de part et d'autre. Il faut donc pouvoir penser en même temps tous les aspects du sujet : l'antitrust et la politique commerciale. Seule la Commission européenne me semble à même d'avoir cet aspect transversal.

Concernant l'innovation, le projet de création d'une DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) pour l'Europe avance. L'agence d'innovation américaine, très liée au secteur de la défense, investit énormément sur des technologies clés : SpaceX utilise ainsi une technologie développée dans ce cadre, et bénéficie donc d'argent à l'origine public. Le budget de la DARPA – 3 milliards d'euros par an – et les risques énormes consentis contribuent à asseoir la domination technologique américaine, mais ce n'est évidemment pas transposable tel quel en Europe. Après avoir porté le sujet avec nos partenaires allemands, la Commission européenne a déjà fait des annonces qui devraient aboutir au sein d'un prochain Conseil européen de l'innovation. Mais cela implique aussi d'accepter de prendre des risques et d'être prêt à abandonner l'idée de juste retour national...

M. André Gattolin. – Face à nos États reposant sur des territoires, nous avons vu se développer des acteurs transnationaux et systémiques – des « quasi États », avec bientôt leur monnaie – qui reposent eux sur une idéologie apolitique et purement solutionniste...

Créer des champions, des « licornes », c'est naturellement une bonne chose, mais encore faudra-t-il les garder et ne pas se retrouver, comme dans la situation israélienne, à servir d'incubateur aux géants américains. Contrôle du capital, levée des obstacles à l'accès au marché... comment bien accompagner financièrement et juridiquement ces efforts d'investissement européens pour qu'ils ne profitent pas, *in fine*, à d'autres ?

M. Cédric O. – Il faut qu'un écosystème soit international pour être dominant : acheter et être acheté fait partie de la vie normale des entreprises. Nous ne pouvons interdire de façon générale les acquisitions par des investisseurs internationaux, et pour qu'une entreprise soit achetée il faut aussi qu'il soit possible de la vendre. À part dans le cas limité de secteurs touchant à la sécurité nationale, je n'ai donc aucun problème à ce que des entreprises françaises se fassent racheter par des entreprises américaines. Cela n'a pas vocation à être la règle, mais il n'y a aucune raison de l'empêcher, car nous ne pouvons nous passer d'investisseurs étrangers et c'est l'amorce même d'un système vertueux de financement : les petits tickets amènent les gros, les capital-risqueurs attirent les fonds de pensions et les institutionnels. Autre exemple : Dans le domaine de l'intelligence artificielle, les meilleurs talents sont chez les géants du numérique ; pour créer en France un écosystème de recherche sur ce sujet, il faut donc avoir attiré ces grandes entreprises et permettre à leurs talents d'enseigner en les intégrant à notre système de formation. Il nous faut donc rester sur cette ligne de crête : favoriser le développement de champions et rester ouverts aux investisseurs étrangers.

M. Pierre Ouzoulias. – Le Gouvernement a demandé au Sénat de voter une loi sur la manipulation de l'information : a-t-elle été utile ?

Dans nos auditions, le sujet du logiciel libre comme instrument pouvant aider à reconquérir notre souveraineté nationale est revenu à plusieurs reprises. Quel est le plan proposé par votre Gouvernement pour développer l'usage des logiciels libres ? Ne serait-il pas intéressant que le Gouvernement apporte une aide aux associations bénévoles qui développent ces logiciels ? Cela permettrait de garantir la pérennité de ces solutions informatiques transparentes, qui répondent à un objectif de souveraineté numérique en permettant d'accéder au code-source.

M. Cédric O. – Nous n'avons pas eu d'alertes sur une immixtion problématique lors des élections européennes. Le dispositif introduit par la loi n'a donc pas été testé « en conditions réelles ». Nous avons cependant connu quelques difficultés de mise en œuvre. Par exemple, pour chaque vidéo, s'il y a une publicité, la loi impose d'afficher qui l'a payée, quel public est visé... Certaines plateformes ont considéré que c'était trop compliqué à mettre en œuvre et n'ont donc diffusé aucune vidéo à caractère politique, y compris celle du gouvernement français incitant les citoyens à aller voter. Si nous demandons des choses totalement infaisables aux plateformes, nous nous exposons à ce genre de réaction. Il faut donc que ce soit mordant... mais faisable. Ces plateformes sont souvent protégées par des conventions bilatérales qui nous empêchent d'aller aussi loin que nous le souhaiterions, et s'assurer de l'applicabilité des normes que nous votons est donc essentiel.

Je suis un grand défenseur du logiciel libre. Pour autant, pour qu'un logiciel fonctionne, il faut qu'il y ait une communauté derrière, ce qui ne se décrète pas, même si l'État lui-même, et notamment la DINSIC, peuvent le promouvoir. Par exemple, le dernier système de messagerie « Tchap » développé par la DINSIC vient d'un logiciel libre. Nous sommes donc promoteurs du logiciel libre, mais ce n'est pas la solution à tout. Il faut trouver le bon équilibre. Quant à un éventuel soutien aux associations, c'est avant tout un sujet de communauté d'utilisateurs et de produits.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Parmi les approches des entreprises du numérique développées par des pays tiers, on observe une grande différence entre la perspective d'un système démantelé, à l'image de ce qu'ont fait les États-Unis dans le pétrole et les télécoms, et le système chinois, dans lequel la séparation entre la décision politique et

les entreprises n'est pas claire. Les Européens n'ont bien sûr pas la possibilité de démanteler les GAFA mais ils peuvent en accompagner la demande. Est-ce que celle-ci vous paraît aujourd'hui probable aux États-Unis ou l'excluez-vous totalement ?

Vous avez également évoqué les financements en matière de défense aux États-Unis. La transposition en Europe est très difficile, les pays européens étant profondément divisés en matière de défense, un certain nombre d'entre eux considérant que leur véritable défense est l'intégration dans l'OTAN avec le rôle prééminent des États-Unis. On imagine mal ces pays décider de financer par des budgets européens une recherche qui puisse être conflictuelle.

Quel est donc l'intérêt européen vis-à-vis des entreprises américaines : doit-on considérer qu'elles sont incontournables et qu'elles équilibreront leurs homologues chinoises ? Ou que leur démantèlement permettrait de rééquilibrer les intervenants sur ce marché ?

Enfin, quel jugement portez-vous sur Qwant ?

M. Cédric O. – La question du démantèlement se pose en soi et pour soi. Le livre de Tim Wu, *The Curse of Bigness*, paru récemment aux États-Unis, dresse un parallèle entre le démantèlement de la Standard Oil et d'AT&T et ce qui se passe aujourd'hui avec les GAFA. Il appelle à leur démantèlement en disant que l'approche récente et centralisée de la politique anti-concurrence sur le prix que paie le consommateur n'est pas l'objectif politique qui a présidé à la création des lois antitrust : une entreprise trop grande pose par essence des problèmes démocratiques, économiques... Le sujet progresse au niveau américain, à l'intérieur des États-Unis, notamment au sein du camp démocrate. Je crois assez peu à l'idée que les Européens seraient en position d'imposer ces éléments-là, fût-ce pour des raisons d'innovation ou de démocratie. J'ai qualifié cette approche d'excessivement agressive non pas en soi, mais parce que je pense que c'est excessivement agressif pour les plateformes et que les États-Unis ne nous laisseront pas faire. Quoi qu'on en pense, ce sera d'abord une affaire américaine. Au-delà du démantèlement, la question de la régulation se pose de manière plus urgente : même si Facebook était divisé par 10, cela ferait toujours 240 millions d'utilisateurs par entité et cela n'aurait réglé aucun problème lié à la protection de la vie privée.

Même pour l'Europe, la question de l'antitrust se pose en même temps que la politique commerciale. Dans un certain nombre de secteurs de l'intelligence artificielle, les entreprises chinoises, parce qu'elles ne respectent pas les mêmes règles, seront plus fortes que les entreprises américaines et européenne. Devons-nous laisser entrer de telles entreprises sur le marché européen ? C'est pour cela qu'il faut réfléchir de manière transversale. Il ne faut pas oublier une partie du problème : certes les acteurs trop gros sont problématiques mais se focaliser sur la taille de ces acteurs ne permet pas de bien appréhender l'ensemble des problèmes qu'ils posent.

Si les Européens créent une agence de l'innovation, ce ne sera pas sur les sujets défense. Par ailleurs, la DARPA investit aussi dans des entreprises, y compris européennes, qui développent des technologies civiles. Il y a des continuités entre défense et civil. Le sujet de la souveraineté, y compris dans la défense, est d'abord un sujet économique : il faut avoir des acteurs suffisamment puissants pour faire de la R&D.

Qwant est une vraie réussite, malgré une part de marché limitée. C'est le seul qui grignote des pourcentages de parts de marché à Google en France et en Europe. Nous faisons ce que nous pouvons pour les aider à se développer. Qwant remplit certaines conditions,

notamment en matière de protection des données, nous avons décidé de recommander son installation par défaut sur les ordinateurs des administrations françaises. À court-terme, ce ne sera toutefois pas un élément de souveraineté, sauf pour l'utilisateur qui fait le choix de ne pas fournir ses données aux GAFA. À court terme, Qwant n'est en effet pas un compétiteur du niveau, ni même du dixième de niveau, de Google.

M. Gérard Longuet, rapporteur. – Est-ce qu'il y a au gouvernement une réflexion sur la gestion des données et la consommation d'énergie ? Nous avons un projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui ne prend manifestement pas en compte ce que peut représenter la consommation énergétique liée à la gestion des données. Est-ce que ce sujet fait l'objet d'un rapprochement des points de vue ? Cette question se posera si on défend l'idée d'un *cloud* protégé ou d'un hébergement des données sur le territoire national ou européen.

M. Cédric O. – La plus grande partie de la consommation d'énergie liée aux données des Français n'est pas en France, il me semble. Le sujet du *cloud* souverain est important. La consommation d'énergie du numérique de manière générale est un sujet de préoccupation. C'est le cas par exemple pour la *blockchain*. Il est vrai qu'on n'a pas lié les données et la PPE. À court-terme, je considère à titre personnel que les sujets prioritaires sont davantage ceux de la sécurisation des données et de la capacité à développer un *cloud* souverain. Le sujet écologique doit en faire partie, mais ce n'est pas le premier.

M. Franck Montaugé, président. – Quelle est la position du Gouvernement sur le statut juridique des données ? Quelle responsabilisation pour ceux qui utilisent ces données ? Faut-il prévoir une localisation géographique en France des infrastructures – datacenters, plateformes ? On évoque souvent l'intérêt de développer un système d'exploitation (OS) souverain, est-ce une piste à creuser ? Quel développement européen dans le secteur des supercalculateurs ?

Enfin, si le commissariat aux communications électroniques de défense (CCED) dépend bien de votre ministère, considérez-vous qu'il a bien actuellement les moyens de ses missions ?

M. Cédric O. – Sur cette dernière question, je souhaite vous répondre précisément mais n'étant pas complètement sûr d'en avoir effectivement la tutelle, je vous propose de revenir vers vous ultérieurement par écrit.

Concernant les données et leur statut, sans que notre opinion soit définitivement faite sur le sujet, il nous semble d'abord que certaines pourraient être déclarées d'intérêt général. En outre, la portabilité des données est un enjeu essentiel, qui doit être posé au niveau européen et dans le cadre d'éventuelles régulations systémiques : pourquoi ne pas imposer des obligations renforcées en la matière à certains acteurs dominants, par exemple pour les données de géolocalisation. Il s'agit d'un mode de régulation que j'ai pu, récemment, qualifier d'« agressif », signifiant par là que pour pouvoir être imposé face à la capacité de résistance juridique des géants du numérique, il faudra agir à l'échelle européenne pour avoir tout le poids d'un marché de 500 millions de consommateurs.

Des obligations de localisation géographiques en France des infrastructures sont bien sûr importantes, mais insuffisantes. Si les données sont physiquement stockées en France cela ne suffit pas pour les protéger si elles relèvent d'opérateurs chinois ou américains.

Nous aurons un OS européen le jour où un acteur privé européen sera capable d'un investissement comparable à celui réalisé par Google, Microsoft ou Apple. Là encore, n'oublions pas que c'est l'usager qui tranche : inutile de mobiliser autant de fonds si nos concitoyens préfèrent *in fine* utiliser celui des concurrents privés américains... La véritable solution passe par le développement d'un véritable écosystème d'initiatives privées capables de faire concurrence à ces géants du numérique.

La réunion est close à 14 h 55.

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

Mercredi 17 juillet 2019

- Présidence de M. Franck Montaugé, président -

La réunion est ouverte à 16 heures.

Audition de M. Laurent Giovachini, pour le « Comité souveraineté et sécurité des entreprises françaises » du MEDEF et le Syntec numérique et de M. Loïc Rivière, Délégué général de Tech in France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu 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. Benoît Tabaka, secrétaire général adjoint de Google France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 h 10.

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

Jeudi 18 juillet 2019

- Présidence de M. Franck Montaugé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 50.

Audition de M. Anton'Maria Battesti, responsable des affaires publiques de Facebook (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu 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 MM. Marc Mossé, directeur juridique et affaires publiques de Microsoft Europe et Mathieu Coulaud, directeur juridique de Microsoft France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 h 50.

La réunion est ouverte à 14 h 15

Audition de MM. Laurent Degré, directeur général, Guillaume de St Marc, directeur de l'innovation, Jean-Charles Griviaud, responsable cybersécurité et Bruno Bernard, directeur des affaires publiques, de Cisco France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu 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. Weiliang Shi, directeur général de Huawei France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 17 heures.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LE SAUVETAGE EN MER ET LA SÉCURITÉ MARITIME

Mardi 9 juillet 2019

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président d'âge -

La réunion est ouverte à 15 h 50.

Réunion constitutive

M. Bernard Cazeau, président d'âge. – Il me revient, en qualité de président d'âge, d'ouvrir la première réunion de la mission commune d'information sur le sauvetage en mer et la sécurité maritime.

À la suite du drame survenu le 7 juin dernier aux Sables d'Olonne, qui a entraîné la mort de trois sauveteurs de la Société nationale de sauvetage en mer, le Président du groupe Les Républicains a demandé que le Sénat se saisisse des questions liées à la sécurité maritime, qui intéressent plusieurs commissions permanentes, sous la forme d'une mission d'information.

La Conférence des Présidents du 19 juin a accepté cette demande.

Je vous propose de procéder dès à présent à l'élection du président de cette mission d'information.

J'ai reçu la candidature de Mme Corinne Féret.

Y a-t-il des oppositions à cette nomination ?

La mission commune d'information procède à la désignation de sa présidente, Mme Corinne Féret.

M. Bernard Cazeau, président d'âge. – Madame la Présidente, je vous invite à prendre ma place.

- Présidence de Mme Corinne Féret, présidente -

Mme Corinne Féret, présidente. – Je vous remercie de m'avoir confié la présidence de cette mission d'information.

Je vous propose de procéder à la nomination du rapporteur ainsi que des membres du bureau.

Le groupe Les Républicains, à l'origine de la mission d'information, a proposé le nom de notre collègue Didier Mandelli.

Il n'y a aucune opposition à cette désignation ?

La mission commune d'information procède à la désignation de son rapporteur, M. Didier Mandelli.

Je vous félicite, cher collègue, nous aurons l'honneur de vous avoir comme rapporteur de cette mission d'information.

Mme Corinne Féret, présidente. – Je vous propose ensuite de désigner les membres du bureau, composé de 7 vice-présidents, avec la règle simple d'un vice-président par groupe.

La composition telle qu'elle m'a été transmise par les groupes politiques est la suivante : M. Jean-François Rapin pour le groupe Les Républicains ; M. Jean-Luc Fichet pour le Groupe socialiste et républicain ; Mme Annick Billon pour le groupe Union Centriste ; M. Bernard Cazeau pour le groupe La République En Marche ; M. Jean-Pierre Corbisez pour le groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen ; Mme Christine Prunaud pour le Groupe communiste républicain citoyen et écologiste et M. Joël Guerriau pour le groupe Les indépendants – République et Territoires.

Il n'y a aucune opposition à ces désignations ?

La mission commune d'information procède à la désignation des vice-présidents : MM. Jean-François Rapin, Jean-Luc Fichet, Mme Annick Billon, MM. Bernard Cazeau, Jean-Pierre Corbisez, Mme Christine Prunaud et M. Joël Guerriau.

Je donne maintenant la parole au rapporteur.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Je vous remercie de m'avoir désigné rapporteur de cette mission d'information.

L'origine de cette MCI c'est le drame des Sables d'Olonne qui a été aussi un révélateur des enjeux et des difficultés de la sécurité maritime et du sauvetage en mer.

Nous sommes aussi dans un contexte où beaucoup de décisions doivent intervenir :

- d'abord, je tenais à signaler l'article 37 bis AB de la loi d'orientation des mobilités, qui comporte des mesures relatives à la signalisation maritime allant dans le bon sens, en clarifiant les responsabilités de l'État sur ce sujet. Cette loi devrait entrer en vigueur dans les prochaines mois ;

- ensuite les deux échéances les plus importantes, vous le savez, sont le projet de loi de finances pour 2020, qui détermine la contribution de l'État au budget de la SNSM, et le comité interministériel de la Mer (CIMer), préparé par le Secrétariat général de la mer et qui réunit chaque année depuis 1995 un certain nombre d'acteurs du secteur. Le CIMer devrait se tenir en octobre.

Comme le rappelait notre collègue Michel Vaspart, dans son rapport pour avis sur le PLF pour 2019, le modèle financier de la SNSM a été fragilisé par la non-perception, initialement prévue, d'une fraction du produit du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) puisque celui-ci n'a même pas atteint le plafond affectable au Conservatoire du littoral. De même, la « surtaxe yachts », dont devait bénéficier la SNSM dans la limite de 2 millions d'euros, comme l'avait annoncé le Gouvernement en 2018, ne lui permettra pas d'améliorer sa situation financière puisque son produit atteignait à peine 80 000 euros en mai 2018...

Au total, la SNSM doit, plus que jamais, compter sur les dons. En 2017, elle a d'ailleurs franchi le cap des 100 000 donateurs.

Quelques axes sur le calendrier et les travaux de la mission. L'idéal serait de présenter nos conclusions et propositions en octobre avant le débat budgétaire et si possible avant les annonces du prochain CIMer de manière à pouvoir peser sur les décisions.

Les membres de la mission sont quasiment tous des élus du littoral. En conséquence, je vous propose de privilégier les déplacements pour rencontrer les acteurs de terrain pendant l'été.

Je pense qu'il n'est pas nécessaire de nous déplacer à l'étranger et pour l'outre-mer, peut-être pourrions-nous organiser des visioconférences.

Pour les choix des destinations, on vous a diffusé une liste de dates et de destinations possibles. Pouvez-vous indiquer à quelle période vous seriez « sur place » et quels sont les lieux précis où nous devrions nous rendre afin que nous établissions un programme ?

Mme Annick Billon. – Je pense que c'est toujours intéressant d'associer les territoires ultramarins. Si c'est possible, il faut le faire. Je le dis d'autant plus volontiers que je suis à côté de la sénatrice de la Polynésie française.

Mme Corinne Féret, présidente. – Lors de nos échanges avec le rapporteur, nous avons évoqué la spécificité des territoires ultramarins et nous avons convenu qu'il y aurait au moins une visioconférence ou des rencontres pour s'informer sur le sujet.

Mme Annick Billon. – Pour revenir sur l'importance des territoires ultramarins, je veux dire que vendredi dernier, j'étais à l'île d'Yeu et que les missions de la SNSM dans les territoires îliens peuvent être très différentes de celles effectuées sur le continent d'où l'intérêt des territoires ultramarins.

Mme Lana Tetuanui. – Je suis la seule ultramarine de cette mission commune d'information. Si la France se targue d'avoir un des plus grands espaces maritimes au monde, il est bien chez nous dans l'Océan pacifique et la Polynésie française. Je ne suis pas favorable à la visioconférence pour voir ce qui se passe sur un territoire vaste comme l'Europe. Si vous venez, vous évaluerez véritablement les problématiques en matière de territoire et de budget. Quand je vois que l'on se lamente à Paris, je dis oui à un déplacement en Polynésie française !

M. Michel Canevet. – Nous venons de nous concerter entre Finistériens et nous proposons la date du 3 septembre 2019.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Avant de passer au calendrier, je souhaite compléter mes propos. J'ai évoqué la question des territoires ultramarins à laquelle nous sommes sensibles. Nous allons essayer de la caser compte tenu de nos contraintes à la fois budgétaires et de calendrier. S'agissant des auditions qui vont se dérouler à Paris et dans les territoires, on pourrait commencer au Sénat en septembre avec la ministre de tutelle, Mme Elizabeth Borne, et avec le ministre de la Transition écologique et solidaire, M. François de Rugy, la SNSM, le secrétariat général de la mer, la direction des affaires maritimes et des gens de mer. Nous entendons plutôt aller sur les territoires. Nous vous enverrons également dès que possible de la documentation sur le sujet, notamment différents rapports. Sur le planning des déplacements ...

Mme Corinne Féret, présidente. – Il faudra que l'on se mette d'accord sur le calendrier des déplacements.

Mme Maryvonne Blondin. – Un centre important à visiter, c'est le CROSS Corsen. Il faut absolument le voir.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – C'est l'objectif avec la visite dans le Pas-de-Calais. Les visites se feront en fonction de vos suggestions. Je vous propose que, symboliquement, la première visite du 22 juillet ait lieu en Vendée.

M. Michel Vaspard. – Les Côtes-d'Armor et l'Ille-et-Vilaine sont très proches. C'est pourquoi l'on pourrait les regrouper en un seul déplacement, d'autant que l'Ille-et-Vilaine a une faible façade maritime. Cela permettrait de faire autre chose en plus.

Mme Annick Billon. – J'ai manqué à tous mes devoirs tout à l'heure. Je vous adresse Mme la Présidente, ainsi qu'à M. le rapporteur, mes plus vives félicitations. Je vous remercie d'avoir choisi la Vendée pour la première visite. J'ai rencontré les bénévoles de la SNSM des Sables-d'Olonne il y a huit jours et ceux de l'île d'Yeu vendredi dernier. En dépit du bel hommage du Président de la République, la situation aux Sables-d'Olonne, en pleine période estivale, est très critique car la station n'a plus de canot tous temps. Cela veut dire que le canot le plus proche est situé à Saint-Gilles-Croix-de-vie, soit à 45 minutes. Cette situation n'est pas acceptable compte tenu de l'importance du flux touristique et ce sujet sera sûrement abordé lors du déplacement du 22 juillet. À l'île d'Yeu, on me disait que l'ensemble des stations de la SNSM pourraient peut-être s'entendre pour qu'il y ait un prêt de bateau pendant une période donnée. C'est donc un vrai sujet ! Lorsque je faisais référence aux missions îliennes de la SNSM, les évacuations sanitaires en font partie. S'agissant des visites, vous avez évoqué les CROSS, notamment le CROSS d'Etel, qui est intervenu lors du dernier naufrage, mais pas les sémaphores qui en sont, en quelque sorte, les yeux. En regardant les cartes, j'ai constaté que le littoral vendéen n'a pas la même couverture en sémaphores que le reste du territoire. Il y a donc un sujet sur les sémaphores car le CROSS prend contact avec les sémaphores. La couverture du littoral en sémaphore est très irrégulière – la Bretagne est très bien dotée. Il y a là un sujet de sécurité maritime qui me paraît essentiel dans le cadre de notre mission. J'ai d'autres pistes. Un autre sujet évoqué par les bénévoles de la SNSM, c'est le chantier d'entretien des bateaux qui se trouve à Saint-Malo avec des problèmes de coûts et de délais de réparation. Ce dossier est porté par la SNSM mais bien entendu la mission va embrasser tous ces sujets. Sachez que les sémaphores me paraissent un sujet majeur dans la chaîne des secours.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Je vous remercie d'avoir mentionné le Pas-de-Calais car je rappelle que c'est l'un des détroits les plus fréquentés au monde – 100 000 navires dans les deux sens, plus de 16 millions de passagers entre la France et l'Angleterre, des bateaux de pêche et de plaisance, des migrants qui tentent parfois la traversée sur des bateaux de fortune. Je suis donc tout à fait d'accord pour aller au Cap-Gris-Nez. Je souhaiterais que l'on puisse avoir une définition juridique précise. Que veut dire la sécurité maritime, notamment au regard de la sécurité des plages ? Aujourd'hui de nombreux maires du littoral ont des difficultés pour obtenir une surveillance de leurs plages par des CRS mis à disposition par l'État et je ne voudrais pas que par cette notion de sécurité maritime, on en arrive à donner l'occasion aux services de l'État de se désengager. Je crois savoir qu'il y a une question de distance en mer. Il ne faudrait pas que l'on en arrive à mettre en porte à faux nos collègues maires.

M. Christophe Priou. – Félicitations pour votre nomination Mme la Présidente. Sur le terme de « sécurité maritime », nous avions été plusieurs à souhaiter une mission sur le sujet avant le terrible drame des Sables-d'Olonne parce que c'était, si l'on peut dire, l'anniversaire des vingt ans du naufrage de l'Erika. La sécurité maritime englobe beaucoup de choses. Bien sûr, on se mobilise souvent après des catastrophes comme le drame humain des Sables-d'Olonne mais il y a eu, il y a quelques mois, le naufrage du Grande America. Il suffit de regarder les rapports parlementaires rédigés à la suite des drames de l'Erika et du Prestige pour voir qu'il y a six ou sept intervenants sur cette question, la direction des affaires maritimes, les douanes *etc.* Au départ, nous souhaitions le sujet le plus large possible, mais compte tenu des propos du rapporteur, du budget et du calendrier, je pense que nous sommes un peu contraints. Je souhaiterais revenir sur l'historique pour expliquer que l'on voulait travailler à plusieurs sur la sécurité maritime au sens large.

Mme Catherine Troendlé. – Je m'associe aux interventions précédentes et je souligne tout particulièrement la prudence que nous devrions afficher dès le départ : il s'agit d'éviter que se produise, dans le sauvetage en mer, un basculement comparable à celui qui a été constaté chez les sapeurs-pompiers.

Au titre de ma compétence en matière de sécurité civile, j'avais, dans mon avis budgétaire pour 2012 (n° 112 ; 2011-2012), consacré un « focus » au secours en mer et je fais observer que la situation n'était alors pas aussi difficile qu'aujourd'hui. En 2012, le budget de la SNSM (22 millions d'euros) était alimenté à hauteur de 67,5 % par des dons et legs, le reste provenant de l'État et des collectivités territoriales. On constatait, dès cette époque, un léger fléchissement des contributions des collectivités qui avaient déjà du mal à maintenir leur effort de financement du sauvetage en mer, pourtant indispensable. Je vous donne le fond de ma pensée : il faudra nous demander s'il s'agit d'un domaine régional ou si on peut maintenir la configuration actuelle mais en trouvant des financements pérennes avec un engagement de l'État beaucoup plus soutenu. Je me permettrai de vous faire parvenir mon focus de 2012 pour montrer que les choses ont beaucoup évolué.

Mme Lana Tetuanui. – S'agissant du calendrier des déplacements sur le terrain, si nous devions choisir, parmi les collectivités ultramarines, de nous rendre en Polynésie, l'idéal serait de le faire ces jours-ci : les vents alizés sont très puissants et les vagues forment des creux de cinq mètres. Cela montreraient toute la difficulté des conditions de travail des sauveteurs bénévoles : pour eux, c'est la croix et la bannière et nous devons leur rendre hommage. Néanmoins, conformément à l'adage selon lequel il faut garder le meilleur pour la fin, l'alternative serait de nous rendre en Polynésie dans les dernières semaines de nos travaux et je préconise cette solution.

Je rebondis également sur les propos de Catherine Troendlé. À mon sens, le sauvetage en mer relève en Polynésie d'une compétence tout à fait régionale. En principe, la compétence du maire s'arrête au récif, puis intervient celle des collectivités, et enfin, les eaux territoriales relèvent de la compétence de l'État ; mais, en pratique, lorsqu'une personne se trouve en difficulté quelques mètres au-delà du périmètre d'intervention du sauveteur présent sur les lieux, il serait absurde que celui-ci s'interdise de poursuivre sa mission. Je soulève la question pour que nous puissions encourager les synergies et les passerelles entre les différents intervenants.

M. Henri Leroy. – Je me félicite que vous ayez prévu un déplacement dans les Alpes-Maritimes, en pensant *a priori* vous rendre à Nice ou Antibes mais je souligne également tout l'intérêt de visiter la station de Théoule à proximité de Cannes.

M. Dominique de Legge. – Dans le prolongement des interventions précédentes, je pense moi aussi que nous serons confrontés à un problème de périmètre. En effet, je reviens de Brest où j'ai rencontré le Préfet maritime en tant que rapporteur spécial pour la mission Défense. Sur le papier, la répartition des compétences est relativement claire mais, dans la pratique, il n'est pas simple de s'y retrouver entre le préfet maritime, le préfet « terrestre », l'autorité en charge la police, celle qui intervient en matière de sécurité et celle qui a la compétence sauvetage. Nous avons donc intérêt à bien cadrer notre sujet en nous efforçant de ne pas déborder de notre ciblage initial.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Pour répondre aux divers intervenants, je précise que la délimitation de notre sujet est assez claire : il s'agit du sauvetage en mer et, compte tenu des délais, il est préférable de nous en tenir à ce cadrage.

Par ailleurs, je partage les interrogations exprimées par Catherine Troendlé sur le caractère régalien de notre dispositif de sauvetage en mer et sur la comparaison avec les sapeurs-pompiers dans lequel sont associés volontaires et professionnels. Après le drame des Sables-d'Olonne, une analogie m'est venue à l'esprit : tout se passe comme si, par exemple, on demandait à une association financée par des fonds privés de combattre les incendies de forêt en se procurant et en entretenant une flotte de canadairs.

L'objectif de notre mission d'information est de nous interroger sur notre modèle de sauvetage en mer : non pas nécessairement pour le remettre en cause puisque la participation des bénévoles est un pilier essentiel mais pour encourager l'État à assumer ses responsabilités avec le soutien complémentaire des collectivités locales.

S'agissant du choix des lieux de visite, nous irons là où les membres de la mission le souhaitent : je vous demande de nous suggérer les cibles pour que nous puissions prendre les contacts nécessaires et faire intervenir, sur ce sujet particulièrement sensible, la cellule de communication dédiée à la mission. Nous prévoyons une dizaine de visites et, bien entendu, nous allons explorer toutes les possibilités d'investigation du dispositif de sauvetage maritime dans les outre-mer.

M. Yannick Vaugrenard. – Après avis de Christophe Priou, le déplacement en Loire-Atlantique pourrait avoir lieu le 3 ou 4 septembre. Il permettrait la visite du centre de formation de Saint-Nazaire.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Les déplacements vous ont été proposés en fonction de vos circonscriptions. Une quinzaine de dates a été programmée et il nous est possible d'en ajouter d'autres au besoin, en Méditerranée notamment. N'hésitez pas à suggérer de nouveaux déplacements.

Mme Lana Tetuanui. – Cette mission d'information est conduite par le Sénat. Elle doit donc mettre en valeur le travail du Sénat et des sénateurs. Je connais par cœur mon territoire et serai donc en mesure de vous indiquer les personnes qu'il serait utile d'auditionner. Je souhaite donc être associée aux choix qui seront effectués.

Mme Corinne Féret, présidente. – Je suis d'accord. Votre présence au sein de cette mission montre votre attachement à son thème : le sauvetage en mer. La mission s'appuiera sur la connaissance de terrain de l'ensemble de ses membres. Toutes les suggestions de déplacements ou d'auditions seront donc les bienvenues.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Comme nous l'avons indiqué, nous nous appuierons sur vos expériences et vos contacts locaux. Vous serez consultés si d'autres sollicitations nous parviennent par ailleurs.

Mme Annick Billon. – En ce qui concerne le déplacement en Vendée, je propose de rencontrer la SNSM des Sables-d'Olonne et éventuellement de nous rendre au sémaphore de l'Île d'Yeu. En effet, la ville des Sables-d'Olonne où je réside n'est plus dotée de canot tous temps. Il faut donc compter sur la SNSM de Saint-Gilles pour mettre à disposition un tel canot, alors que l'acheminement prend 45 minutes. La commune de Talmont-Saint-Hilaire, elle non plus, ne dispose pas d'un tel canot. Je souhaite donc que nous nous rendions sur les lieux.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Ces demandes seront prises en compte.

Mme Maryvonne Blondin. – Notre mission ne pourra pas se déplacer partout. Je pense donc que chacun des sénateurs membres devrait aller à la rencontre des personnes concernées sur son territoire afin de collecter des informations et de les faire remonter.

Mme Corinne Féret, présidente. – Effectivement, l'idée est bonne pour les départements dans lesquels la mission ne pourra pas se déplacer. Pour les autres, les sénateurs locaux membres de la mission seront associés à l'élaboration du programme.

La réunion est close à 16 h 35.

**MISSION D'INFORMATION SUR LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS
COLLECTIFS**

Jeudi 18 juillet 2019

- Présidence de Mme Michèle Vullien, présidente -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Examen du rapport d'information (publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 heures.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION
« TRANSPORTS AÉRIENS ET AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES »

Mardi 16 juillet 2019

- Présidence de M. Vincent Capo-Canellas, président -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Audition de MM. Thomas Juin, Président, et Nicolas Paulissen, délégué général de l'Union des aéroports français

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nous avons initié nos travaux en réunion plénière le 6 juin dernier par l'audition de M. Augustin de ROMANET, Président-directeur général du groupe Aéroports de Paris, dont l'activité représente la moitié des quelque 206 millions de voyageurs accueillis en 2018 dans des aéroports français. Pour traiter de l'autre moitié du trafic aérien nous nous intéresserons aujourd'hui plus particulièrement à la question des aéroports comme outils de désenclavement de territoires.

M. Thomas Juin est directeur de l'aéroport de La Rochelle-Ile de Ré et président de l'Union des aéroports français (UAF) depuis mai 2017. Vous êtes également accompagné par M. Nicolas Paulissen, délégué général.

Parmi les projets de votre mandature, j'ai noté que vous aviez défini plusieurs axes qui intéressent les travaux de notre mission :

- le renforcement de la connectivité des aéroports français, vecteur de développement économique des territoires ;
- la mise en œuvre d'une nouvelle vision et gouvernance de la sûreté aéroportuaire ;
- mais aussi la défense des spécificités des aéroports ultramarins.

J'ajoute que vous intervenez régulièrement auprès des pouvoirs publics et de la presse. Votre dernière publication en date dans le journal La Tribune du 19 juin dernier est intitulée « *La suppression des lignes intérieures : une mesure contre les régions françaises* ». Vous y soulignez le rôle incontournable du transport aérien dans le développement économique et social des régions. Vous affirmez également que l'avion n'est pas concurrent du train, mais complémentaire. Aussi, votre analyse nous sera d'une grande utilité, notamment dans un contexte médiatique défavorable à ce mode de transport et pour lequel nous ne pouvons faire l'impasse sur son impact climatique. Les perspectives de taxation du carbone lié à l'activité aérienne que la ministre a annoncé il y a quelques jours pourront appeler des réflexions de votre part.

Avant de passer la parole à ma collègue Josiane Costes, sénatrice du Cantal, nommée rapporteure le 14 mai dernier, je rappelle que le Sénat a constitué cette mission d'information à l'initiative du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen.

Mme la rapporteure va vous préciser les objectifs de cette mission.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je remercie mon collègue et président d'avoir rappelé que le point central de nos travaux porte sur le rôle des transports aériens pour le désenclavement des territoires non desservis efficacement par le rail ou par la route. Nous revenons de déplacements en régions où nous avons pu constater à Quimper, à Aurillac et à Rodez que certaines liaisons aériennes représentent un enjeu vital pour le développement économique et touristique. Dans ces trois cas, comme pour les autres lignes d'aménagement du territoire, ce qui justifie un soutien public de l'État et des collectivités locales est l'existence même d'une activité humaine, en particulier industrielle et commerciale, dans ces régions. Le transport aérien est le seul moyen rapide de rejoindre Paris et de permettre aux clients de ces entreprises de venir visiter les lieux de production. À Quimper, nous avons visité une entreprise emblématique de la Bretagne – Armor Lux – qui a besoin de recevoir des clients des quatre coins de la planète. Dans le Cantal, une usine fabrique des ponts exportés dans le monde entier et reçoit des clients d'Irak ou des Philippines. Sans ligne aérienne, ces entreprises délocaliseraient, ce qui provoquerait des destructions d'emploi. Il en va de même pour Rodez qui abrite l'entreprise Bosch et un des leaders mondiaux des semences agricoles.

M. Thomas Juin, par vos activités à La Rochelle et vos connaissances du maillage aéroportuaire de notre pays, votre avis nous est précieux. Compte tenu du nombre important d'aéroports dont dispose notre pays et qui est le fruit d'un héritage, j'ai constaté que les situations selon les régions pouvaient être très différentes quant aux collectivités propriétaires des aéroports, quant aux structures d'exploitation et bien sûr, quant aux financeurs principaux : parfois la région comme en Bretagne, le département dans l'Aveyron ou la communauté d'agglomération à Aurillac.

Quel regard portez-vous sur le rôle des collectivités territoriales et notamment les régions dans le développement de stratégies aéroportuaires ? Comme nous avons constaté des différences d'approches importantes entre les régions, y-a-t-il des bonnes pratiques à retenir et diffuser ?

Après votre intervention, je vous poserai éventuellement d'autres questions qu'il s'agisse du système existant de taxe d'aéroport et de péréquation ou de l'avenir dans lequel se dessine une taxation d'abord du carbone à l'échelle nationale, puis européenne ou internationale.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – L'entreprise qu'évoquait Mme Costes à Rodez est RAGT. Cette société a son siège à Rodez, communique avec 18 implantations dans le monde et a besoin de connexion à l'international.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Tout à fait, avec 700 employés sur place à Rodez.

M. Thomas Juin, président de l'Union des aéroports français. – Je souhaite revenir sur trois points essentiels pour notre secteur. D'abord son évolution et sa transformation au cours des dernières années, puis la question de la compétitivité et de la concurrence, enfin le sujet du développement durable qui est particulièrement prégnant depuis quelques mois.

Sur l'évolution du transport aérien français, un record a été battu en 2018 puisque nous avons franchi pour la première fois les 200 millions de passagers et atteint le chiffre que vous avez évoqué de 206 millions. Le secteur évolue avec une croissance de 4,8 %, en retrait de la moyenne européenne qui se situe à 5,4 %. C'est le fruit d'une mutation engagée depuis

une dizaine d'années et qui s'apparente à une révolution douce. Le secteur s'est adapté pour ouvrir l'accès à l'avion au plus grand nombre. Le temps où l'avion était réservé aux CSP+ est révolu et nous constatons des profils de voyageurs qui s'apparentent à la clientèle des TGV. L'avion répond à un besoin de mobilité des Français lié à l'arrivée des compagnies *low-cost* qui tire à 66 % la croissance du marché. Très décrié dans les premiers temps, ce modèle s'est imposé en Europe, tant dans le court que le moyen-courrier. Cette évolution joue un rôle dans le lien social. Sur certaines lignes comme Caen-Toulouse ou Brest-Toulouse, la clientèle familiale et de loisirs représente plus de 50 % des passagers.

Nous vivons un changement de paradigme. Les aéroports ont fait évoluer leurs capacités pour accueillir ce trafic nouveau dans de bonnes conditions, hormis quelques exceptions tenables, par exemple celle de Nantes-Atlantique qui est en forte croissance. Tous les aéroports ont été certifiés en 2017 selon la législation européenne.

Il faut noter la forte progression des lignes transversales. Contrairement à une idée reçue, le trafic aérien domestique ne se contracte pas. Depuis 15 ans, la progression est de 14,5 % pour le trafic local, dans une progression de 50,6 % du trafic global. Donc la progression est moindre qu'à l'international mais elle existe. Sur les lignes transversales, la dynamique est très forte depuis 2017. Les lignes domestiques représentent 27 % du trafic, soit 52 millions de passagers, et sont un vrai outil de développement et d'aménagement du territoire.

En France, le réseau TGV est organisé en étoile depuis Paris essentiellement. Tout l'intérêt de l'aérien est de contrebalancer ce rayonnement et d'apporter des liens entre les régions et les villes pour des besoins de trafic moins massifs que pour le TGV. La complémentarité des modes est claire et il n'y a pas de concurrence, ou marginalement, entre le train et l'avion. Une ligne inutile est une ligne qui ferme d'elle-même pour des raisons économiques.

Sur les villes à moins de 3 heures de Paris, le TGV prend l'ascendant pour les liaisons de point à point. Dans ce cas, si l'avion persiste, c'est essentiellement pour répondre à un besoin de correspondance, par exemple pour Nantes-Paris ou Lyon-Paris. Je rappelle que Nantes-Paris a rouvert, sans subvention, pour répondre à la demande de connexion aux aéroports parisiens qui sont incontournables pour correspondre avec le reste du monde.

Sur les lignes d'aménagement du territoire, je considère qu'il s'agit d'un dernier recours lorsque tout le reste n'a pas marché. C'est un système par défaut.

Sur la compétitivité et la concurrence, l'élément essentiel dans le transport aérien est la notion de « coût de touchée » plus que celle du coût du billet. Lorsqu'une compagnie décide de s'intéresser à une région et à un aéroport, elle va regarder évidemment le potentiel de trafic mais aussi le prix à payer pour se poser. Elle fait ses comparaisons, non pas par rapport à un aéroport concurrent mais sur toute l'Europe, et fera ses arbitrages en fonction de pays, par exemple l'Espagne, où les coûts de touchée sont plus faibles. Ce sujet est extrêmement sensible et nous avons milité pour que la direction générale de l'aviation civile (DGAC) mette en place un observatoire des coûts de touchée. Il faudra regarder les résultats par catégorie d'aéroports et non par moyenne nationale, car il n'y a pas de sens à comparer petits, moyens et grands aéroports, avant d'envisager toute évolution des taxations. Les non-initiés peuvent penser que 1 ou 2 euros ne changeront pas grand-chose à la décision des passagers. Sauf que la décision de maintenir ou non une ligne ne revient pas au passager. C'est la compagnie qui décide et qui fait des choix aux dépens d'un aéroport ou d'une région

en considération de sa marge si elle varie de 1 à 3 euros car on sait que le bénéfice par passager court et moyen-courrier est de 4 à 6 euros.

La décision du Gouvernement met à mal les coûts de touchée puisque rajouter une nouvelle taxe – cette fameuse écotaxe – ne nous va pas pour deux raisons. C'est une taxation franco-française. Nous avions compris pendant les Assises du transport aérien qu'il n'était pas souhaitable de s'orienter vers une surtaxation française et que toute évolution devait s'appréhender dans un cadre européen. En plus, cette taxe va financer d'autres modes de transports alors que nous avions également milité pour que toutes recettes du secteur aérien servent à sa propre transition écologique. C'est d'autant plus regrettable que les modes de transports qui vont bénéficier de ces recettes ne pourront pas se substituer à l'aérien. Dans la plupart des cas, l'avion a du succès car il permet de desservir des territoires lorsque le train ou la route ne le font pas efficacement. Ce qui nous paraît important est de mobiliser des moyens pour que le transport aérien diminue son empreinte carbone tout en répondant aux besoins de mobilité des Français.

Cette surtaxation française va s'aggraver à deux niveaux. Le *Brexit* qui est annoncé pour le 30 octobre va entraîner une fiscalité supérieure de 7 euros par passager pour tous les vols partant de France vers le Royaume-Uni. Si vous rajoutez cela à l'éco-taxe, ce sont 10 euros supplémentaires. Nous allons au-devant de déprogrammations de lignes sur les *low-cost* court-courrier. Cela tient à ce que la fiscalité française – taxe d'aviation civile et taxe de solidarité – a un régime différent en pays tiers. La taxe « solidarité » nous inquiète également sur le fait qu'elle n'a pas été dupliquée par nos pays compétiteurs en Espagne ou ailleurs. Nous n'avons pas été entendus sur cette taxe qui représente 217 millions d'euros et dont le surplus sort du secteur aérien, certes pour le financement de la santé dans les pays en voie de développement ce qui est en soi une bonne cause. Mais il y a une fâcheuse habitude à puiser de l'argent sur l'aérien pour servir d'autres activités. Cela nous paraît extrêmement contreproductif, un non-sens économique pour la compétitivité et un non-sens environnemental puisque cela n'aidera en rien à la transition écologique du secteur aérien.

J'en viens au développement durable et voudrais rappeler que le secteur est mobilisé pour réduire son empreinte carbone. L'obsession des compagnies aériennes est de moins consommer de carburant. Les attaques dont nous sommes l'objet sont incohérentes avec l'empreinte carbone du secteur qui représente 2 % des émissions de CO₂ dans le monde. Ce n'est pas 20 %, c'est bien 2 %. Donc si nous supprimions les avions, 98 % des émissions carbone ne seraient pas résolues. Il ne s'agit pas de se défausser mais de le rappeler. L'avion représente 8,75 % des carburants consommés en France. L'élément factuel est que ce qui pollue, ce sont les mouvements d'avions, pas les passagers. Depuis 15 ans, la progression des mouvements est de +0,3 %. Autant dire qu'il n'y a pas de progression alors que le nombre de passagers a progressé de 52 %. Les compagnies proposent des vols de plus forte capacité avec en moyenne 115 passagers par vol au lieu de 70 passagers il y a 15 ans. Cette contribution à la mobilité ne vient pas en proportion dégrader l'environnement, bien au contraire. Toute la chaîne du secteur est mobilisée. Les aéroports sont engagés dans le programme européen *Airport accreditation carbon* qui ouvre un processus de réduction de l'empreinte carbone vers l'objectif d'émission zéro en 2050. En France, 40 aéroports sont engagés, ce qui en fait le premier pays en Europe. Les nouveaux avions sont moins consommateurs de carburant et le Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC) bénéficie d'un soutien public.

Nous avons besoin de mobiliser les financements pour aller vers une rupture technologique à moyen et long-terms. Sur le court terme, il faut rapidement déployer la filière biocarburant qui réduit sensiblement l'empreinte carbone de 40 % sur un avion. Donc,

on ne comprend pas pourquoi nous ne sommes pas plus allants dans ce domaine car les avions sont en situation de fonctionner avec. Il y a une filière de retraitement de déchets qui peut être développée et qui n'est pas en concurrence avec les terres arables. Il faut s'engager sur des mesures efficaces plutôt que sur des mesures de taxation qui n'auront aucun effet sur l'environnement.

Enfin sur l'intermodalité, il n'y a pas eu à mon sens, de la part du Gouvernement et des collectivités locales, suffisamment de prise en compte de l'accessibilité des aéroports. Je rappelle qu'une des principales sources de pollution des aéroports provient de leurs moyens d'accès. C'est en train de changer, mais je pense qu'il faut prendre acte du rôle joué par les aéroports en lien avec les populations. Par exemple Toulouse-Blagnac n'est pas relié au réseau de métro de cette ville. Aéroport de Paris est le seul au monde de ce niveau qui n'a pas de desserte pratique en site propre. C'est assez révélateur de notre culture de ne pas avoir pris en considération la démocratisation du transport aérien.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous avez été particulièrement complet et nous vous en remercions. Vous avez abordé le trafic, les taxes, les coûts de touchée, le biocarburant et l'intermodalité entre autres.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Vous avez évoqué le problème des taxes. Le rôle de la taxe d'aéroport pour assurer le financement de la sûreté et de la sécurité est un enjeu important, notamment pour les petits aéroports et les collectivités qui en ont la charge. À terme, n'est-il pas souhaitable que l'État prenne en charge ces coûts et que la taxe d'aéroport soit supprimée ? Comment développer une complémentarité entre aéroports pour mieux mailler le territoire ? Lors de notre déplacement à l'aéroport de Quimper, nous avons vu que cet aéroport est adossé à celui de Brest. Ce modèle-là pourrait-il être dupliqué ? Enfin, comment améliorer le régime juridique des lignes d'aménagement du territoire pour assurer une meilleure qualité de service, par exemple via le recours à un intérressement ou à une formulation des obligations de service public (OSP) en termes de résultats ?

M. Thomas Juin. – La taxe d'aéroport a été instituée pour permettre le financement de tous les aéroports en France, afin qu'ils disposent du même standard de sécurité et de sûreté aéroportuaires, quelle que soit leur taille. Ce choix, qui consiste à faire supporter par l'usager la totalité des coûts de sécurité et de sûreté, n'est opéré que par la France. Dans d'autres pays, le coût est réparti entre la puissance publique et le passager, alors que dans d'autres pays, comme l'Espagne, la quasi-totalité est financée par la puissance publique. Il s'agit d'un élément fondamental dans la compétitivité des aéroports, notamment des petits aéroports. Une péréquation a été mise en place afin d'éviter que ceux-ci supportent des coûts extrêmement élevés. Elle consiste à appliquer une taxe de 1,25 euro payée par tous les passagers fréquentant les aéroports français. Elle permet de financer la sûreté dans l'ensemble des aéroports. Son fonctionnement n'est toutefois pas complètement satisfaisant : d'une part, les grands aéroports régionaux s'en plaignent, dans la mesure où ils sont exposés à la concurrence d'autres aéroports européens qui n'ont pas à l'assumer ; d'autre part, la taxe atteint son plafond de 14 euros dans les petits aéroports, auxquels s'ajoutent les 1,25 euro, ce qui constitue un différentiel de taxe très important, dissuasif pour les compagnies aériennes susceptibles d'opérer dans ces aéroports. Sinon, elles négocient des accords avec les aéroports concernés, mais dans des conditions d'insécurité juridique très forte. Pour répondre à votre question, je dirais oui. La prise en charge de la taxe par la puissance publique se traduirait par une induction du trafic et permettrait de lever cette insécurité juridique. S'agissant de la complémentarité entre aéroports, celle-ci existe déjà, à deux niveaux : dans les régions qui mettent en place des délégations de service public (DSP) pour la gestion commune

d'aéroports, mais également au sein d'entreprises privées répondant à des DSP, et qui parviennent à une mutualisation de leur gestion. Ce qui importe, c'est qu'il puisse y avoir une cohérence sur la vocation des aéroports, sur leur orientation (développement passagers ou de zones industrielles) à l'échelle d'une région. Des gains de mutualisation sont possibles mais restent marginaux. Les petits aéroports sont plutôt bien gérés en France. Il ne s'agit pas d'un problème de compétence, mais plutôt d'un problème structurel : si l'aéroport n'atteint pas un certain trafic, il connaît alors un déficit. S'agissant des lignes d'aménagement du territoire (LAT), nous avons fait, dans le cadre des assises du transport aérien, un certain nombre de préconisations. Globalement, il faudrait éviter toute surréglementation française. La surréglementation existante tient au fait que la réglementation était assujettie à la participation financière de l'État. Nous souhaiterions en revenir à une réglementation exclusivement européenne, qui apporte plus de souplesse, avec plus d'objectifs de résultats que de moyens. Le grand problème des lignes de service public est l'absence d'émulation. Parmi les candidatures que nous avons pu enregistrer en France en 2018, pour 69 % des dossiers en appel d'offres, il n'y avait qu'un seul candidat. Il faudrait également ouvrir davantage les OSP sur l'Europe. Or, la loi ne permet pas de déléguer aux régions les OSP européennes. On rencontre également un problème de prévisibilité du soutien de l'État. Il conviendrait que les critères soient homogènes et que chaque région bénéficie des mêmes critères d'accessibilité.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous avez abordé des sujets qui sont au cœur des travaux que nous avons menés, notamment lors des déplacements que la mission a été amenée à faire à Quimper, à Aurillac puis à Rodez. La question de la concurrence est un vrai sujet. Or, on se rend compte que, parfois, assez peu de compagnies sont capables d'opérer sur des lignes intérieures, en particulier dans le cas des lignes d'aménagement du territoire. Le prix du billet tient-il compte des subventions publiques ? N'a-t-on pas des situations monopolistiques ? Y a-t-il des mesures que l'on pourrait essayer de développer ? J'ai cru comprendre que vous appeliez à réfléchir sur les directives européennes et sur le cadre réglementaire français un peu rigide.

M. Thomas Juin. – Pour les LAT, nous connaissons en effet un déficit de compagnies sur le marché national. Le passage de la compagnie HOP à des avions de type jet va nécessairement induire de nouvelles limitations en termes d'offre. La plupart des lignes de service public sont des lignes à petit potentiel. Les turbopropulseurs sont donc les avions les plus adaptés, tant pour des raisons de coût que pour des raisons d'environnement. Ce sont de très bons avions tout aussi sûrs que des avions à réaction. Il faut commencer par rendre les aéroports plus attractifs, en trouvant une solution qui fasse en sorte qu'ils ne soient pas surtaxés par rapport au marché tel qu'il existe. Je citerais l'exemple de l'aéroport de Caen qui, depuis deux ans, s'est développé de façon spectaculaire, avec une tendance de 50 % en 2018 et probablement la même pour 2019. Or, ce développement n'est pas lié aux LAT. Il s'agit d'un petit aéroport qui développe des liaisons vers de nombreuses villes, avec une concurrence qui s'est imposée entre plusieurs compagnies aériennes, ce qui a permis de développer des marchés. Les lignes d'aménagement du territoire (LAT) devraient donc constituer un dernier recours. Il faut s'interroger sur les raisons qui font qu'on ne peut pas faire autrement qu'y avoir recours : soit parce que le potentiel de la région est insuffisant, ce qui est assez rare ; soit parce que l'aéroport subit une attractivité insuffisante. C'est pourquoi il conviendrait de supprimer les contraintes franco-françaises (exemple des contraintes d'aller-retour ou d'amplitudes horaires...). Il faut donc s'adapter à ce qui existe aujourd'hui dans l'environnement européen pour les compagnies européennes. Cela permettrait, d'une part, d'avoir plus de candidatures de compagnies aériennes et, d'autre part, de réduire considérablement les coûts de l'OSP. Concrètement, on pourrait introduire des indicateurs de

performance. Les conventions types issues de la réglementation française pourraient être remplacées par des clauses types permettant d'introduire des indicateurs de performance. L'objectif est d'aboutir à un résultat moins coûteux pour tout le monde.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Vous avez dit qu'avant de mettre en place une LAT, d'autres solutions étaient envisageables. Pourriez-vous nous donner des exemples concrets de ce qui pourrait être fait, avant ce que vous qualifiez de dernier recours ?

M. Thomas Juin. – Il faudrait regarder les potentiels de marché existants. Beaucoup d'outils permettent de l'analyser, notamment grâce au numérique. Les données sur le trafic, que les aéroports délivrent aux compagnies aériennes, sont aujourd'hui très précises sur les comportements des clients et les échanges entre telle ou telle région. On peut dire aujourd'hui que sur tel aéroport, des lignes pourraient être créées. Le premier point serait d'arriver à résoudre le problème d'attractivité de l'aéroport via l'attribution d'un outil aux régions qui pourraient faire le choix d'une compensation de ces taxes, ce qui n'est actuellement juridiquement pas possible. Enfin, il manque peut-être aussi une force de vente pour les régions. Nous avons des régions qui s'activent beaucoup pour la promotion de leurs destinations. Il serait important que les campagnes de promotion produites par les territoires soient plus coordonnées, notamment avec les aéroports. Or, cette promotion a un impact immédiat : elle permet d'accroître la réputation d'une destination (sa « e-réputation »). Concilier la e-réputation et la desserte aérienne permettrait de développer certaines régions.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – On peut rappeler que le trafic en région progresse bien, notamment dans les grands aéroports régionaux. Tout n'est pas noir non plus.

M. Michel Canevet. – Un rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires et du Conseil supérieur de l'aviation civil a été publié. Celui-ci indique que l'équilibre budgétaire des aéroports est incertain avec moins de 500 000 passagers et impossible à moins de 200 000 passagers. Partagez-vous cette analyse ? Pour nous, il est important qu'il y ait des liaisons avec la capitale. Y a-t-il aujourd'hui des difficultés pour obtenir des créneaux permettant d'ouvrir ou de maintenir des lignes avec les aéroports parisiens ? Ou bien cela vous semble-t-il être un obstacle ? Serait-il possible de massifier les échanges entre les aéroports, soit par des systèmes de transport d'un aéroport à l'autre, soit par des étapes entre aéroports. Quels dispositifs efficents permettraient d'améliorer la desserte des territoires ? Pourrait-on, sinon, recourir à d'autres moyens de transport (hélicoptères, moyens de transport autonomes) ? Voyez-vous des perspectives pour le désenclavement des territoires ?

M. Éric Gold. – M. le président Juin, votre rôle est de défendre la communauté aéroportuaire, ce que vous faites parfaitement. Vous avez parlé d'arbitrages à venir sur la fermeture ou le maintien de certains aéroports, en partie à cause d'une taxation jugée trop importante. Je vais vous parler d'une façon provocatrice et faussement naïve. N'y-a-t-il pas une contradiction entre un trafic aérien qui est en situation d'évolution importante depuis quinze ans et l'impossibilité à vos yeux de prendre en charge une taxation supplémentaire, notamment par des compagnies qui sont souvent en situation de monopole ?

M. Didier Mandelli. – J'ai une question, qui amène sans doute une réponse très courte. Elle concerne les taxations dont nous avons eu connaissance la semaine dernière. Je rappelle tout d'abord qu'en tant que rapporteur de la loi d'orientation des mobilités (LOM), j'ai pu voir qu'un grand nombre d'amendements avaient été déposés, mais pas adoptés, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, concernant la taxation de l'aérien. Un amendement a

cependant été adopté à l'Assemblée nationale concernant le surplus de la taxe « Chirac » à laquelle vous avez fait allusion, à hauteur de 30 millions d'euros fléchés vers l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Nous n'étions pas forcément demandeurs à ce stade, en attendant le projet de loi de finances pour 2020. Nous avons eu l'occasion d'aborder le sujet avec la ministre il y a quelques jours, dans le cadre de cette mission d'information. Nous n'avions pas eu de réponses de la ministre indiquant qu'une taxe supplémentaire allait être imposée sur l'aérien, ni sur le routier. Ma question est donc simple, car nous avons découvert la veille de la commission mixte paritaire sur la LOM cette nouvelle taxation : avez-vous été consulté en amont de cette annonce ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Il est vrai que lors de l'audition de Mme Borne, nous n'avions pas pressenti que la foudre allait frapper si vite. Vous avez sans doute plus d'éléments que nous sur ce point. Je vous passe donc la parole.

M. Thomas Juin. – Concernant la taxation, nous n'avons pas été consultés. Mme la ministre a eu la courtoisie de m'appeler la veille pour me prévenir. J'ai eu l'occasion de lui dire que c'était un marqueur qu'on ne souhaitait pas voir franchir. Ça a été un effet de surprise, un coup de semonce. Ça ne correspond en rien aux échanges que nous avions eus jusqu'à présent. Nous n'étions pas opposés à avoir une évolution de la fiscalité européenne sur le transport aérien, dès lors qu'elle était considérée à l'échelle européenne. Je rappelle que le secteur est extrêmement sensible, par rapport à des transporteurs qui ont tout de suite des coûts très importants, avec des marges faibles, ce qui implique de faire beaucoup de volume. Tout ça doit être regardé de près. On peut contribuer à la fiscalité, mais il faut être extrêmement vigilant, lorsqu'on commence à changer cela sans considérer les voisins et les compétiteurs. Nous n'avons pas été consultés mais prévenus.

Concernant la question sur les arbitrages, il ne s'agit pas d'arbitrages sur l'ouverture ou la fermeture des aéroports. Je ne considère pas qu'il y ait trop d'aéroports en France, contrairement à ce que l'on dit. Cela est surtout une question de vocation d'aéroports : tout aéroport n'a pas vocation à accueillir des passagers. Tout dépend de quel usage d'aéroports nous parlons.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Quand vous parlez d'absence de passagers, vous parlez d'absence de lignes régulières, n'est-ce pas ? Car il peut y avoir aussi du trafic d'affaires.

M. Thomas Juin. – Je parlais en effet d'aéroports avec des lignes. Mais vous faites bien de le rappeler, certains aéroports ont d'autres fonctions : usage de service public, d'aviation d'affaire, de formation aéronautique... Autant d'activités diverses et variées, fort utiles pour la région. Il s'agit en effet d'arbitrages sur la fermeture de lignes aériennes et non pas d'aéroports. Ce sont donc les compagnies aériennes qui arbitrent. C'est la résultante à la fois d'une insuffisance de rentabilité d'une ligne, notamment en raison d'une augmentation de taxes et d'un tassement du marché. L'effet taxe peut donc être redoutable. La prise en charge par la compagnie aérienne de la taxe aéroport est déjà une réalité. Aujourd'hui, les passagers payent à la compagnie aérienne cette taxe, qui est ensuite reversée à l'État, qui ensuite la reverse aux aéroports. Ce choix, compréhensible, n'a pas été fait par d'autres pays autour de nous. Ceci induit donc une taxe élevée par rapport à l'Espagne ou l'Italie. Il faudra donc regarder demain l'implication en termes de trafic pour les territoires enclavés s'il y avait un financement de la puissance publique.

Concernant la conception de liaisons avec escales, il existe une ligne de service public La Rochelle-Poitiers-Lyon. Cette liaison, qui est en cours de reconduction, a bien fonctionné depuis des années. Elle permet de lier deux marchés. L'avion est rempli à près de 80 %. C'est donc possible. Il y a nécessairement pour la compagnie aérienne plus de coûts, puisqu'il y a un temps d'escale et un temps de vol supplémentaires. Cependant, cela coûte moins cher que s'il y avait deux lignes directes. Ce sont donc des lignes qui peuvent s'envisager, plutôt avec des turbopropulseurs qu'avec des jets, car cela coûterait trop cher. Il faut aussi qu'il y ait deux marchés pertinents, qui permettent de concilier les deux villes.

Concernant les créneaux d'Aéroports de Paris (ADP), il y a une impérieuse nécessité pour ces lignes de service public de pouvoir conserver des créneaux sur les aéroports parisiens. Le naturel conduirait nécessairement à réserver ces créneaux pour des avions beaucoup plus importants. Il faut à l'avenir pouvoir réserver des créneaux à Orly. La question de Roissy se pose également. Je sais que Roissy est dans des contraintes de trafic extrêmement fortes, avec des avions qui augmentent en capacité. Cependant, il est vrai que certains territoires mériteraient d'être mieux reliés à Roissy pour la connexion au monde.

Sur le déficit des aéroports, nous avons eu des échanges avec la Commission européenne. Vous savez que la Commission européenne, dans le cadre de ses lignes directrices, a considéré dans un premier temps que tous les aéroports devaient s'équilibrer. J'avais retenu l'expression « ceux qui ne le sont pas sortent du marché ». Autrement dit, le prisme de la Commission européenne était assez radical. Dans un monde libéralisé, il est vrai que ça fonctionne comme ça. Cependant, pour les petits territoires, cela ne peut s'accommoder de ce genre d'objectifs. La Commission est aujourd'hui en observation sur ces questions-là et semble plus nuancée. Nous avons une position qui est la suivante : en dessous de 500 000 passagers, on doit pouvoir justifier la possibilité d'avoir une contribution publique pour équilibrer les coûts d'exploitation d'un aéroport. En sachant qu'il y a des variantes et que tout dépend du profil de l'aéroport. Quand vous avez un aéroport qui est sur un bassin touristique, avec des compagnies purement *low-cost*, la compétition est très forte. L'aéroport aura donc des comptes qui seront un peu plus à la peine qu'un aéroport qui sera sur un bassin « affaires », avec des compagnies qui peuvent avoir des tarifs plus élevés. En résumé, en dessous de 500 000 passagers, on considère qu'on doit pouvoir garder cette liberté, en France, pour les collectivités de contribuer financièrement aux aéroports.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Monsieur le président, vous avez évoqué la possibilité d'ouvrir des OSP sur l'Europe. Pourriez-vous nous donner des exemples précis de lignes qui mériteraient cette ouverture ?

M. Thomas Juin. – Je ne vais pas vous citer des lignes en particulier. On voit clairement que les échanges se sont considérablement développés au niveau européen avec l'aérien. Si vous regardez les bassins touristiques, vous avez clairement une économie qui fonctionne grâce à l'aéroport en provenance du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Espagne... Il y a aujourd'hui un certain nombre de pays européens qui sont en échange fort avec la France sur l'aérien. Vous avez des petits territoires qui mériteraient, je pense, de pouvoir rendre éligibles des liaisons avec ces bassins forts, notamment en import de passagers. Vous avez aussi des territoires avec des bassins d'entreprises qui ont des liens avec l'Allemagne, avec telle ou telle ville d'Europe. Pourquoi ne pourrait-on pas justifier, comme nous le faisons pour Paris, la nécessité de disposer d'une liaison aérienne qui permettrait de connecter certaines villes, pas forcément au quotidien ? On a eu un changement européen : ce n'est plus uniquement un enjeu de connexion Paris-province, mais région-région et parfois entre métropoles européennes où l'on identifie des axes forts.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – On doit peut-être se montrer prudents s'agissant des *low-cost*, concernant un certain nombre d'éléments d'accompagnement.

M. Thomas Juin. – La question des compagnies *low-cost* est un sujet sensible. Je rappelle que des aéroports de proximité ont été précurseurs avec ces compagnies dans les années 2000 pour une raison assez simple : ces aéroports étaient bien en peine à l'époque de développer une offre avec des compagnies françaises. Quand vous avez faim, vous êtes plus imaginatifs. Ils ont perçu auprès des compagnies *low-cost* une opportunité pour ré-ouvrir des marchés. Pour un aéroport comme Bergerac, par exemple, on prédisait, il y a quinze ans, sa fermeture. Il n'avait que 15 000 passagers et ne disposait que d'une ligne sur Paris. Cet aéroport a aujourd'hui 300 000 passagers, car il a pu développer des liaisons avec des compagnies aériennes. Aujourd'hui, ces compagnies aériennes, qui étaient décriées, sont non seulement présentes sur toute l'Europe, mais ont inspiré les autres compagnies pour développer une offre analogue. On voit maintenant même dans la stratégie d'Air France qu'il est bien de pouvoir disposer d'une compagnie *low-cost* qui se développe. Il y a donc eu l'avant : cela a été un défrichage, avec une Commission européenne qui n'était pas suffisamment claire dans les règles qu'elle appliquait, qui ont été révisées en 2014. Il y a aujourd'hui l'après : ces compagnies *low-cost* constituent, aujourd'hui et demain, l'essentiel du trafic court et moyen-courrier sur l'Europe. Il ne faut donc pas en avoir peur. Les choses sont en train de se régler : la Commission européenne a établi des règles. Cependant, il y a une pierre à l'édifice qui manque : c'est une Europe fiscale qui soit équitable. Aujourd'hui, nous sommes dans une situation compliquée, car on concilie des accords avec ces compagnies *low-cost* et une fiscalité hétérogène, qu'on considère parfois comme déloyale par rapport à certains pays. Les lignes de service public – qui doivent être envisagées en dernier recours – permettraient d'intéresser un peu plus des compagnies aériennes qui ne sont pas prêtes à s'enfermer dans un carcan. Il faut de la souplesse dans l'aérien pour que la compagnie puisse faire évoluer sa liaison en fonction du marché. Ce carcan empêche aujourd'hui toute possibilité de lignes opérées par des compagnies *low-cost*. Je pense que, demain, il faudra être plus souple et plus incitatif avec des règles qui doivent être respectées par toutes les compagnies aériennes.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous avez ouvert un champ en disant que nous n'étions pas si loin que ça dans le partage des données et la possibilité d'en déduire des hypothèses de nouvelles lignes. Que manque-t-il ? Vous évoquez le fait qu'avec le numérique, les aéroports ont ces données. On a bien compris que les transversales se sont développées. Nous avons procédé avec la rapporteure et les membres de la mission à une audition des « petites compagnies ». Nous avons senti de leur côté qu'il y avait cette recherche-là. Les technologies vont-elles être matures ? Certains commencent, semble-t-il, à développer des logiciels pour déterminer l'existence d'un marché, par exemple en s'appuyant sur les données téléphoniques. Vous qui êtes professionnels sur le terrain, pensez-vous que cela va favoriser une éclosion des lignes ? Qu'attendriez-vous de la mission, en termes de proposition ?

M. Thomas Juin. – Cela serait une très bonne idée d'engager une vraie réflexion. Je pense qu'elle est attendue. Je rappelle que le paysage aéroportuaire français est très varié, très divers. On ne peut pas parler d'une seule voix. Vous avez bien entendu Aéroports de Paris, qui représente plus de 50 % du trafic, qui a des atouts considérables. Ce sont également des atouts pour la France. On parle beaucoup de la privatisation – ce n'est pas le sujet aujourd'hui – mais on a à l'heure actuelle un aéroport qui a une capacité de développement. C'est une chance pour la France, mais aussi pour nos régions, car cela leur permet de se connecter. Vous avez ensuite les sociétés aéroportuaires, avec plus de 5 millions de passagers.

Elles sont dans une vraie dynamique, sans précédent. Nous nous plaignions dans le passé que ces aéroports étaient vraiment à la peine ; ils sont en train de rattraper le retard. Il y a une vraie compétition qui s'est instaurée, qui est à l'avantage des aéroports. Je pense qu'il faut être vigilant sur les taxes, car c'est extrêmement prégnant, surtout quand une compagnie décide d'implanter telle ou telle base sur tel ou tel aéroport en France. Il y a une vraie connectivité qui se met en place et je pense que les régions le voient. Cela permet surtout à nos concitoyens de considérer le transport aérien différemment.

Enfin, il y a toute cette frange d'aéroports, qui se situent entre 100 000 passagers et 1,5 à 2 millions de passagers, pour lesquels je pense qu'il y a une réflexion, une mission à mener. Il y a un certain nombre d'aéroports qui sont à la peine, qui sont sous exploités, sur ces territoires enclavés. Que manque-t-il ? La mission, justement, sera là pour le dire. Il doit y avoir une réelle coordination de cette force de vente qui existe en France dans les territoires. Il y a certes Atout France. Mais je pense qu'il faudrait fédérer, autour des aéroports, une force de vente des territoires. Les aéroports sont une vraie contribution pour donner un certain nombre d'informations aux territoires. Il faut donc une coordination entre la mission touristique et l'aéroport. Les connaissances progressent tous les ans, avec des données nouvelles. Il y a une analyse comportementale, même téléphonique, qui permet d'avoir des précisions et des discussions avec les compagnies aériennes qui sont bien différentes de ce qu'elles étaient dans le passé. On ne parle plus d'intentions, mais on apporte des éléments factuels. On est en train de progresser. Il faudrait, je pense, le considérer dans cette mission. Il faut enfin donner un outil aux régions en question pour pouvoir transformer l'essai. On ne peut pas le faire aujourd'hui, au vu de la réglementation européenne, de ses lignes directrices et du choix fait par la France d'une taxation franco-française. On ne trouvera pas la décision au niveau de l'Europe, car elle a établi ses règles. La main revient donc à l'État français et à la puissance publique. Il faut pouvoir concilier ce choix de financer un certain nombre de missions régaliennes par le transport aérien avec cette nécessité pour ces aéroports de proximité de rester dans la course. Ils essayent tant bien que mal de rester dans la course, mais avec une insécurité juridique qui n'est pas tenable dans le temps. Une vraie réflexion sur cette frange d'aéroports permettrait à la fois de compléter le trafic de ces aéroports et d'y inclure, non exclusivement, les lignes d'aménagement du territoire. Il faut donc voir comment ces aéroports peuvent plus contribuer à l'aménagement de leur territoire.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous avez abordé deux points s'agissant du développement durable. Le premier concerne le programme de l'association européenne des aéroports vers une neutralité carbone. Pouvez-vous nous dire en quelques mots de quoi il s'agit pour pouvoir partager l'information là-dessus et voir en quoi cela peut répondre à la problématique environnementale qui existe ? Deuxièmement, vous avez dit un mot sur les biocarburants. Que manque-t-il pour que cela marche ? S'agit-il d'un problème de filière, mais peut-être aussi d'un problème d'infrastructures dans les aéroports pour ces biocarburants ? S'agit-il d'un problème de financement ou d'un problème technique ?

M. Thomas Juin. – Concernant les biocarburants, il ne s'agit pas d'un problème technique, car les avions peuvent accueillir ce carburant utilisable, et déjà en partie utilisé. Je pense qu'il faut qu'on arrive à concilier un objectif plus ambitieux que celui aujourd'hui retenu – 2% en 2025 – avec un financement à la clé qui permette à la filière de s'inscrire dans un développement plus ambitieux. Il y a aujourd'hui des pétroliers qui sont présents sur les aéroports et qui n'ont pas intégré cette donnée, car il n'y a pas demain d'usage prévu, les coûts de ces biocarburants étant trop élevés. Nous n'irons pas naturellement vers le développement des filières. Il faut donc, au niveau du secteur, une coordination avec une mission au niveau de l'État pour que l'on puisse arriver à des ambitions plus fortes qui

permettront de baisser le prix de ces biocarburants, avec des financements à la clé qui conduiront la filière à aller vers des investissements en conséquence. Je crois qu'il y a aujourd'hui une ambition trop timide pour véritablement enclencher le processus. Je pense qu'il faut fixer des objectifs plus importants, avec des moyens en face qui doivent être étudiés en coordination avec les compagnies aériennes et surtout les pétroliers, qui doivent rapidement être associés. Il faut des ambitions plus fortes et une mise en place de moyens pour engager cette filière. Aujourd'hui, l'objectif de 2 % en 2025 n'est pas très cohérent avec la problématique dont on parle. Ce n'est surtout pas une taxe sur les activités du secteur qui va permettre d'avancer.

Concernant la neutralité carbone, je vais céder la parole à Nicolas Paulissen, qui a travaillé sur ce sujet avec la cellule Europe, pour apporter des éléments techniques.

M. Nicolas Paulissen, délégué général. – Il s'agit d'un engagement de notre organisation professionnelle, *Airports Council International Europe*, dont l'UAF est un membre actif. Les aéroports européens se sont engagés à atteindre le zéro émissions nettes de carbone. Ils se sont donc engagés à ne plus avoir d'émissions de carbone, sans compensations, qui ne sont pas prises en compte. Les émissions résiduelles devront être traitées par captation ou stockage. On abandonne l'idée de compensations. On pouvait jusqu'ici compenser par l'achat de terrains, par la plantation d'arbres... Il s'agit donc d'un engagement beaucoup plus contraignant que le zéro carbone avec compensations. Il faudrait donc des progrès technologiques pour améliorer la captation et le stockage de ces émissions. C'est un objectif pour 2050 qui concerne l'ensemble des aéroports. Mais on ne doute pas que certains aéroports atteindront ces objectifs avant cette date, qui a été choisie car l'objectif concerne tous les pays européens, lesquels ne sont pas tous en capacité d'apporter à leurs aéroports tous les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs. Il fallait laisser le temps à tous les pays d'être au même niveau.

M. Thomas Juin. – Concernant le court-terme, on a une problématique car cet engagement représente un coût. Nous sommes en train de travailler pour que les aéroports de proximité et les petits territoires puissent s'engager dans ce processus. Cela signifie un état des lieux de leur empreinte carbone. Il y a une quarantaine d'aéroports qui ont fait cet état des lieux en France. Il y a aussi trois niveaux avant d'atteindre l'émission zéro en 2050. Le niveau 3 +, qui a déjà été obtenu à Nice, à Lyon, à Cannes et à Saint-Tropez, correspond à un aéroport carbone neutre par de la compensation. Pour que les plus petits aéroports puissent aller dans cette direction – car l'objectif n'est pas de rester à un état des lieux mais de réduire son impact –, nous sommes en train de mettre en place une démarche pour bénéficier de financements pour accompagner ces petits aéroports. L'UAF a donc vraiment une ambition pour que tous les aéroports, quelle que soit leur taille, soient à terme sur une hypothèse d'aéroport en carbone neutre.

Simplement un mot pour conclure, sur le fait que l'on entend régulièrement des critiques des dépenses effectuées dans le secteur du transport aérien. Le secteur aérien est historiquement plutôt discret en termes de *lobbying*. Le secteur s'exprime toutefois de plus en plus fréquemment depuis quelque temps, parce que nous considérons que nous ne valorisons pas suffisamment notre secteur et l'apport qu'il représente sur l'économie, mais également les efforts qui sont engagés quant à la réduction de son empreinte écologique. Nous nous sommes engagés à réduire en 2050 de 50 % les émissions du secteur par rapport à 2005. Au vu de la croissance attendue, cela signifie que l'on aboutira à la construction d'avions n'émettant aucun carbone. Nous ne savons pas le faire aujourd'hui.

Le transport aérien est donc très engagé pour l'environnement, apporte énormément à l'économie, et c'est également l'un des secteurs les plus vertueux en termes de dépenses publiques. Il ne représente que 5 % des dépenses publiques consacrées aux transports en France, et 0,5 % de la dépense globale des collectivités territoriales dans ce domaine. Il n'y a donc pas une abondance de dépenses publiques pour notre secteur et il est important de véritablement optimiser l'utilisation de nos aéroports. Il nous faut aujourd'hui, au lieu de sous-exploiter les aéroports en France, regarder comment, demain, ces aéroports peuvent encore mieux contribuer à l'aménagement du territoire.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je vous remercie. Votre audition nous ouvre un grand nombre de champs, notamment sur l'idée que le partage des données ainsi qu'un assouplissement du cadre réglementaire devrait apporter plus d'émulation et de concurrence. Merci à tous les deux : cette audition nous a permis de compléter notre information et sera sans doute source d'inspiration pour la rapporteure et les membres de la mission.

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

La réunion est close à 18 heures.

MISSION D'INFORMATION SUR LA SOUS-UTILISATION CHRONIQUE DES FONDS EUROPÉENS EN FRANCE

Mercredi 18 juin 2019

- Présidence de Mme Laurence Harribey, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 40.

Audition de MM. Hugo Bevort, directeur des stratégies territoriales, et Philippe Cichowlaz, chef de la mission des affaires européennes au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Mme Laurence Harribey, présidente. – Notre mission d'information poursuit ses travaux avec l'audition de M. Hugo Bevort, directeur des stratégies territoriales au Commissariat général à l'égalité des territoires. M. Bevort est accompagné de M. Philippe Cichowlaz, chef de la mission des affaires européennes.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est issu du regroupement de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, du Secrétariat général du comité interministériel des villes et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Il évoluera prochainement en une Agence nationale de la cohésion des territoires.

Le CGET est placé sous l'autorité de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, que nous avons prévu d'auditionner. Il appuie le Gouvernement dans la lutte contre les inégalités territoriales et le soutien aux dynamiques territoriales, en concevant et animant les politiques de la ville et d'aménagement du territoire avec les acteurs locaux et les citoyens. Ses champs d'intervention sont interministériels : accès à l'emploi, aux soins et aux services au public, cohésion sociale, inclusion numérique, aide aux mobilités, attractivité économique, transitions écologique et numérique, redynamisation des territoires fragiles et des centres-villes en déprise, etc.

Le CGET est actuellement organisé en trois directions : ville et cohésion urbaine, développement des capacités des territoires et, celle qui nous intéresse le plus aujourd'hui, stratégies territoriales.

L'audition du CGET est évidemment un moment incontournable des travaux de notre mission d'information car ce service a une vision d'ensemble de la gestion et de la consommation des fonds européens en France. Il a d'ailleurs publié une brochure très complète sur les fonds européens structurels et d'investissement 2014-2020.

Notre mission d'information souhaite dresser un bilan de l'utilisation des fonds européens dans notre pays. Où en est la programmation en cours ? Quelle est votre appréciation du transfert aux régions de la gestion des fonds européens ? Quelles sont les principales difficultés rencontrées ? Ce transfert de gestion est-il complet ? Le constat est-il différencié selon les régions, y compris en outremer ? La situation de notre pays est-elle vraiment caractérisée par une sous-utilisation chronique des fonds européens ou l'analyse est-elle à nuancer ? Par ailleurs, quelle appréciation portez-vous sur les propositions de la Commission européenne pour le prochain cadre financier pluriannuel ? Comment pourrait-on

améliorer la gestion des fonds européens ? Voici quelques-unes des questions qui intéressent notre mission d'information.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteure, Colette Mélot, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte au public et à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

M. Hugo Bevort, directeur des stratégies territoriales du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). – La mission d'information que vous conduisez arrive à point nommé. Elle se déroule au lendemain des élections européennes, ce qui permet probablement de mener des travaux plus sereins sur ce sujet, et à la veille d'un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne. La question de la sous-utilisation des fonds européens a fait l'objet d'un traitement médiatique important, mais, en réalité, cette problématique ne concerne pas tous les fonds européens, mais plutôt un fonds, et même un programme : le programme LEADER. Le premier message que je souhaiterais faire passer est que ce programme connaît des difficultés bien spécifiques, et médiatisées, alors que son montant ne s'élève qu'à 700 millions d'euros sur sept ans. Si les difficultés rencontrées par le programme LEADER ne peuvent être niées, elles ne concernent pas la totalité des fonds que le CGET coordonne, dont le montant s'élève à 27 milliards d'euros sur sept ans.

L'intitulé de votre mission fait le constat d'une sous-utilisation chronique des fonds européens. Actuellement, nous nous situons à mi-chemin de la programmation actuelle, qui concerne les années 2014 à 2020 mais peut se prolonger jusqu'à fin 2023. Le bilan que nous pouvons tirer de la sous-utilisation est celui d'une comparaison avec la programmation précédente qui a atteint un niveau de programmation de 99 %. Le taux de certification des montants s'élève, selon les fonds, entre 95 % et 99 %. Certes, des marges de manœuvre existent, mais les fonds européens sont utilisés de façon importante et utile.

La programmation actuelle se caractérise par un contexte particulier, avec un changement dans l'architecture de gestion, et donc dans la répartition des rôles. L'adoption par le Parlement de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPTAM », s'est traduite par une décentralisation partielle de ces fonds. Il est alors légitime de s'interroger sur les conséquences de cette décentralisation : a-t-elle compliqué la tâche ? La consommation des fonds est-elle moindre ?

On constate que la consommation des fonds est restée stable, dans des proportions sensiblement équivalentes et comparables à celle des autres pays européens. Ce constat est réalisé aussi bien par la commission européenne que par le CGET, car nous disposons d'un rôle de collecte de données et de restitution de celles-ci, en lien avec Régions de France. Par conséquent, il n'y a rien de chronique dans la sous-utilisation des fonds européens et la programmation actuelle est globalement en ligne avec la programmation antérieure. Il faut rester constamment mobilisé pour s'approcher au plus du taux de 100 % de consommation.

Concernant le programme LEADER, le CGET n'est pas compétent sur ce programme dont l'autorité de coordination est assurée par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Le CGET est l'héritier de la DATAR, mais, à la différence d'aujourd'hui, à l'époque de la DATAR, les fonds n'étaient pas décentralisés. Trois missions actuellement exercées par le CGET permettent d'avoir un éclairage sur l'utilisation des fonds européens, sous réserve des modifications qui seront éventuellement apportées par la proposition de loi qui créera l'Agence nationale de cohésion des territoires.

La première mission concerne la coordination de la gestion des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI). Nous assumons les rôles, définis par la législation européenne, de coordination inter-fonds, de coordination sur le Fonds européen de développement régional (FEDER), ce qui implique des compétences renforcées sur ce fonds, et nous sommes également autorité de gestion sur le programme nationale d'assistance technique, appelé Europ'Act. Cette première mission implique une double coordination, de l'État et des régions. À ce titre, le CGET assure le secrétariat du comité État-Région qui organise le dialogue avec les régions. Au titre de cette première mission de coordination, le CGET doit s'assurer que les fonds sont bien connus et que les actions qu'elles financent sont bien identifiées comme ayant bénéficié de ces fonds européens.

La deuxième mission n'a pas de traduction législative : il s'agit du chef de file interministériel, en particulier dans le cadre des négociations relatives au prochain CFP. Nous représentons la France dans les réunions sur la définition de la politique de cohésion, même si le ministère du travail exerce un rôle prépondérant pour le Fonds social européen (FSE). Nous portons une position interministérielle, sous l'autorité de la ministre de la cohésion des territoires, Jacqueline Gourault.

La troisième mission consiste à appuyer les autorités de gestion dans la mise en œuvre des fonds. Cet appui technique porte sur les contenus, la méthode de programmation et la valorisation des fonds européens. Il est exercé lorsque qu'un problème rencontré est commun à plusieurs fonds, au titre de notre fonction de coordination inter-fonds, et lorsqu'il touche au FEDER, pour lequel nous sommes autorité de coordination. En revanche, cet appui technique n'est pas de notre ressort pour le programme LEADER, ce rôle étant alors dévolu au ministère de l'agriculture, compte tenu de la nature spécifique de ce fonds.

Cette mission d'appui technique permet d'accompagner les régions et les services déconcentrés de l'État, en particulier pour les questions d'éligibilité des aides, mais aussi pour les enjeux relatifs aux aides d'État. Le programme Europ'Act, dont nous assurons la gestion en directe pour le compte de l'ensemble des autorités de gestion, a mis en place le système « Synergie » qui permet de suivre l'utilisation et de piloter le FEDER, le FSE, le FEADER et le FEAMP disposant de leurs propres systèmes d'information. Enfin, le CGET porte une attention particulière aux politiques publiques mises en œuvre par le ministère de la cohésion des territoires, en particulier en matière de développement urbain. Le choix a été fait de concentrer 10 % des crédits des FESI sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le CGET assume également un rôle important concernant la coopération territoriale européenne (CTE), dont l'enveloppe s'élève à près d'un milliard d'euros sur les 27 milliards d'euros de FESI dont la France bénéficie entre 2014 et 2020. Enfin, le CGET a un rôle particulier dans la mobilisation des instruments financiers. Ce mode de financement a été encouragé par la Commission européenne au début de l'actuelle programmation, comme alternative aux subventions. L'adéquation de ces instruments financiers avec les besoins des autorités de gestion est un vrai sujet.

Il existe des marges de manœuvre pour améliorer les conditions d'utilisation des fonds européens. Le Président de la République a appelé à une refondation profonde de la

politique de cohésion, ce qui constitue une opportunité à saisir pour dialoguer avec l'Europe, d'une part, et sur l'architecture de gestion de ces fonds, d'autre part. Toutefois, le bilan des conditions de l'utilisation des fonds européens est globalement positif : compte tenu du fait que ce sont des fonds dont la mise en œuvre est exigeante, la régularité de ces fonds est très contrôlée. Je ne connais pas de politique en France qui fasse l'objet d'autant de contrôles. À ce titre, l'enjeu de la surréglementation est important ; il faut veiller à ne pas aller au-delà des exigences de la réglementation européenne, ce qui implique de soulever la question des simplifications à y apporter. L'efficacité des fonds est évaluée avec une constance qu'aucune autre politique publique, *a fortiori* territoriale, ne connaît. Il faut maintenir ce niveau de rigueur, tout en simplifiant la vie des porteurs de projets.

M. Philippe Cichowlaz, chef de la mission des affaires européennes du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). – La complexité des règles relatives à la gestion et aux contrôles de ces fonds européens provient également de la volonté des États contributeurs nets de s'assurer que ces fonds soient correctement utilisés par les bénéficiaires nets. Le contrôle de ces fonds est le même, quelle que soit l'intensité de l'aide versée, c'est-à-dire que le corpus de règles de contrôle auquel il faut se conformer est le même, qu'un programme bénéficie de 300 euros par habitant et par an de fonds européens dans les Etats et régions les moins développées, ou de 10 euros par an et par habitant dans les Etats et régions les plus riches. Cette équivalence peut paraître excessive puisque, dans le cas de faibles montants, l'effet de levier est moindre. Toutefois, la part des fonds européens dans l'investissement public peut être très significative pour les États membres bénéficiaires du fond de cohésion, jusqu'à 80 % pour certains d'entre eux. La négociation des règles de contrôle relève cette difficulté à pondérer les exigences selon la nature des écarts de développement.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Pouvez-vous nous donner des éléments chiffrés sur le nombre d'agents et le budget affecté à la gestion des fonds européens dans chaque conseil régional ? Le transfert de l'autorité de gestion aux régions s'est-il réellement traduit par un transfert des agents auparavant dédiés à cette mission au sein des services préfectoraux ? Vous avez mentionné les exigences en matière de contrôle des fonds européens. La programmation 2014-2020 s'est-elle traduite par des exigences accrues en matière de contrôle et d'audit des fonds ? Pouvez-vous nous indiquer le montant des crédits « dégagés » d'office chaque année ? Enfin, je souhaiterais savoir s'il est possible de bénéficier de fonds qui, après avoir été affectés, n'ont pas été utilisés.

M. Hugo Bevort. – Pour vous répondre sur le dégagement d'office, il faut regarder à la fois le taux de programmation et le taux de certification. Sur le FEDER, au 31 décembre 2018, 70 % des montants sont programmés, contre 74 % en moyenne dans l'Union européenne. Sur le FSE, on est à 73 % de programmation, contre 69 % en Union européenne. Concernant le taux de certification, la France est globalement au-dessus de la moyenne européenne. Pour le FEDER, le taux de certification en France est de 25 %, contre 22 % au niveau de l'Union européenne, et à 38 % sur le FSE, contre 27 % dans l'Union européenne. Le FEAMP connaît plus de difficultés, mais son enveloppe est moindre, et le FEADER est surtout en décrochage pour le seul programme LEADER.

Jusqu'à présent, il n'y a pas de dégagement d'office en France. Au 31 décembre 2018, les dégagements d'office sont circonscrits et limités. Aujourd'hui, la règle du « n+3 » s'applique, mais dans la prochaine programmation, la règle sera celle du « n+2 ».

Votre question touche à la fongibilité des fonds. Les difficultés de programmation sur un fonds constituent-elles de l'argent perdu ? Non, car les autorités de gestion peuvent réaffecter les sommes au sein d'un même programme jusqu'à certaines limites bien entendu. L'exercice de programmation vise à garantir la montée en puissance des fonds, c'est un exercice acrobatique pour les autorités de gestion. Entre l'absence de dégagement d'office et la capacité de transférer la programmation des fonds au sein d'un programme voire entre programmes dans des cas particuliers, il n'y a pas de perte de crédits européens, même sur les crédits du FEADER. Le moment de vigilance sera la période 2021-2023, au cours de laquelle il faudra certifier les dépenses au terme de la programmation. Cet exercice de gestion ne constitue pas une difficulté politique ; il s'agit le plus souvent d'une difficulté de programmation habituelle que traitent les gestionnaires.

Sur les conditions de transfert de personnels des agents d'État vers les conseils régionaux, la situation est très variable d'une région à l'autre. Le cadre de gestion des fonds européens ayant beaucoup évolué, même si le nombre d'agents de l'État assurant la gestion des fonds a bien été transféré aux régions, ce nombre ne permet plus de couvrir les besoins. Les taux de programmation sont extrêmement variables d'une région à l'autre, ce qui s'explique par des choix de gestion interne différents, et des difficultés qui ne sont pas corrélées à la richesse de ces régions.

M. Philippe Cichowlaz. – Pour le FEDER par exemple, on pourrait comprendre en première lecture que la dernière année de programmation théorique serait 2020, dans les faits vous pouvez programmer bien au-delà, en théorie jusqu'en 2023 si vous êtes certain de pouvoir certifier les dépenses avant le 31/12/2023. De même, le taux de certification à atteindre fin 2020 n'est que de 38 %. La clôture de la programmation aura lieu en 2023, ce qui signifie qu'entre 2020 et 2023, il faudra encore certifier 62 % de la programmation.

Les autorités de gestion, l'État hier et aujourd'hui les régions, utilisent le dégagement d'office comme un instrument de pilotage. L'objectif est d'éviter de rendre de l'argent à l'Union européenne, ce qui implique de concentrer ses efforts en termes de ressources humaines sur la programmation. Une fois que la programmation sera terminée, pour l'essentiel fin 2020, les ressources humaines se concentreront principalement sur la certification. Le pilotage en fin de programmation est ainsi très complexe, d'autant que la clôture ne sera définitive qu'après les campagnes de contrôles, soit en 2025. Pour les dégagements d'office, seuls deux programmes interrégionaux ont perdu des sommes marginales. Il n'y a rien de pire que d'avoir des dégagements d'office pour les autorités de gestion, ce n'est pas compréhensible pour les bénéficiaires potentiel du territoire, ce qui explique que le dégagement d'office est presque devenu un instrument de management.

Pour la prochaine programmation, les propositions de règlement de la commission européenne prévoient de doubler le rythme de certification, ce qui va encourager les autorités de gestion à privilégier l'efficacité dans leur programmation, et l'utilisation immédiate des fonds. Or, ceci n'est pas toujours compatible avec la nature des porteurs de projets, les degrés de maturation des projets, et les prises de risques des porteurs de projets.

Concernant les transferts d'agents de l'État, cet exercice a été compliqué car les agents en charge de la certification de la précédente programmation n'ont pas cessé d'exercer leurs fonctions en 2013. L'État ne pouvait pas se priver de ses agents les plus compétents à une période charnière, la fin de programmation. De plus, les agents de l'État n'étaient pas forcément volontaires pour intégrer la fonction publique territoriale. Par ailleurs, certains d'instructeurs étaient dans des services déconcentrés de l'État sur des fractions d'emploi à

temps plein (ETP). Les calculs de transferts d'ETP ont été réalisés en partie sur la base de fractions individuelles, et non de transferts physiques. Il a fallu ainsi que les nouvelles autorités de gestion anticipent la formation des nouveaux agents. Or, il faut au minimum six mois pour former un agent sur l'instruction et la certification des fonds européens au regard du degré de technicité que cela requiert. Les autorités de gestion ont eu beaucoup de difficultés à recruter en interne ; la plupart des candidatures ont été externes. Heureusement, de nombreux masters proposent aujourd'hui des formations en ce sens. On a donc constaté un déficit d'appropriation au début de la programmation par ces nouveaux agents, d'autant que la fusion des régions a complexifié le processus.

L'ensemble de ces défis cumulés était très lourd à relever et les retards pris au début d'une période sont difficilement rattrapables sauf au prix de très lourds efforts.

M. Benoît Huré, sénateur. – Cette mission d'information intervient à un moment important. J'ai relevé avec attention vos explications sur l'articulation complexe entre les deux programmations, la fin de la précédente programmation qui relevait de la responsabilité des services de l'État, et la nouvelle qui revient aux régions.

Concernant la rigueur du contrôle de l'utilisation des fonds européens, est-elle réellement la même partout en Europe ? Certains États membres, notamment en Europe de l'Est, appliquent-ils correctement ces règles ?

Par ailleurs, la surréglementation est un sujet d'inquiétude. La commission des affaires européennes du Sénat s'assure d'ailleurs, depuis 2018, qu'il n'y ait pas de sur-transposition des directives européennes dans les textes législatifs que nous examinons.

Enfin, était-ce réellement pertinent que l'État transfère la gestion des fonds européens aux régions, alors qu'elles devaient elles-mêmes absorber les conséquences de la fusion des régions ? La décentralisation de la gestion des fonds a pu entraîner une mise en œuvre et des performances différentes de ces fonds, d'une région à l'autre. Sur la question des transferts de personnel, les agents de l'État n'ont pas automatiquement été transférés dans les régions, nécessitant ainsi de former de nouvelles équipes aguerries à ces sujets. Que sont devenus ces agents d'État qui disposaient de ces compétences lorsqu'ils n'ont pas été transférés ?

M. Hugo Bevort. – L'actuelle programmation a été marquée par deux phénomènes concomitants qui ont pu perturber la gestion des programmes : la mise en place de nouveaux exécutifs en début de programmation, d'une part, et la fusion des régions, d'autre part. Or, on constate que les taux de programmation ne sont pas corrélés à la question de la fusion des régions : celles qui réussissent le mieux ne sont pas forcément celles qui ont été épargnées par la fusion. En revanche, les scores de programmation sont les meilleurs, et l'utilisation des fonds européens est la plus cohérente, dans les régions qui ont connu une certaine stabilité politique et pour lesquelles l'enjeu européen, loin d'être considéré comme un sujet étranger à la politique de développement régional, a été mobilisé par l'exécutif comme un des leviers majeurs de développement de cette politique régionale.

Les taux de programmation des fonds européens peuvent être comparés à ceux des contrats de plan État-Régions (CPER), qui ont démarré en même temps. L'utilisation de ces crédits est plus compliquée ; elle est soumise à des aléas politiques importants. Pour ces deux outils de programmation, les CPER et les fonds européens, il a fallu articuler leur mise en œuvre qui a été négociée une première fois avec un exécutif pour un diagnostic initial, puis

une seconde fois avec un nouvel exécutif un an après seulement, et dans le cadre d'un périmètre des régions modifié.

L'articulation de ces deux outils et des exécutifs changeants a été complexe à mener, ce qui a nécessairement pesé sur la consommation des crédits. Cette question est toujours d'actualité pour la prochaine programmation puisque le Gouvernement va lancer concomitamment une nouvelle génération de CPER, une nouvelle programmation de fonds européens à partir de 2021, et les exécutifs vont être à nouveau renouvelés au tout début. Or, les fonds européens constituent un outil extrêmement structurant, qui n'a de sens que lorsqu'ils sont intégrés dans une politique régionale globale. Pour certaines régions, comme les régions ultrapériphériques, les fonds européens peuvent représenter jusqu'à 30 % de l'investissement public. L'administration territoriale fonctionne lorsqu'elle est portée politiquement. Or, répéter deux fois en début de programmation une phase d'apprentissage ne constitue pas des conditions favorables.

Sur la question de la rigueur de la gestion de ces fonds dans les États membres de l'Europe de l'Est, les fonds européens y représentent une part considérable de l'investissement public, en particulier dans les pays dits « en transition », c'est-à-dire dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union européenne. Ils présentent une architecture de gestion plus simplifiée et financent principalement des grands projets d'infrastructures. En France, seules les régions ultrapériphériques peuvent financer de tels projets d'infrastructures avec les fonds européens. Toutefois, ils sont bien soumis aux mêmes contrôles que les autres États membres et, dans les phases de certification, ils n'ont pas montré jusqu'à présent des situations alarmantes.

L'Union européenne est marquée par deux lignes de fracture, est-ouest et nord-sud. La France se situe au carrefour de ces fractures : elle emprunte, pour ses règles de gestion, des caractéristiques à l'Espagne et l'Italie, et à d'autres égards, elle se rapproche de l'Allemagne ou de la Pologne.

Le renforcement des règles de gestion et d'audit provient de l'intégration de nouveaux États membres qui ont encouragé les contributeurs nets à accroître les règles de certification.

La question de la proportionnalité des contrôles fait l'objet de nombreuses discussions au Conseil de l'Union européenne, c'est-à-dire l'idée d'ajuster les exigences de contrôles en fonction du montant de l'aide. L'autre versant de la proportionnalité est de conditionner les contrôles à la qualité de la gestion constatée. Lorsqu'un pays est vertueux, les contrôles pourraient être allégés. Mais, comment peut-on apprécier la gestion vertueuse d'un pays ?

M. Philippe Cichowlaz. – Concernant la surréglementation, parfois il peut s'agir davantage d'un problème d'inadaptation chronique des règles nationales préexistantes par rapport à la logique communautaire qui relève d'une logique plus anglo-saxonne. Un exemple actuel est celui de la gestion de la TVA. Est-elle éligible ou non aux fonds européens ? Si vous pouvez récupérer la TVA, il est logique que les fonds européens ne la cofinancent pas. Toutefois, encore faut-il savoir si la TVA est récupérable au moment du montage du dossier. Or, en France, on ne sait parfois si la TVA est récupérable ou non que plusieurs années après d'où la difficulté d'instruction. Ce sujet n'est pas une préoccupation pour beaucoup d'États membres. Ici, c'est bien un problème de compatibilité de l'application des règles nationales et européennes.

Par ailleurs, on rencontre parfois une volonté politique de programmer les fonds avec des règles très encadrantes. Dans ce cas, il est vrai que certaines autorités de gestion peuvent rajouter d'autres critères aux critères européens, par exemple pour ne cibler qu'une seule partie du financement de l'efficacité énergétique. On peut ainsi s'apercevoir en cours de programmation qu'une priorité politique choisie n'est pas compatible avec la capacité des porteurs de projets à satisfaire ces différents critères, pas conforme à la capacité d'absorption par les territoires que l'on espérait.

Les fonds européens doivent se piloter, de la définition politique jusqu'à la mise en œuvre technique, et c'est l'une des conditions de leur succès, mais aussi une de leurs difficultés, et qui s'exprime de façon différente d'une autorité de gestion à l'autre. Ils ne doivent pas être utilisés comme de simples disponibilités budgétaire venant cofinancer les dispositifs existants et cela principalement en raison des lourdeurs de gestion tout à fait particulières qui pèsent sur eux.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Sur le plan local, on constate que les services instructeurs ont souvent du mal à trouver une compatibilité entre les projets présentés et les objectifs et sous-objectifs à respecter pour bénéficier des fonds européens. Cette difficulté est-elle propre à la France ?

M. Philippe Cichowlaz. – La comparaison est délicate à réaliser car la France est un pays intermédiaire. Par exemple, aux Pays-Bas, pays plutôt riche qui bénéficie d'un montant réduit de fonds européens, 10 euros par habitant et par an environ, le choix a été fait de massifier l'intervention des fonds européens. Ainsi, pour le FEDER, les fonds européens ne cofinancent principalement que les politiques d'innovation et d'excellence. La France, elle, bénéficie d'une plus forte intensité en fonds européens, avec près de 35 euros par an et par habitant, elle ne va pas pouvoir réservé ces crédits que pour une seule priorité politique. Ainsi, il faut toujours comparer les États membres en tenant compte du prisme territorial du pays, de son niveau de développement et des niveaux de financement qui lui sont alloués.

La Commission européenne pilote de plus en plus les programmes par la performance. À l'avenir, si la mise en œuvre des fonds européens ne satisfait pas des indicateurs préalablement établis, vous ne pourrez plus bénéficier de cofinancement européen. Ces indicateurs de performance donneront moins de souplesse. La complexité vient de tout le monde, y compris de la Commission européenne qui souhaite protéger le contribuable européen.

M. Pierre Louault. – Dans le cadre de votre mission visant à favoriser l'égalité des territoires, considérez-vous que les fonds européens bénéficient plutôt aux territoires les plus défavorisés, ruraux ou périphériques ? Concernant le retard dans la mise en œuvre des fonds européens, les équipes au plan local passent beaucoup de temps en fin de programmation sur la certification des dépenses, au lieu de préparer la prochaine programmation, ou de clarifier les règles d'allocation des financements, ce que souhaiteraient les bénéficiaires. On attend plusieurs années avant de connaître « les règles du jeu ». Auriez-vous des propositions concrètes à formuler pour accélérer la mise en œuvre des fonds ? Seriez-vous en mesure de proposer des solutions pour réduire la complexité de leur mise en œuvre, tout en conservant une rigueur nécessaire ? Il semble que la lourdeur administrative est un mal français, alors que la Commission européenne vise plutôt à satisfaire des règles minimales de bonne gestion.

M. Hugo Bevort. – Il faut garder à l'esprit la vocation initiale de la politique de cohésion. Deux types d'objectifs ont toujours cohabité. Le premier est l'objectif de rattrapage économique des régions les moins développées, pour atteindre le niveau de développement moyen. Cet objectif a permis la transition de certains États membres comme la Belgique, la Hongrie, la Pologne. Le second objectif est d'accompagner les territoires que l'ouverture des frontières a rendus plus vulnérables, notamment en l'absence d'une convergence fiscale et sociale. La crise économique de 2008 a bouleversé le paysage des inégalités en Europe. La crise n'a pas enrayé le phénomène de rattrapage, mais elle a particulièrement touché les régions intermédiaires. Les régions développées, comme l'Ile-de-France, n'ont pas tellement été touchées. En revanche, les régions moyennes ont vu leur rattrapage économique stoppé, avec le développement d'inégalités infrarégionales importantes.

Comment mobiliser la politique de cohésion pour répondre à ce nouveau paysage des inégalités ? Si on considère, comme l'a fait le Gouvernement en 2014, que la réduction des inégalités territoriales suppose de mettre en situation les acteurs territoriaux, alors la décentralisation de la gestion des fonds était la bonne réponse. Si à l'inverse, on considère que la mission de favoriser l'égalité est une mission régaliennes, alors il appartient plus que jamais à l'État de guider cette politique. Vous comprendrez qu'il ne m'appartient pas de me prononcer sur ce choix. En tout état de cause, si on veut toucher les territoires les plus fragiles, les autorités de gestion sont bien positionnées pour utiliser ces outils. Si on plaide pour la simplicité, alors cela revient à demander à l'État de reprendre la main et de piloter les fonds européens de façon plus éloignée de l'échelon local. Le nouveau paysage des inégalités appelle toutefois à un pilotage plus fin, au plus près des porteurs de projets.

En 2014, l'État et les présidents de régions se sont mis d'accord pour consacrer 10 % des crédits aux quartiers prioritaires dans le cadre de la politique de la ville. La législation européenne prévoit que 5 % des crédits soient dédiés au développement urbain. Il ne s'agit donc pas de surréglementation, mais du choix de l'affichage d'une politique sociale et territoriale très marquée, les quartiers prioritaires de la ville ne concernant qu'une partie du développement urbain. Malheureusement, pour répondre à votre question, nous ne disposons pas de données précises sur la nature des projets par rapport à la classification des territoires. Par exemple, je ne peux pas vous indiquer le nombre de communes, parmi celles ayant bénéficié d'un type de financement précis, qui sont classées en zone de revitalisation rurale, etc. Ce qui est certain est que, plus on favorise les projets visant à développer l'attractivité et la compétitivité, plus les projets concernés se situent dans les métropoles. C'est pourquoi la ministre de la cohésion des territoires, Jacqueline Gourault, a défendu l'idée de réserver des crédits pour les territoires dans la prochaine programmation. À ce stade de la discussion, 15 % des crédits pourraient potentiellement être dédiés au développement rural et urbain.

Mme Cécile Cukierman. – La programmation précédente a révélé des expériences très variées entre les régions dans l'utilisation des fonds, y compris dans la mobilisation des agents des conseils régionaux, même si ces derniers n'étaient pas encore autorités de gestion de ces fonds. Par exemple, l'Auvergne s'était très fortement mobilisée ; il y avait une véritable volonté de se tourner vers les financements européens. Au contraire, Rhône-Alpes mobilisait les fonds européens, mais sans volonté d'afficher la place de l'Europe dans les politiques menées. Ces deux régions ayant été dirigées par la même majorité politique, il n'y a là aucun jugement de valeur à cet égard dans mes propos.

Ainsi, la fusion des régions a compliqué le démarrage de la programmation étant donné qu'on a fusionné des agents ayant des pratiques différentes et qui portaient un regard différent sur ces outils. Se sont ajoutées les difficultés liées au recrutement, que vous avez

évoquées. Dans le cas de deux régions qui ont fusionné, et que cette fusion s'est traduite par un changement de catégorie de région pour l'une d'entre elles, comment peut-on mener les mêmes politiques, avec moins d'agents dédiés à la gestion des fonds européens, alors que les besoins des populations locales restent les mêmes ?

Sur la question de la sur-transposition et de la surrèglementation, l'expérience des fonds « Massif central » m'a montré la difficulté de faire coexister les besoins de six régions et vingt-deux départements ; ce n'est pas toujours simple pour respecter les équilibres des territoires.

Il me semble que, dans l'élaboration des programmes, nous avons été confrontés au fait que, en France, nous n'attendons pas le même effet de levier de la mobilisation de financements publics que dans le reste de l'Union européenne. À certains moments, nous avons essayé d'introduire de la souplesse, notamment en ce qui concerne les mesures environnementales, mais cette pratique était contraire à la législation européenne, en dépit d'une volonté partagée par les acteurs locaux sur la finalité de ces fonds européens. Comment agir, dans le cadre d'une proximité territoriale, pour que ces fonds soient réellement utilisés ?

M. Benoît Huré. – Le transfert de l'autorité de gestion aux régions aurait pu faire l'objet d'une étude d'impact plus approfondie, notamment de ses conséquences de ses inégalités territoriales.

La solidarité territoriale provient de la péréquation, et c'est l'État qui peut seul la mettre en œuvre. Dans chaque département, il y a un préfet qui peut assurer cette proximité territoriale et faire la synthèse des difficultés spécifiques d'un département. Il est dommage de décider dans la précipitation.

Mme Pascale Gruny. – Vous avez dressé un constat plutôt positif de l'utilisation des fonds européens, en termes de taux d'engagement et de consommation. Toutefois, même si les marges d'amélioration sont faibles, elles existent, et ces retards sont préjudiciables pour les porteurs de projet, notamment dans la région Hauts-de-France que je connais bien. Il faut que l'égalité des territoires soit au cœur des préoccupations.

Les freins à l'utilisation des fonds européens sont, bien entendu, les contrôles. Ils peuvent être allégés par l'application de remboursements sur la base de coûts forfaitaires. L'autre problème est celui de la trésorerie. Prenons l'exemple du canal Seine-Nord : le blocage provient du cofinancement apporté par l'État. On ressent un besoin d'accompagnement des territoires pour bénéficier de cette manne des fonds européens.

Je m'associe au constat de mon collègue Benoît Huré sur la nécessité de présenter des études d'impact plus approfondies, et sur le besoin de garder une présence importante de l'État dans le pilotage des fonds européens. J'ai d'ailleurs présenté un rapport sur ce sujet lorsque j'étais députée européenne, et c'est la conclusion à laquelle j'étais arrivée.

M. Pierre Louault. – Je partage l'idée que l'État doit veiller à l'égalité des territoires dans le cadre de l'utilisation des fonds. Les régions qui ont pu bénéficier de ces fonds sont celles qui ont eu les moyens de mobiliser l'expertise nécessaire pour monter les dossiers, autrement dit les régions les plus aisées, et les métropoles.

M. Philippe Cichowlaz. – La politique de cohésion a été fortement remise en cause au début des années 2000, à la suite de la publication du rapport Sapir. Toutefois, elle a

été sauvée grâce au fait que les grandes stratégies pour l'Union européenne, la stratégie de Lisbonne et de Göteborg, ont privilégié la compétitivité et l'innovation, d'une part, et le développement durable, d'autre part. L'idée de la politique de cohésion est de donner des chances à des territoires en les dynamisant, de se donner les moyens de la concurrence avec les États-Unis et la Chine, tout en respectant des principes de cohésion. Dans les pays intermédiaires ou plus développés, ces objectifs ont entraîné une concentration thématique dans les régions et territoires les plus dynamiques. Or, il est très difficile de favoriser les équilibres territoriaux lorsque l'on consacre une part importante de ces crédits à l'innovation et de la recherche. On peut souvent manquer de porteurs de projets potentiels dans les territoires les moins développés qui disposent pourtant de davantage de crédits. D'un côté, les allocations financières donnent des moyens conséquents pour les régions en décrochage, mais, en même temps, la nature des projets financés en matière de compétitivité favorise les régions les plus développées. Par ailleurs, les coûts de gestion de ces fonds sont élevés. Entre choisir trois priorités à financer, ou en choisir dix, les coûts de gestion ne sont pas les mêmes. On s'aperçoit par ailleurs que les taux de cofinancement européen ne sont pas utilisés à leur maximum : au lieu de mettre 50 % de FEDER sur un projet, vous allez parfois cofinancer deux projets à 25 %, mais cela coûte deux fois plus cher en coûts de gestion. Il y a un équilibre à trouver entre les choix politiques et les choix de gestion qui in fine doivent se rejoindre.

Jusqu'où peut-on également accompagner les porteurs de projets ? Il ne s'agit pas de ne plus accompagner les petits porteurs de projets, mais dans certains domaines d'intervention, les coûts de gestion sont trop élevés pour agir sans discernement. Les coûts de gestion d'un projet FEADER sont d'environ 5 000 euros ; or sur certains programmes LEADER, on trouve encore des exemples rares heureusement de projets situés entre 50 et 500 euros. Le coût d'instruction d'un projet FEDER est de 12 000 euros environ. L'équilibre à trouver est à mi-chemin entre le politique et la gestion, mais la gestion est devenue également un problème politique. Si le coût de gestion est trop élevé, l'autorité de gestion ne dispose plus de moyens suffisants pour animer un territoire et bien utiliser ces fonds. Sur le programme LEADER, il existe aujourd'hui 340 groupes d'action locale (GAL) en France. L'enveloppe du programme est de 680 millions d'euros, soit 280 000 euros par GAL et par an. Aide-t-on les territoires ruraux les plus en difficulté avec LEADER ? C'est une vraie question. Avec un nombre réduit de GAL, 50 par exemple, vous pouvez faire de la cohésion territoriale, mais avec 340 GAL, l'objectif n'est pas le même, il s'agit de l'animation de territoires ruraux, pas de cohésion territoriale à proprement parler compte-tenu de la faible intensité financière par habitant.

La question de l'échelle de l'intervention et de l'action publique se pose dans la gestion des fonds européens. Comment plaquer un modèle national sur des modèles régionaux qui ont leur propre légitimité ? Pour les quartiers prioritaires de la ville, certaines régions ont choisi de sélectionner 30 quartiers prioritaires, d'autres 3, les effets sont nécessairement différents. Il faut trouver le juste équilibre pour faire rentrer une dimension européenne soit dans un nombre limité de territoires, soit en ciblant davantage les priorités à financer. L'équation n'est pas simple.

M. Hugo Bevort. – Nous avons souhaité rectifier l'impression selon laquelle les fonds européens sont sous-utilisés, engendrée par les difficultés du programme LEADER. En dépit des difficultés rencontrées en début de programmation, ça ne marche pas si mal au regard du taux de programmation atteint. Pour autant, je ne voudrais pas délivrer un constat selon lequel la gestion des fonds européens fonctionne parfaitement. La promotion de l'égalité des territoires reste une nécessité. Nous plaidons aujourd'hui pour une meilleure

concentration et pour des objectifs et stratégies définis. Nous regardons avec jalousie nos partenaires européens qui concentrent leurs crédits européens, par exemple sur l'innovation en Finlande, et qui font des fonds européens un axe de transformation du pays. En France, les fonds européens sont mobilisés sur tout type de politique publique. Notre stratégie, en accord avec les régions, consiste à confirmer le choix du Gouvernement d'une décentralisation de la gestion des fonds. Cela ne signifie pas que l'État disparaît. Les crédits européens sont l'occasion d'inventer un partenariat entre l'État et les régions qui échappe à cette opposition un peu stérile entre, d'une part, un État qui disparaît parce qu'il avait laissé la main aux régions, et des régions, d'autre part, qui auraient tout le pouvoir dans le pilotage. Nous arriverons à utiliser ces fonds de façon pertinente, à développer des leviers de transformation et de cohésion, et donc à assurer l'égalité des territoires, à la condition de travailler ensemble.

Par ailleurs, les difficultés évoquées de l'actuelle programmation résultent d'un démarrage compliqué, avec la désignation de nouveaux exécutifs et une phase d'apprentissage. Il ne faut pas refaire la même erreur en 2021. La qualité du partenariat entre l'État et les régions sera déterminante en la matière. La gestion des 27 milliards d'euros, peu ou prou, que nous recevrons lors de la future programmation, en 2021, dépend de ce que nous construisons aujourd'hui. Le temps européen est très lent et nécessite de se mobiliser maintenant pour engendrer des bénéfices politiques et sociaux dans plusieurs années. Nous avons la possibilité aujourd'hui de construire un partenariat fin, intelligent, et qui ne se traduit pas par un retrait de l'État.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Je ne fais pas partie de ceux qui pensent que l'État devrait reprendre en mains la gestion des fonds européens. Vous avez posé les bonnes questions du débat, à savoir le degré de concentration thématique par rapport à la lutte contre les inégalités territoriales. L'histoire des fonds de la politique régionale nous rappelle que les axes prioritaires n'ont été définis qu'à partir des années 1990 ; auparavant, les États membres se partageaient les crédits de la politique de cohésion. Ces axes ont évolué au cours du temps, soulignant l'évolution de l'approche régionale au niveau européen. La difficulté de l'actuelle programmation tient aussi à des raisons structurelles avec la fusion des régions, mais aussi le renouvellement des exécutifs. Or, la mandature européenne viendra toujours percuter les mandats locaux.

Je partage votre constat sur le fait que la confirmation de la décentralisation ne veut pas dire que l'État est totalement absent. La clé de la réussite réside dans le fait d'être au plus proche des territoires. On n'a pas le droit de ne pas l'être, au regard des fractures territoriales qui existent aujourd'hui en France. Il suffit de relire *La France périphérique* de Christophe Guilluy, ou encore *L'Archipel français* de Jérôme Fourquet, pour bien comprendre la nécessité de revenir à cette proximité, à condition que celle-ci n'empêche pas une politique d'être efficace. Il faut questionner la place des territoires dans cette articulation de l'État et de l'Europe. La question de l'appropriation de l'Union européenne est centrale. L'émettement des fonds européens sur l'ensemble des territoires permet, certes, de dire que l'Union européenne est présente partout. La concentration thématique ne doit pas, à l'inverse, oublier les territoires.

La réunion est close à 19h10.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site Internet du Sénat.

Mardi 25 juin 2019

- Présidence de Mme Laurence Harribey, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Audition de MM. Francesco Gaeta et Salvatore Serravalle, secrétaires généraux adjoints des affaires européennes

Mme Laurence Harribey, présidente. – Notre mission d’information poursuit ses travaux avec l’audition de MM. Francesco Gaeta et Salvatore Serravalle, secrétaires généraux adjoints des affaires européennes.

Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) est un service du Premier ministre, principalement chargé de la coordination interministérielle pour les questions européennes. À ce titre, il est le garant de la cohérence et de l’unité de la position française au sein de l’Union européenne. Ainsi, le SGAE instruit et prépare les positions exprimées par la France au sein des institutions européennes, en assure la coordination interministérielle et transmet les instructions du Gouvernement aux agents chargés de l’expression des positions françaises auprès de ces institutions.

Notre mission d’information souhaite dresser un bilan de l’utilisation des fonds européens dans notre pays. Ces fonds, dont la gestion est désormais déléguée aux régions, illustrent la politique de cohésion de l’Union européenne et contribuent directement au développement de nos territoires.

Au fil des auditions, nous constatons que l’affirmation d’une sous-consommation chronique des fonds européens est à nuancer, même si, pour le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) et le programme LEADER, les taux de consommation sont très faibles. Toutefois, l’intitulé de notre mission d’information traduit un ressenti des acteurs de terrain et met en exergue les difficultés dans l’accès aux fonds européens, l’instruction des dossiers, ainsi que la conduite des projets.

Où en est la programmation en cours ? La situation de notre pays est-elle vraiment caractérisée par une sous-utilisation chronique des fonds européens ou l’analyse est-elle à nuancer ? Quelle est la situation de la France par rapport aux autres États membres ? Quelles sont les disparités affectant l’utilisation des différents fonds ? Par ailleurs, quelle appréciation portez-vous sur les propositions de la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel, en particulier en termes de simplification ? Comment pourrait-on améliorer la gestion des fonds européens ? Voici quelques-unes des questions qui intéressent notre mission d’information.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d’une quinzaine de minutes, puis j’inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteure, Colette Mélot, à vous poser des questions.

M. Francesco Gaeta, secrétaire général adjoint aux affaires européennes. – La consommation des fonds structurels représente un enjeu d’efficacité dans l’utilisation des deniers publics pour deux raisons : d’une part, le budget européen est financé par de l’argent

public, d'autre part, le recours aux fonds européens nécessite un cofinancement par l'État ou les collectivités territoriales.

La politique de cohésion poursuit des objectifs que nous partageons, et la bonne consommation des crédits alloués à la France au titre des fonds européens constitue un défi budgétaire important. En effet, la France est contributeur net à cette politique. Dès lors, tout décalage entre les montants alloués et ceux consommés dégrade notre taux de retour par rapport à notre contribution à cette politique.

Sur la base des constats dressés avec les administrations directement responsables de la gestion des fonds, nous avons engagé les négociations pour la programmation post 2020. Cette dernière porte sur l'ensemble des fonds structurels. Nous souhaitons tirer les enseignements des difficultés rencontrées afin d'être plus efficaces lors de la prochaine programmation. En effet, il serait terrible qu'il n'y ait aucune amélioration après le constat dressé par la Cour des comptes, les enseignements des territoires et vos travaux.

En France, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est l'autorité de coordination inter-fonds. Il s'assure de leur suivi et apporte un appui à l'ensemble des autorités de gestion.

En ce qui concerne les négociations de la prochaine programmation financière, pour la plupart des fonds, le texte a été vu une première fois par le Parlement européen et le Conseil. La présidence finlandaise est chargée de finaliser les négociations interinstitutionnelles, à partir de cet automne. Votre rapport constituera ainsi un outil supplémentaire, pour nous aider à cette occasion.

Le cadre financier définit l'environnement financier et budgétaire de la prochaine programmation. À partir de celui-ci sont dessinées les trois grandes politiques que constituent la politique agricole commune (PAC), la politique commune de la pêche et la politique de cohésion.

M. Salvatore Serravalle, secrétaire général adjoint aux affaires européennes. – Permettez-moi de faire un point de situation sur les négociations en cours pour la programmation 2021-2027. Sur un certain nombre de règlements, le Conseil a donné une approbation partielle. Le Parlement européen s'est également prononcé sur un certain nombre d'entre eux. La négociation va s'accélérer au cours du prochain trimestre. Le Conseil européen de la semaine dernière a fixé le calendrier des négociations : une discussion politique, qui, en principe, ne devrait pas être conclusive, aura lieu au Conseil européen d'octobre, en vue d'un accord d'ici la fin de l'année. Vos préconisations nous seront ainsi utiles au regard de cet agenda.

Au-delà des règlements, le principal point restant à négocier porte sur les montants associés à chaque politique. Vous le comprendrez, ce sont des points très sensibles. Les éléments négociés depuis dix-huit mois portent sur le qualitatif, la manière dont le système doit fonctionner. Les négociations entrent désormais dans le dur : le montant général et sa répartition par grandes politiques de l'Union européenne. La présidence finlandaise présentera une première copie entre septembre et octobre, avec une proposition chiffrée pour chaque politique. Leurs discussions, en octobre, donneront des indications en vue de la finalisation de la négociation au Conseil européen de décembre.

D'ores et déjà, je peux vous indiquer que le cadre budgétaire général est en forte hausse. On passerait d'un cadre de 1% du revenu national brut (RNB) d'une Union européenne à 28 États membres, à un budget à 1,14 % d'une Union à 27 pays. Cette hausse s'explique par la sortie du Royaume-Uni – l'élaboration du cadre budgétaire a tenu compte du Brexit –, ainsi que par le souhait des États membres de financer de manière ambitieuse de nouvelles priorités. La crise migratoire a laissé des traces importantes. Il y a une volonté de renforcer le financement de certaines politiques : les migrations, la défense, la recherche et l'innovation, par exemple.

Lors des négociations, nous portons systématiquement trois positions transversales à l'ensemble des discussions. La première est liée au déséquilibre entre les montants alloués à la PAC et ceux alloués à la politique de cohésion. Dans la proposition de la Commission européenne, le montant alloué à la PAC diminue de 10 milliards d'euros, alors que celui alloué à la politique de cohésion augmente de 12 milliards d'euros. C'est la première fois que l'on observe un tel déséquilibre. Nous demandons un rééquilibrage entre ces politiques, par l'augmentation de 10 milliards d'euros du montant alloué à la PAC.

Le deuxième axe que nous portons concerne la mise en place de ressources propres afin d'éviter que le budget européen ne soit uniquement alimenté par les contributions nationales. Nous souhaitons la mise en place d'une fiscalité propre visant à financer les politiques européennes. La Commission européenne a fait quelques propositions telles qu'une taxe plastique ou une ressource liée aux quotas d'émissions carbone échangées sur le marché ETS (*emission trading system*). La proposition liée à une assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés est pour l'instant au point mort car les États membres ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la définition de l'assiette commune. La France porte d'autres propositions de fiscalité en matière environnementale, comme le mécanisme d'inclusion carbone – la taxe carbone aux frontières. Toutefois, la France ne fait pas partie d'un groupe majoritaire sur ces sujets, rendant difficile les avancées sur ce thème.

Enfin, nous souhaitons introduire une conditionnalité, notamment dans le domaine social et fiscal. Nous souhaitons la mise en place de liens plus étroits entre le respect de nos standards environnementaux et sociaux et la possibilité d'aller émarger aux fonds européens.

J'en viens maintenant à la politique de cohésion. La proposition de la Commission européenne nous est globalement favorable. Cela est dû à deux facteurs. Tout d'abord, dans la politique de cohésion, les fonds sont alloués région par région en fonction de leurs richesses. La catégorie des régions intermédiaires a été élargie d'une manière favorable à la France. En outre, nous avons obtenu que de nouveaux critères soient pris en compte dans la détermination de la catégorie d'appartenance d'une région, au-delà du seul produit intérieur brut (PIB) par habitant : les migrations nettes par région, les émissions de CO₂. Ainsi, une région qui émet beaucoup de CO₂ pourrait bénéficier de plus de fonds européens afin de pouvoir réduire ses émissions. Dans ces conditions, notre taux de retour théorique s'améliore par rapport au cadre précédent, et les fonds alloués sont en hausse de 1,6 milliard d'euros. Ils passent ainsi de 16,5 milliards d'euros à 18,1 milliards. Les principaux gagnants de ce rééquilibrage sont les pays de l'Europe du Sud, au détriment de ceux de l'Europe de l'Est. En effet, la Grèce, l'Italie et l'Espagne ont vu leur PIB se dégrader à la suite de la crise économique qu'ils ont traversée. Cela suscite des réactions de la part des pays de l'Europe de l'Est, qui pourraient voir les fonds qui leur sont alloués diminuer en raison de ce rééquilibrage. Vous le voyez, les négociations sur ce sujet ne seront pas simples.

M. Francesco Gaeta. – Si la sous-consommation des fonds européens est peut-être moins effective que ne le laissent penser les ressentis sur les territoires, certains éléments risquent de devenir des éléments chroniques d'inefficacité. C'est en cela que le terme de « chronique » présent dans l'intitulé de votre mission d'information est intéressant. On constate actuellement une remontée du taux de consommation et du taux de paiement. Mais cette tendance positive est liée à un rattrapage que l'on retrouve dans chaque programmation. Dès lors, n'est-il pas possible de mieux anticiper afin de réduire au maximum celui-ci ?

La deuxième difficulté récurrente consiste à la fois dans l'accès aux fonds et le fait de trouver des porteurs de projets. Ces deux phénomènes, qui peuvent paraître contradictoires, reposent sur une même base : la difficulté à programmer les fonds en fonction des besoins ou à définir les capacités des territoires à porter ces projets. En effet, les programmes doivent traduire une réalité de terrain. On constate d'ailleurs, dans certains pays, une dynamique de programmation fondée sur des « projets ombres » – *shadow projects* : il s'agit de projets préexistants pour lesquels on trouve les conditions pour les faire financer par les fonds européens. Il est nécessaire de trouver un équilibre entre ces projets et l'émergence de nouveaux projets issus de la vision que la politique de cohésion doit assigner à un territoire.

Troisièmement, ces projets interviennent dans des domaines extrêmement structurés aux niveaux européen et national. L'articulation entre l'échelon régional, national et européen manque de lisibilité. Je pense à des thématiques comme la transition écologique ou le numérique. Dès lors, il est essentiel de donner aux projets une véritable valeur ajoutée.

Nous avons l'impression, à chaque programmation, d'être confrontés à ces mêmes difficultés. Dès lors, dans la perspective de la programmation post 2020, nous tirons de ce constat cinq besoins : simplification, recentrage, articulation, anticipation et stabilisation.

En ce qui concerne la politique de cohésion, le Conseil et le Parlement européen se sont exprimés en première lecture. Nous sommes désormais dans l'attente des négociations interinstitutionnelles. Les financements, ainsi que certains sujets comme la participation de pays tiers sont dits « entre crochets », c'est-à-dire qu'aucun accord n'a été trouvé. Les négociations interinstitutionnelles ne porteront pas sur ces points qui feront l'objet d'un arbitrage au plus haut niveau. En revanche, les négociations continuent sur des questions de fond et transversales : les règles applicables, le contrôle, l'architecture, etc.

Tout le monde est conscient de la nécessité de simplifier la politique de cohésion, notamment dans son architecture. De très nombreux acteurs interviennent : les autorités de gestion, les autorités de certification, les auditeurs. La question de leur articulation est primordiale. Il y a un besoin pour le porteur de projet et le contrôleur de disposer d'un cadre de critères et d'indicateurs plus simple, pour que celui-ci ne soit pas un outil menaçant l'utilisation des fonds européens. Les modalités de remboursement doivent également être simplifiées. Nous avons porté de manière forte devant le Conseil, mais aussi le Parlement européen, la nécessité de ne pas avoir à redesigner à nouveau les autorités de gestion. En effet, lors de la précédente programmation, cette étape a nécessité énormément de temps – entre deux et trois ans en France. Or, tant qu'elles ne sont pas désignées, on ne peut pas procéder à un appel de fonds. Ces autorités de gestion sont au cœur de la programmation car elles ont la responsabilité de porter les objectifs fixés. Il était donc nécessaire de vérifier qu'elles soient en capacité de le faire d'un point de vue financier, organisationnel et des compétences. En outre, en France, le choix a été fait d'avoir une désignation officielle de ces autorités, selon un

certain protocole. Cette désignation a été effectuée par une lettre du Premier ministre, envoyée à chaque président de région. Tout cela a déjà été fait une fois. Dès lors, pour nous, il n'est pas nécessaire de le faire à nouveau pour la nouvelle programmation.

Nous avons également insisté sur la nécessité d'avoir des indicateurs à la fois clairs, simples et en nombre limité.

La dualité entre autorité de gestion et autorité de certification a posé des difficultés importantes. En effet, en France, l'autorité de gestion est soit le conseil régional, soit l'État, dans sa quasi-totalité. La certification est assurée par une direction déconcentrée de la direction générale des finances publiques. Cela a créé une pléthore d'acteurs sur le terrain, illisible pour les porteurs de projets. Pour la prochaine période, la certification a été remplacée par une fonction comptable qui pourra être exercée par l'autorité de gestion, si elle en a les moyens et les compétences.

Nous avons entendu les nombreuses critiques portant sur les audits en cascade de premier et deuxième niveaux. Nous nous dirigeons vers un audit unique qui concentrera les niveaux d'exigence. Toutefois, la pression sera plus forte sur l'autorité de gestion qui devra être plus attentive sur la façon dont les fonds seront utilisés. Mais ces autorités de gestion auront déjà acquis une expérience ; elles seront donc mieux équipées pour y faire face.

Deuxièmement, la Commission européenne porte un recentrage de la programmation. Ainsi, pour le Fonds européen de développement régional (FEDER), la Commission européenne propose cinq grands objectifs stratégiques. Deux questions se posent : la France se reconnaît-elle dans ces objectifs ? En outre, comment répartir les allocations entre ceux-ci ? Les cinq objectifs font référence aux grands défis que l'Europe devra relever ces prochaines années : l'Europe intelligente (l'innovation, le développement des PME et de la stratégie industrielle au niveau local), l'Europe verte (la transition environnementale), l'Europe connectée (le numérique), l'Europe sociale, qui doit être complémentaire du Fonds social européen (FSE), et, enfin, un nouvel objectif : l'objectif territorial. Ce dernier, au travers des grandes thématiques, peut être un outil intéressant pour agir sur les fractures territoriales. En effet, il est nécessaire de prendre en compte les réalités des territoires. Les actions menées ne peuvent pas être les mêmes dans les grandes capitales régionales que dans des régions vastes comportant des territoires en difficulté.

Se pose la question du financement. La France porte la nécessité de concentrer les financements sur les deux premiers objectifs : le développement durable et l'Europe intelligente. La Commission européenne propose des objectifs différents en fonction des catégories de régions : 85 % des fonds sur les deux premiers objectifs pour les territoires développés, dont au minimum 60 % pour l'objectif « Europe intelligente ». Cette valeur plancher est une nouveauté. Pour les régions en transition, la concentration thématique sur les objectifs 1 et 2 est de 75 % avec une valeur plancher pour l'objectif 1 de 45 %. Pour les régions les moins développées, qui, en France, concernent les régions ultrapériphériques (RUP), cette concentration est de 65 % pour une valeur plancher de 35 %. Pour cette dernière catégorie, la France plaide pour davantage de souplesse et souhaite que la concentration sur les deux premiers objectifs soit abaissée à 60 % dans une logique de lutte contre les fractures territoriales. Pour le FSE, 11 objectifs stratégiques ont été identifiés, mais la question de la concentration thématique ne se pose pas de la même manière.

Troisièmement, l'articulation est un sujet central. Comment faire pour arriver à mettre en place une vision pour la France cohérente et efficace afin que les différents niveaux

trouvent leur place sans doublon dans la mise en place de politiques transversales ? Il s'agit d'éviter que l'État ou l'Union européenne ne financent de manière concurrente une politique financée par la région. C'est pour cette raison que l'accord de partenariat doit être préparé, en y associant l'ensemble des acteurs dès le début.

Quatrièmement, la thématique de l'anticipation renvoie à l'aspect chronique de certaines défaillances constatées. Nous avons commencé à travailler sur ce point. Il est nécessaire, dès à présent, de réfléchir dans les régions aux futurs programmes, de travailler à l'accord de partenariat et d'accélérer la négociation afin de disposer d'un cadre réglementaire à temps. Certains éléments nous échappent ; mais nous avons la capacité d'agir sur les autres. Ainsi, le SGAE a récemment demandé à l'ensemble des ministres gestionnaires de fonds de mettre en place des plans d'action afin d'améliorer le taux de retour. Nous avions déjà fait ce travail avec le ministère de la recherche afin d'améliorer le taux de retour du programme Horizon 2020. Il était en effet de 10 % seulement. Il est nécessaire d'analyser les raisons pour lesquelles ce taux est si faible.

Il est également nécessaire de travailler sur la conditionnalité. La Commission européenne propose quatre conditionnalités transversales et 16 conditionnalités thématiques. Certains États considèrent ces conditionnalités comme une contrainte excessive. En réalité, elles permettent une bonne utilisation de la programmation. À titre d'exemple, l'une des conditionnalités est la mise en place d'un centre d'expertise sur les aides d'État ou encore un centre d'expertise sur les marchés publics. Il s'agit d'éviter des erreurs et de ne pas laisser les régions seules face à ce qui peut s'apparenter à une aide d'État ou aux règles de marchés publics. Il arrive que les régions soient confrontées à un taux d'erreur important car le marché public n'a pas été bien passé. Pour nous, et nous serons très vigilants sur ce point, ces mesures doivent constituer des outils d'accompagnement des régions, et non des contraintes supplémentaires. Il faut créer un cadre national pour que chaque problème ait sa solution.

Enfin, cinquièmement, sur la stabilisation, le rapport de la Cour des comptes indique la nécessité de conserver le *statu quo*, à l'exception notable du FEADER. Il n'y a pas encore eu d'arbitrage à ce sujet, mais une chose est sûre : il faut construire sur l'existant. Nous devons conserver ce qui fonctionne bien – et lorsqu'il y a des problèmes, procéder à des modifications, mais sans réinventer un nouveau système. Cela conduirait à des pertes de temps en raison des délais nécessaires. Les régions doivent être confortées dans leur rôle d'autorité de gestion. Elles ont en effet beaucoup investi lors de cette programmation pour s'acquitter de cette tâche.

De manière transversale, il est nécessaire de maintenir l'approche spécifique pour les RUP.

Ces cinq besoins différents que je viens de décliner sont communs à l'ensemble des politiques européennes.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Vous avez dressé un panorama très intéressant et fait part de plusieurs préconisations. Nous avons choisi d'approfondir ce sujet de la sous-utilisation des fonds européens car il nous semblait poser problème au niveau des territoires. Vous nous avez indiqué des éléments d'inefficacité qui pourraient devenir chroniques.

Nous sommes à un moment crucial entre les deux programmations. Nous nous posons notamment des questions sur le devenir des fonds non consommés au terme de la

programmation. Pourront-ils être dépensés ultérieurement ? Par ailleurs, pouvez-vous revenir sur la procédure de dégagement d'office ?

M. Bernard Delcros. – Les périmètres pris en compte afin de déterminer les catégories auxquelles appartiennent les régions sont-ils ceux des anciennes régions ou des nouvelles régions fusionnées ? En effet, il peut y avoir, au sein des grandes régions, des disparités très importantes, certains territoires ayant un PIB par habitant élevé, alors que, sur d'autres territoires, il l'est beaucoup moins.

Vous avez également indiqué que, pour chaque programmation, il y a toujours de l'inertie au début de la période. Vous proposez un certain nombre d'améliorations afin de limiter ce retard initial d'engagement des crédits. Par comparaison à la programmation précédente, sommes-nous en retard ? Si oui, comment l'expliquer ? Est-ce dû à la fusion des régions ?

Le programme LEADER connaît un retard important. On évoque la possibilité de le proroger jusqu'en 2022 ou 2023. Cette prorogation est-elle automatique ou doit-elle être activée par les régions ? Est-elle compatible avec le démarrage de la nouvelle programmation, entraînant une superposition de deux programmations ?

M. Pierre Louault. – Nous éprouvons des difficultés à démarrer tôt les programmes. Plus le temps passe, et plus les documents sont complexifiés et écrits dans un langage d'initiés. Dès lors, l'usage des fonds devient compliqué pour tout porteur de projets ne disposant pas des techniciens des fonds européens. Je souhaitais vous interroger sur l'accélération constatée en fin de programme. Certains gestionnaires n'ont-ils pas intérêt à sous-utiliser les fonds en début et milieu de programmation afin de simplifier les critères d'éligibilité en fin de programmation, en raison du montant important de crédits disponibles, et ainsi faire passer des projets prêts depuis un certain temps et nécessitant un montant important de crédits ? L'État le faisait en son temps. Or, cette pratique me dérange car elle constitue un détournement de l'objectif initial de la politique de cohésion.

M. Francesco Gaeta. – L'évolution générale par rapport à la précédente programmation est comparable : un début difficile, puis une accélération face au risque de dégagement d'office. Dans le cadre de la programmation actuelle, nous avons évité ce dernier pour le FEAMP *in extremis*. Nous ne sommes pas le seul pays dans cette situation, et je dirai que le système s'est habitué à une telle évolution même si cela est très difficile à gérer. C'est notamment un problème pour le budget de l'État car il ne dispose d'aucune prévisibilité sur les cofinancements. Ce point a dû être évoqué par la direction du budget lorsque vous l'avez auditionnée.

Nous sommes très vigilants afin d'éviter tout dégagement d'office. Le CGET est aussi particulièrement impliqué. Mais cette procédure n'est pas à exclure, si nous n'arrivons pas à stabiliser la tendance actuelle.

Vous m'interrogez sur l'opportunité de disposer de projets prêts et de les faire financer en fin de programmation.

M. Pierre Louault. – C'est ce que faisait l'État il y a quelques années. Cela fait vingt ans que j'utilise les fonds européens et, à chaque fois, je constate cette accélération finale due à un financement de projets importants.

M. Francesco Gaeta. – Pour la période post 2020, nous avons proposé une amélioration importante, en renforçant la souplesse entre les objectifs. Ainsi, en dessous d'un plafond de 8 %, représentant moins de 4 % du programme, il n'y aura pas à justifier à la Commission européenne un transfert de fonds entre ceux-ci. Il s'agit d'éviter une sous-consommation pour certains objectifs en raison d'une absence de porteurs de projets sur des programmes ouverts. En effet, nous constatons que certains programmes ne parviennent pas à trouver des porteurs de projets. C'est notamment le cas du FEAMP et explique en partie ses difficultés : les pécheurs ne sont pas demandeurs de toutes les mesures prévues.

L'échelon régional pris en compte pour la programmation est NUTS 2 (nomenclature des unités territoriales statistiques). La programmation actuelle ne tient donc pas compte de l'évolution institutionnelle française. La question d'une correspondance entre le programme et le territoire s'était posée lors des élections régionales. Mais, avec l'accord de Régions de France, il n'y a pas eu de modifications car nous étions déjà en retard dans la programmation ; reprendre des négociations avec la Commission européenne pour la définition de nouveaux programmes aurait été une folie. Cette décision peut représenter une difficulté pour les régions qui doivent gérer plusieurs programmes.

Pour la période post 2020, les nouvelles régions seront prises en compte dans l'élaboration des programmes qui concerneront les nouvelles réalités territoriales.

M. Bernard Delcros. – Le PIB par habitant pris en compte pour définir la catégorie à laquelle appartient la région sera calculé sur le territoire des nouvelles régions ?

M. Francesco Gaeta. – En effet, mais les modalités de calcul ne sont pas encore arrêtées.

M. Bernard Delcros. – Cela aura des incidences très importantes. Dans ma région, mais cela concerne aussi d'autres territoires, le PIB par habitant en Auvergne est beaucoup moins élevé que celui en Rhône-Alpes. Utiliser le PIB par habitant de la nouvelle grande région peut pénaliser les territoires les moins riches.

M. Francesco Gaeta. – C'est la raison pour laquelle nous avons plaidé pour le maintien de la catégorie intermédiaire. Presque toutes les régions métropolitaines sont concernées par ce deuxième niveau.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Il était également important d'élargir la catégorie des régions intermédiaires car toutes les régions fusionnées sont dans cette situation. Ainsi, en Nouvelle-Aquitaine, il existe des différences de richesse par habitant entre l'ancienne région Limousin et l'ancienne région Aquitaine. Au final, le fait de conserver les trois programmes opérationnels a permis aux fonds européens d'être au plus proche des territoires.

M. Francesco Gaeta. – Garder la catégorie de régions en transition a deux vertus. D'une part, cela permet à la France d'avoir des régions dans toutes les catégories de la nomenclature, d'autre part, cela permet à ces régions de disposer de financements européens plus importants. C'est la raison pour laquelle certains pays ne souhaitaient pas le maintien de cette catégorie. La France a eu une position très forte lors des négociations afin de porter les intérêts de ses régions et des RUP. Certains États membres nous reprochent de vouloir tirer profit de tous les financements européens. Notre position est toutefois soutenable car notre taux de retour est moins important que celui d'autres pays. En outre, nous indiquons que cette

politique ne doit pas être réservée qu'à certaines parties de l'Europe, mais doit bénéficier à l'ensemble des territoires.

M. Salvatore Serravalle. – La fixation des seuils a été longtemps débattue. Toutefois, ceux-ci sont désormais fixés, ou pour reprendre le jargon diplomatique européen, « ils ne sont plus entre crochets ». Ainsi, sauf renversement majeur des chefs d'État – mais je pense honnêtement que cela ne sera pas le cas –, ce point est entériné. Les demandes françaises se sont heurtées à celles d'autres pays, mais je crois que la Commission européenne a réussi à trouver un équilibre.

M. Bernard Delcros. – On évoque le chiffre de 100 %. Que signifie-t-il ? Est-ce que cela signifie que toutes les régions françaises sont classées dans la catégorie des régions en transition ?

M. Salvatore Serravalle. – Non. Mais le seuil définissant les régions en transition étaient de 75 % à 90 % du PIB par habitant moyen. L'intervalle a été élargi et le seuil supérieur est désormais fixé à 100 %. Les régions dont le PIB par habitant se situe entre 90 % et 100 % du PIB par habitant moyen européen sont donc gagnantes.

M. Francesco Gaeta. – En ce qui concerne la transition entre les deux programmations du FEADER, nous attendons que la Commission européenne propose rapidement un règlement visant à expliquer comment, concrètement, la programmation actuelle va être prorogée dans l'attente du démarrage de la nouvelle programmation. Ce dispositif de transition ne concerne que le FEADER en raison du décalage temporel entre les négociations relatives à la PAC, qui ne seront vraisemblablement pas terminées au 1^{er} janvier 2021, le Conseil ne s'étant pas encore exprimé en première lecture et le texte ayant seulement été examiné en commission au Parlement européen, et le début de la prochaine programmation budgétaire.

La Commission a indiqué dans un courrier, de manière indirecte, être prête à proroger la programmation actuelle. Nous devrions ainsi être dans une situation semblable à celle que nous avons connue en 2014, avec un cheminement progressif vers la nouvelle programmation. Certes, cela pose des problèmes : quel budget utiliser, quels sont les objectifs à atteindre, etc. ? De plus, la future PAC est particulièrement révolutionnaire par rapport à ce que l'on connaît aujourd'hui...

M. Bernard Delcros. – Si l'on proroge la programmation actuelle, la nouvelle programmation sera-t-elle reportée d'autant, ou les deux programmations coexisteront-elles ?

M. Francesco Gaeta. – La nouvelle programmation n'existera pas.

M. Pierre Louault. – Le programme LEADER n'a jamais été simple à utiliser. Pourtant, il est un vecteur de proximité avec l'Europe. Vous évoquez les marchés publics. Or, lorsqu'une collectivité souhaite attribuer 5 000 euros à une association pour un festival, il est nécessaire de simplifier les règles applicables. La gestion, les contrôles coûtent très chers et effraient les destinataires. Il me semble également intéressant de réfléchir à un maître d'ouvrage unique pour l'ensemble des dossiers, qui pourrait être la région ou l'intercommunalité. L'attente sur ce point est réelle. Il est urgent de simplifier les documents à produire à l'Agence de services et de paiement (ASP). J'ai participé hier à un comité de programmation. Il m'a été indiqué qu'il était difficile de répondre à l'ensemble des attentes de

l'ASP. En effet, pour une demande de fonds de 500 euros ou d'un million d'euros, les règles sont les mêmes.

M. Francesco Gaeta. – Nous sommes souvent interpellés sur le programme LEADER car les élus locaux y sont très attachés. Nous allons tirer collectivement les leçons des erreurs faites. Si vous me permettez cette image, cette programmation a été conçue en France comme un jardin à la française, où chaque région avait la possibilité d'identifier toutes les mesures possibles et imaginables. Or, chaque mesure nécessite la création d'une maquette, de modalités de contrôles et de dépenses. Les régions ont compris que, pour la prochaine édition, il faudra se concentrer sur quelques mesures importantes, quitte ensuite à réfléchir à leurs déclinaisons sur le terrain. Par exemple, nous avons créé près de 10 500 maquettes pour les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), et pour le programme LEADER, plusieurs ont été créées pour chaque groupe d'action locale. Faire l'ensemble de ces maquettes a nécessité beaucoup de temps et a été source de tensions.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Pouvez-vous nous indiquer les États membres présentant les plus forts taux d'engagement et, inversement, ceux qui ont les plus faibles taux ? Quels enseignements peut-on en tirer ?

Mme Laurence Harribey, présidente. – Au-delà de la comparaison des taux de consommation, les éléments chroniques d'inefficacité se retrouvent-ils dans d'autres pays ?

J'ai l'impression, à vous entendre, que l'on est en train de substituer la complexité *a posteriori* du lancement du projet à une complexité *a priori* via les critères de conditionnalité. À mon sens, ce n'est pas source de simplification. Il me semble y avoir une contradiction entre la volonté de simplifier et les nouvelles exigences – que l'on peut comprendre. Comment faire si les conditionnalités mises en place ne correspondent pas aux besoins des territoires ?

Enfin, nous n'arrivons pas à identifier aujourd'hui les difficultés spécifiques à la France. C'est en cela que les comparaisons internationales sont intéressantes.

M. Francesco Gaeta. – Il est important de savoir qui fait quoi et à quel niveau. Le cadre européen cherche à apporter une réponse large, convenant à 28 États dont la situation n'est pas identique. En outre, notre objectif est que l'argent utilisé, provenant en partie de la France, le soit correctement. En effet, les capacités administratives ne sont pas les mêmes dans tous les pays et, dans certains cas, les contraintes en matière de certification, de marchés publics ou de contrôle ne sont pas exagérées. Je tiens à rappeler que le taux de retour de la France est de 5 %. Cela signifie que chaque fois que la France met un euro, elle en utilise 5 centimes sur son territoire et les 95 autres centimes français sont utilisés ailleurs. Nous sommes donc légitimes à demander à ce que l'argent soit bien utilisé. L'équilibre est difficile à trouver. Il faut que le contrôle soit efficace – et il y a eu des scandales récents dans d'autres États membres sur l'utilisation des fonds –, mais, en même temps, il ne doit pas être perçu chez nous comme une charge administrative lourde.

Les grandes priorités fixées par la Commission européenne sont très larges. Leur traduction est laissée à la libre volonté des programmeurs que sont les régions et l'État. Il me semble que nous avons une responsabilité partagée pour la prochaine programmation de nous entendre sur les priorités à financer et leurs déclinaisons sur les territoires. On ne peut pas avoir une liste à la Prévert faisant courir le risque d'un saupoudrage ou, au contraire, des

priorités ne répondant pas aux besoins conduisant à une absence de porteurs de projets. À mon avis, l'accord de partenariat est la réponse.

En matière de suivi des dossiers, ce qui peut être facile pour un gros porteur de projets, l'est beaucoup moins pour un petit. La question fondamentale est donc celle de l'accompagnement des petits porteurs de projets pour leur permettre d'avoir accès aux fonds. Certains prétendent que la solution serait une fin des contrôles. Or, une telle proposition n'est pas vertueuse. Je ne peux pas imaginer ce qu'il se produirait ailleurs qu'en France. Nous avons intérêt à conserver ces contrôles car nous finançons de manière importante cette politique.

En France, le taux de programmation, tous fonds confondus, avoisine les 61 % avec un taux de paiement de 35 %. En Allemagne, le taux de programmation est de 67 % pour un taux de paiement de 34 %. La différence entre la France et l'Allemagne est due à notre faiblesse dans deux programmes : le FEADER et le FEAMP. Ainsi, sur le FEAMP, nous avons un taux de programmation inférieur de 10 points à celui de l'Allemagne. En Italie, la situation est proche de celle de la France.

En Espagne, le taux de programmation est très bas : 49 %, pour un taux de paiement à 22 %. Ce pays, sortant d'une crise grave, a rencontré de vraies difficultés administratives. En Finlande, le taux de programmation est de 88 %, et le taux de paiement de 55 %. De manière générale, notre situation est proche de celle de pays de taille comparable.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Il me semble que la Finlande a choisi de se focaliser sur l'innovation.

M. Francesco Gaeta. – Cela rejoint la discussion sur les concentrations thématiques. Les Pays-Bas ou la Finlande ont décidé de concentrer 100 % des fonds qui leur étaient attribués sur l'Europe intelligente. Pour les autres thèmes, ils ont indiqué vouloir les financer seuls, ou par d'autres moyens.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Un choix est donc opéré par les États membres. Le message, que l'on entend parfois sur nos territoires, critiquant une Europe décidant de tout est donc erroné. Chaque pays est libre de définir ses orientations.

M. Francesco Gaeta. – C'est un fonctionnement en cascade. L'Europe définit un cadre suffisamment large pour permettre aux États de l'adapter à leurs besoins. L'enjeu national est de choisir les priorités concentrées sur des besoins avérés des territoires afin de disposer d'une programmation la plus efficace et la plus rapide possible. L'accompagnement des porteurs de projets est essentiel, lorsqu'il ne s'agit pas de professionnels des fonds structurels ou ne disposant pas des capacités administratives pour suivre les dossiers. Chaque porteur de projet doit avoir le même droit d'accès. En outre, il est important d'avoir une bonne articulation entre ce qui est décidé au niveau européen et ce qui est décidé au niveau national. L'un des problèmes rencontrés avec le programme LEADER est que l'on a voulu faire du sur-mesure, ce qui a rendu son utilisation difficile.

Mme Laurence Harribey, présidente. – En même temps, il s'agit de la vocation même du programme LEADER d'être au plus près des territoires, avec une gouvernance partagée entre les acteurs publics et privés.

M. Francesco Gaeta. – Je partage votre avis sur la difficulté de trouver un bon équilibre. En matière agro-environnementale, les autorités de gestion ont eu beaucoup trop d'imagination sur les mesures à mettre en place. Nous nous sommes rendu compte que le nombre moyen d'agriculteurs par mesure était inférieur à deux. Près de la moitié des mesures n'ont pas été utilisées car elles ne répondaient pas à un besoin. Il est nécessaire de rationaliser le système. Certes, la mise en œuvre doit être locale, mais il y a eu un tel morcellement que chaque GAL a été obligé de réinventer les maquettes et les procédures. Il n'y a eu aucune mutualisation des outils informatiques en début de programmation. Chaque GAL s'est débattu avec ses maquettes. Je suis persuadé qu'une certaine mutualisation est possible, tout en respectant la proximité avec les territoires.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Le programme LEADER fonctionne bien dans d'autres pays. Si les principes sont les mêmes, pour quelles raisons rencontre-t-on ces difficultés en France ? Les territoires sont-ils moins nombreux dans les autres pays ? Le socle commun est-il plus important ?

M. Francesco Gaeta. – Nous allons étudier ce point.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Nous sommes soucieux de l'avenir de nos territoires, dont certains sont fragiles. Je pense à la ruralité notamment. Or, je comprends que la prochaine programmation va se concentrer sur de grandes thématiques, comme l'Europe intelligente ou l'Europe verte. Certes, on peut croiser les thématiques et les territoires. Mais, j'ai l'impression, renforcée par le recours aux grandes régions, que l'on va perdre, au nom de l'efficacité, la dimension très territoriale des fonds européens. Or, la question de l'appropriation de l'Europe par nos concitoyens est essentielle. Le risque de renforcer le sentiment d'abandon est réel. J'ai l'impression que la programmation prône une vision très verticale et, dans ces conditions, je ne vois pas comment les territoires fragilisés vont s'en sortir. Certes, l'axe 5 du programme FEDER, qui est le pendant urbain du programme LEADER, fonctionne bien, mais c'est parce qu'il bénéficie d'une ingénierie efficace.

M. Yves Bouloix. – Le point fort de certains territoires, y compris pour le programme LEADER, est l'ingénierie. Il y a un déficit certain dans beaucoup d'entre eux.

M. Bernard Delcros. – Pour avoir été confronté de près à l'utilisation des fonds européens, je constate une vraie insuffisante en matière d'ingénierie territoriale. De plus, avant même les difficultés rencontrées lors de la constitution du dossier pour des personnes n'ayant pas l'expérience des fonds européens, j'observe une méconnaissance, notamment par les acteurs privés, des possibilités et opportunités qu'ils offrent. On gagnerait en efficacité à pouvoir attribuer plus de moyens à l'ingénierie *via* les financements européens. Par exemple, en renforçant les équipes d'animation de LEADER dans les programmes ruraux, on pourrait aider à la constitution des dossiers, mais aussi orienter les porteurs de projets vers d'autres fonds. Aujourd'hui, des porteurs de projets manquent des opportunités ou se retrouvent en difficulté car ils se sont engagés au départ sur la mauvaise voie. Les collectivités n'ont pas les moyens, seules, de se doter de ces compétences.

M. Francesco Gaeta. – Je partage votre avis sur la nécessité d'un accompagnement et d'une ingénierie locale.

La concentration thématique n'est pas antithétique des territoires. Toutefois, plus on veut des programmes détaillés et multiples, plus le soutien aux porteurs de projets est

nécessaire. Nous portons, dans la négociation européenne, la liberté pour la région de choisir son champ d'intervention. Pour moi, l'objectif 5 du FEDER est très important pour lutter contre la fracture territoriale et ne se limite pas aux seuls territoires urbains. Dans les discussions actuelles, certaines régions indiquent vouloir attribuer 25 % des fonds à cet objectif en raison de l'importance de la fracture territoriale sur leur territoire. Elles ont conscience que leur avenir se joue sur ce thème.

Les régions bénéficient d'une assistance technique, en tant qu'autorités de gestion. Elles doivent les utiliser pour animer les programmes, aller chercher des partenaires et les accompagner. Mais elles doivent également porter une vision stratégique pour leurs territoires.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Il nous appartient peut-être, en tant que législateur, d'apporter des modifications sur les compétences des collectivités territoriales, une éventuelle réorganisation. En effet, on ne peut pas accepter qu'en bout de chaîne, un porteur de projets renonce à recourir aux fonds européens en raison d'une trop grande complexité administrative.

La réunion est close à 15 h 25.

Mercredi 3 juillet 2019

- Présidence de Mme Laurence Harribey, présidente -

La réunion est ouverte à 16 heures

Audition de MM. Raymond Vall, sénateur du Gers, président de l'Association nationale des pôles territoriaux et des pays, Michael Restier, directeur, et Mme Julie Frère, directrice du Pays de Bray

Mme Laurence Harribey, présidente. – Notre mission d'information poursuit ses travaux avec l'audition de notre collègue Raymond Vall, en sa qualité de président de l'Association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP). M. Vall est accompagné de M. Michael Restier, directeur de l'association, et de Mme Julie Frère, directrice du pays de Bray.

L'ANPP a pour objet de susciter des initiatives et de regrouper des moyens en faveur des pays par un échange permanent d'informations et d'expériences entre les représentants des collectivités territoriales et de leurs regroupements, des entreprises et associations susceptibles de répondre à leurs besoins.

Crée en 1997, l'ANPP a pour objectif d'appuyer l'expression nationale des pays, à partir de la remontée des problèmes et pratiques du terrain. Elle cherche également à stimuler une mutualisation entre les pays et des transferts de savoir-faire à travers une mise en réseau et la mise en valeur des actions conduites à l'échelle des pays.

Notre mission d'information a pour objet de dresser un bilan de l'utilisation des fonds européens en France, dans un contexte marqué par le transfert aux régions de la gestion de ces fonds qui contribuent directement au développement de nos territoires.

Vous avez souhaité être entendu par notre mission d'information et nous sommes très intéressés par votre témoignage. Quelles sont vos difficultés à avoir accès aux fonds européens ? Du point de vue de l'ANPP, quelle appréciation portez-vous sur le transfert aux régions de la gestion de ces fonds ? Ce transfert a-t-il eu des conséquences sur les pays et les projets de territoire ? Estimez-vous qu'il s'est accompagné des moyens nécessaires, notamment en ressources humaines ? Comment pourrait-on, selon vous, améliorer la gestion des fonds européens ? Voici quelques-unes des questions qui intéressent notre mission d'information.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteure, Colette Mélot, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte au public et à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

M. Raymond Vall, président de l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays. – Mon propos introductif sera bref car je préfère laisser la parole à Mme Frère et M. Restier, qui sont directement en prise avec le terrain.

Sur les 340 groupes d'action locale (GAL) portant des fonds LEADER, 70 % d'entre eux sont portés par des pays ou des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). Notre association réunit environ 260 territoires. Nous sommes des incubateurs, des creusets de l'évolution de l'intercommunalité sur les territoires ruraux et périurbains. Nous avons la volonté de porter des contrats de coopération, tels que les contrats de ruralité, ainsi que toutes les actions intercommunales visant à favoriser la mutualisation. Aussi, nous ne nous considérons pas comme une « couche supplémentaire » d'un mille-feuille administratif, mais comme un espace de solidarité et de mutualisation.

Personnellement, mon appréciation de la situation actuelle de la gestion des fonds européens n'est pas très positive. Si je m'en tiens au seul programme LEADER, nous sortons d'une période catastrophique et décourageante. Elle se clôt en outre dans l'inquiétude car nous ne connaissons pas le devenir de ce fonds dans la prochaine programmation.

Les PETR et les pays sont un espace de démocratie participative, dans les GAL, mais aussi dans les conseils de développement. Les forces vives des territoires y participent pour porter un projet. Nous souhaitons les aider à les réaliser. Or, actuellement, nous rencontrons des difficultés pour le faire car le programme LEADER, que nous pratiquons désormais depuis plusieurs générations et sur lequel nous avons l'habitude de pouvoir compter, connaît des retards de deux à trois ans. Je vous laisse imaginer les conséquences sur les projets et le financement des structures qui les portent ou les aident. Ces dernières prennent parfois des risques financiers importants, à la limite de leur survie. Enfin, je n'imagine pas que LEADER soit diminué ou supprimé dans la prochaine programmation. Si tel est le cas, je vous prédis une révolte des territoires ruraux...

Mme Julie Frère, directrice du Pays de Bray. – Le PETR du pays de Bray est situé en Seine-Maritime, au-dessus de Rouen. Nous regroupons trois communautés de communes et travaillons pour 115 communes regroupant 66 000 habitants. Le PETR porte depuis maintenant trois générations, soit depuis 2000, le programme LEADER. Aussi, nous commençons à avoir une expérience approfondie de ce dernier. Parallèlement, nous nous

sommes également positionnés en tant qu'animateur d'une zone Natura 2000. Nous gérons à ce titre des crédits du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) depuis 2011. Enfin, depuis 2015, nous sommes volontaires pour porter un projet agroenvironnemental et climatique qui nous conduit à gérer des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC). Nous avons donc une bonne vision de la gestion du FEADER à l'échelle de la région Normandie. En revanche, je ne pourrai pas vous donner des informations concernant le Fonds social européen (FSE) ni le Fonds européen de développement régional (FEDER), avec lesquels nous ne travaillons pas.

Nous n'arrivons pas encore à percevoir si le dysfonctionnement que nous subissons actuellement résulte du transfert aux régions de l'autorité de gestion des fonds européens, ou s'il est plus général. Nous sommes en effet conscients que les crédits LEADER et FEADER ne sont ni simples ni faciles d'accès.

Toutefois, nous avons constaté, pour la région Normandie, une adoption des programmes de développement rural (PDR) avec un an et demi de retard. Cette région a entamé sa programmation à partir de janvier 2018, soit avec quatre ans de retard. Nous avons constaté une non-anticipation de cette nouvelle compétence de gestion, ainsi qu'un transfert quasi-inexistant des agents compétents des services de l'État vers les nouvelles autorités de gestion. Nous avons dès lors été confrontés, en début de programmation, à un problème d'ingénierie dédiée et qualifiée.

La fusion des régions en cours de programmation a créé une véritable cacophonie. Les régions se sont concentrées sur la nécessaire réorganisation interne de leurs administrations, au détriment d'un certain pragmatisme dans la gestion des fonds européens. En outre, nous avons été confrontés à une défaillance importante du logiciel OSIRIS qui gère le programme LEADER et les MAEC. Cet outil de gestion n'étant pas opérationnel, nous avons été livrés progressivement, mesure par mesure. Par exemple, l'outil dédié à la coopération LEADER, qui est une mesure obligatoire de ce programme, n'a été livré à la région Normandie qu'au moins de janvier 2019. Avant cette date, nous étions incapables de développer un projet de coopération. Aujourd'hui encore, le cadre réglementaire est très mouvant. Or, toutes ces difficultés sont très difficiles à expliquer sur le terrain. Ainsi, en raison de ce cadre encore instable, les agriculteurs « essuient les plâtres » pour les MAEC.

Les retards d'instruction, de programmation et de paiement pour les projets LEADER et les MAEC sont très importants, entre deux et trois ans. Or, de tels délais ne sont pas tenables pour les structures qui gèrent les programmes et les financent. Au mois de juillet de l'année dernière, j'avais en attente pour ma structure 500 000 euros de subventions au titre des exercices précédents. Je n'avais plus de trésorerie disponible pour payer les salaires de mes agents et j'ai dû ouvrir une nouvelle ligne de trésorerie dans l'attente des fonds européens. Si les collectivités peuvent, dans une certaine mesure, faire face à ce retard de trésorerie, ce problème est particulièrement critique pour les agriculteurs et les associations.

Certes, on constate depuis un an une amélioration dans l'instruction et le paiement, mais celle-ci n'est pas suffisante pour rattraper le retard accumulé. Aussi sommes-nous très inquiets pour la fin de la programmation. La Normandie a mis en place des « dialogues de gestion ». Elle souhaite nous imposer des objectifs de programmation et de paiement, en raison du risque de dégagement d'office, mais nous les jugeons intenables. Si la région arrive à introduire ces objectifs auprès des GAL, le programme LEADER, en Haute-Normandie, aura été programmé en un an et demi, alors que la durée normale du programme est de sept ans.

M. Michael Restier, directeur de l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays. – Nous sommes réalistes. Nous savons qu'en tant que tel, le recours aux fonds européens est complexe. Mais le contexte actuel de la fusion des régions et la refonte de la carte intercommunale ont entraîné des retards importants dans l'utilisation des fonds européens. Tout n'est pas imputable à l'Union européenne. Chacune des autorités de gestion – et la France a la particularité d'en compter 54 – est en partie responsable. Je soulignerai simplement que d'autres États membres ont fait le choix d'une autorité de gestion unique.

L'utilisation des fonds européens se déroule en trois phases : la phase d'instruction, la phase de certification et la phase de paiement. Sur cette dernière phase, nous sommes plutôt en retard. Au 28 juin dernier, un peu plus de 50 % des fonds européens étaient engagés, ce qui nous place légèrement en-deçà de la moyenne européenne. En revanche, le paiement n'est que de 28 %. Là réside le problème qui a engendré une fragilisation du tissu associatif et du tissu entrepreneurial. À l'occasion des élections européennes, on aurait pu réfléchir au moyen d'y faire face... Toutefois, je ne jette pas la pierre aux régions ni à l'État ; de manière générale, nous nous félicitons de l'existence des fonds européens, sans lesquels les territoires ruraux n'auraient pas d'accompagnement des leurs petits projets. Nous entendons, dans certaines régions, une critique liée au coût d'instruction de ces petits projets. Or, la nature même du programme LEADER est l'émergence de tels projets. Les projets plus importants en termes de volume financier et structurants relèvent du FEDER.

M. Raymond Vall. – Il y a une dizaine d'années, je m'étais insurgé contre la disparition des fonds dédiés à la coopération décentralisée. L'Europe se fera aussi par la coopération entre territoires. Aussi me semblerait-il intéressant, dans le cadre de cette mission, que vous ayez accès aux crédits non consommés du volet « coopération ». C'est un véritable scandale ! Certains fonds sont aujourd'hui inaccessibles sur les territoires. C'est seulement en juin 2019 que nous avons pu commencer à reparler des fonds à destination des coopérations.

M. Michael Restier. – Je profite de cette audition pour remercier publiquement tous les animateurs du programme LEADER, qui, contre vents et marées, se battent pour ce programme, pour promouvoir une vision et une image de l'Europe, auxquelles ils croient. Malheureusement, on a pu constater sur le terrain la règle des trois D : démobilisation, dépression et démission. Le *turnover* sur le programme LEADER a été très important. Ces agents passent énormément de temps au quotidien à expliquer aux agriculteurs et aux petits porteurs de projets les dysfonctionnements des institutions françaises chargées de la gestion des fonds européens et les raisons pour lesquelles ils n'ont toujours pas été payés trois ans après le dépôt des dossiers.

M. Raymond Vall. – Pour avoir travaillé avec l'Espagne, je peux témoigner que la gestion des fonds européens y est plus simple. Vous portez votre projet et la région est votre seul interlocuteur du début à la fin de celui-ci. Compte tenu des transferts de compétences aux régions, il serait bon de s'en inspirer afin de simplifier les démarches sur le terrain. L'État a eu pour mission de créer la Nation ; ce sont les projets de territoires qui construiront l'avenir de cette Nation.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Mon groupe politique a souhaité la création de cette mission d'information car il sentait monter des territoires des inquiétudes et des difficultés que vous pointez également.

Nous sommes actuellement entre deux programmations. Selon les informations qui nous ont été transmises au cours des auditions, la programmation actuelle pourrait se prolonger jusqu'en 2023 ou 2024.

Nous avons décidé de parler de sous-consommation chronique car nous n'avons pas le sentiment d'une véritable amélioration dans le temps. Or, au fil des auditions, nous avons eu l'impression qu'il n'y avait pas en France de sous-utilisation ou, en tout cas, que celle-ci ne serait pas plus importante que dans les autres États membres. Toutefois, doit encore être démontrée la réalité d'une amélioration tant pour l'instruction que pour le paiement. Or, vous avez dressé un tableau dramatique, notamment pour LEADER. Nous sommes conscients des problèmes rencontrés par ce dernier. Nous savons que la situation est quelque peu meilleure pour le FEDER ou le FSE.

Avez-vous l'impression que le transfert de la gestion des fonds européens aux régions contribue à améliorer l'existant ?

Nous avons également l'impression que l'une des difficultés vient de la réglementation française. D'ailleurs, vous avez-vous-même indiqué qu'en Espagne, ce serait plus simple. Vous avez également évoqué la problématique des logiciels ou la fusion des régions.

M. Raymond Vall. – Pour les territoires organisés en PETR, les crédits LEADER représentent des enveloppes modestes, deux à trois millions d'euros consommables sur six ans. Mais, en contrepartie, ils doivent être en théorie facilement accessibles.

Vous indiquez que la sous-consommation n'est pas démontrée. Je n'en suis pas si sûr. Il faut s'interroger sur l'accessibilité des fonds. Pour certains territoires, présenter des dossiers pour INTERREG ou le FEDER est insurmontable. Les territoires à faible capacité d'ingénierie ont le sentiment d'être pénalisés. J'aimerais que vous ayez accès à l'argent rendu par l'État depuis dix ans. Ici même, Michel Mercier, alors ministre de l'aménagement du territoire, avait dénoncé les renvois de fonds, en particulier en matière de coopération.

Nous constatons un transfert dans l'utilisation des fonds : ce sont toujours les mêmes structures qui ont les moyens de présenter les dossiers répondant aux délais et critères exigeants et qui, par conséquent, bénéficient de ces fonds. Les autres ne récupèrent que des miettes du programme LEADER. Mes propos ne sont pas péjoratifs, mais traduisent une réalité.

Nous avons subi la carte des nouvelles régions. D'ailleurs, je ne l'avais pas votée car elle a été dessinée dans des conditions très difficiles. Cette fusion a représenté un choc des cultures. Ainsi, en Occitanie, la région Midi-Pyrénées était parfaitement rodée à l'utilisation des crédits LEADER et FSE, tandis qu'en Languedoc-Roussillon, tout se décidait à l'échelon du département ou de la région. Les territoires souffrent de l'absence d'harmonisation au sein d'une même région. Il a fallu trois ans à la suite de cette fusion pour que les régions s'ouvrent à nouveau aux citoyens. Certes, au niveau européen, ces regroupements étaient nécessaires car nos régions étaient des « naines » dépourvues d'autonomie fiscale par rapport aux autres régions européennes. Il y a sept ans, le montant du budget de la Catalogne représentait le budget de l'ensemble des régions françaises. Aujourd'hui, les régions doivent se saisir complètement des fonds européens et s'attacher à ce qu'ils soient répartis avec un souci d'égalité entre les territoires.

M. Philippe Mouiller. – J'ai interpellé les présidents de deux régions sur la situation du programme LEADER. Ils m'ont tous les deux indiqué avoir pris des mesures afin d'améliorer la situation. Or, celles-ci ne sont pas les mêmes selon les deux régions. De manière générale, les mesures prises par les régions sont-elles similaires ?

Par ailleurs, j'ai été membre d'un GAL et j'ai constaté que l'administration avait tendance à confondre « avis » et « conformité ». Ainsi, sous le couvert du contrôle de légalité, le sous-préfet se donnait une compétence de censeur qu'il ne possédait pas.

M. Michael Restier. – Il existe des différences importantes selon les régions. Ainsi la Nouvelle-Aquitaine a-t-elle mis en place des lignes de trésorerie afin d'accompagner les territoires.

Même si les régions ont fusionné, les programmes restent ceux des anciennes régions. Je vous laisse imaginer la complexité des réunions des GAL organisées par la région... Il faudrait presque des réunions distinctes en fonction des programmes applicables.

Les régions Bretagne, Centre et Grand-Est ont pris de nombreuses mesures pour aider les territoires face aux délais rencontrés.

Lors des États généraux des pôles territoriaux et des pays, qui se sont déroulés fin 2018 à Nancy, nous avons constaté une large mobilisation. La question du report va se poser. Il faut tout d'abord que nos partenaires l'acceptent. En outre, ce report ne doit pas être trop long – un an et demi maximum – car une autre programmation arrive ensuite. Il ne faut donc pas décaler au fur et à mesure les programmations. Lors de la dernière programmation, 1,2 milliard d'euros ont été rendus sur le FEADER. Pour cette génération, ce fonds alloue à notre pays 11,4 milliards d'euros, dont 700 millions pour LEADER. Il serait judicieux de ne pas renouveler la mauvaise expérience passée. Les régions se sont saisies de ce sujet. Comme vous l'a indiqué ma collègue, la région Normandie s'est fortement impliquée pour la partie engagement. Mais il manque encore un engagement similaire pour les paiements.

M. Raymond Vall. – Sur le terrain, les territoires ont l'impression que l'État cherche à leur mettre des bâtons dans les roues ou émet le postulat selon lequel les collaborateurs des collectivités territoriales auraient pour projet de détourner l'argent européen. C'est un sentiment très désagréable pour nos agents.

J'ai également beaucoup d'attentes vis-à-vis de la future Agence nationale de la cohésion des territoires. Elle doit accompagner les projets de territoire, en lien avec les préfets de région, préfets et sous-préfets. En outre, l'État va-t-il enfin transférer totalement la gestion des fonds aux régions ? Cela faciliterait l'aménagement du territoire ou le développement économique. En bref, j'espère que la future Agence va simplifier le travail des régions, notamment en veillant à une meilleure articulation avec l'État.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Quelles sont vos préconisations ?

M. Raymond Vall. – Il est désormais nécessaire d'aller au bout de la démarche de transfert, maintenant que la région détient l'essentiel des compétences. Le temps passé par l'État au contrôle doit désormais être utilisé pour apporter une ingénierie et favoriser l'émergence de projets. Une fois que ces projets auront émergé, la région pourra les accompagner, notamment au moyen des fonds européens.

M. Michael Restier. – Cette programmation a transféré aux régions la responsabilité financière des fonds européens. Ainsi, l'Europe édicte des normes, mais l'État et les régions également. Chacun cherche à se couvrir, d'où la création de normes supplémentaires.

Par ailleurs, il faut une concordance des périmètres. Aussi l'Agence de services et de paiement (ASP) devrait-elle être régionalisée.

J'espère que la prochaine programmation refera confiance aux territoires, qui ont porté contre vents et marées les fonds européens. L'État et les régions doivent nous faire confiance et comprendre que nous ne sommes pas là pour abuser de ces fonds. Enfin, un accompagnement fin des petits porteurs de projets est nécessaire, avec des enveloppes à la hauteur de leurs projets.

M. Daniel Laurent. – Nous ne devons pas oublier dans nos réflexions les agriculteurs confrontés à des difficultés importantes en raison de retards de paiement – deux ans dans le meilleur des cas.

Mme Julie Frère. – Nous portons un projet agroenvironnemental et climatique, ainsi qu'un projet de préservation de l'environnement. Cela représente 4,4 millions d'euros pour 115 communes depuis 2015. Ces montants sont colossaux. À titre d'exemple, pour cette MAEC, le cadre réglementaire est encore mouvant, ce qui est insupportable. Les services de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) instruisent en ce moment les dossiers au titre de 2017. Je ne parle même pas du paiement ! Or, depuis 2017, les règles ont changé. En 2015, notre technicien agricole a contractualisé et tenu des engagements envers le monde agricole. Les dossiers restent en attente à la DDTM, sans y être instruits. Lorsque, enfin, on procède à leur instruction deux ans plus tard, les règles ont changé et s'appliquent de manière rétroactive. Par exemple, un plafonnement a été mis en place. L'agriculteur escomptait 18 000 euros, mais, en raison de ce plafonnement, il ne pourra recevoir au maximum que 12 000 euros. L'agriculteur doit donc rembourser les 6 000 euros d'avances.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Qui a mis en place ces règles ?

Mme Julie Frère. – Ce sont les services de l'État et la région. Les règles changent, et la convention n'a pas été éditée. Au final, trois agriculteurs ont déposé un recours au tribunal administratif contre la région.

M. Raymond Vall. – Dans ces conditions, le retard accumulé est catastrophique car les règles changent, et les gens qui ont de bonne foi bénéficié d'avances doivent en rembourser une partie. Aucune entreprise ne peut supporter un délai de trois ans pour être payée. Des banques locales ont fait des avances de trésorerie à des syndicats ou des associations fragiles. Sans cela 10 % à 20 % des structures locales, comme des PETR ou des syndicats, auraient déposé le bilan. Cette situation est ridicule car elles ne sont nullement responsables de ce retard.

La nouvelle architecture annoncée par la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires doit permettre d'apporter une ingénierie aux territoires qui n'en ont pas. Il est en outre indispensable de sortir du non-dialogue existant entre l'État et les régions, qui a des effets catastrophiques sur les territoires.

M. Daniel Laurent. – J'ai l'impression que l'État, qui n'est pas riche, bloque ces fonds pour pouvoir les utiliser autrement, et que les régions font de même – tout cela au détriment des porteurs de projets. On constate une complexification des normes, des dossiers. Ce n'est plus possible. L'administration et les régions devraient être facilitatrices. Il est urgent de nous réformer.

M. Raymond Vall. – La fusion des régions a conduit à un important regroupement de personnels. Il faut réorienter ces effectifs sur les nouvelles compétences qui doivent être clarifiées, et optimiser la gestion des fonds européens. Aujourd'hui, les dossiers INTERREG entre la France et l'Espagne ne sont jamais instruits dans notre pays.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Je comprends bien cet univers kafkaïen. Certains collègues appellent à aller au bout de la démarche et à transférer intégralement la gestion des fonds européens aux régions. D'autres, peut-être en se faisant l'avocat du diable, s'interrogent sur l'opportunité d'une recentralisation de cette compétence.

M. Raymond Vall. – Je vais vous donner un exemple concret : les territoires d'industrie. Ce programme a été mis en place par l'État pour soutenir localement nos industries. L'État a cadré l'appel à candidature. Mais il a ensuite confié à la région la gestion des dossiers. On ne peut pas vouloir définir une nouvelle politique d'aménagement du territoire en affirmant s'appuyer sur les territoires et encourager l'émergence de projets en provenance de ces derniers et, en même temps, dès qu'un projet émerge, s'arroger un droit de regard et se demander s'il est pertinent. En outre, aujourd'hui, l'État n'est même pas le principal cofinanceur. Laissons à ceux qui accompagnent ces projets, avec un taux élevé de cofinancement, le soin de pouvoir exercer leurs compétences.

M. Daniel Laurent. – On ne gère bien que de près. Il faut que la décentralisation soit effective et concrète.

M. Philippe Mouiller. – Je partage cette analyse. Par ailleurs, je m'interroge sur le rôle des pays et des PETR en matière d'accompagnement des porteurs de projets. J'ai parfois des problèmes dans l'information même de ces derniers. Au-delà du seul programme LEADER, les porteurs de projets sont perdus car ils n'ont pas accès à l'information, ce qui constitue un premier obstacle, avant même d'entendre parler de la complexité des dossiers.

M. Michael Restier. – Il est possible que, sur quelques rares territoires, l'information délivrée soit un peu moins fluide. Toutefois, nous constatons, de la part de nos membres, un accompagnement très pointu en raison de la détresse dans laquelle se trouvent les porteurs de projets. Le facteur humain joue lorsqu'une petite entreprise ou une association du territoire se retrouve à bout de souffle. Certains de nos gestionnaires et animateurs LEADER sont parfois allés jusqu'à accompagner ces structures dans leurs demandes de prêts, ce qui va au-delà de leurs compétences habituelles.

M. Raymond Vall. – Que reste-t-il de la contractualisation aujourd'hui ? Principalement, seulement les contrats de plan. La région doit contractualiser avec les territoires. J'estime que la compétence en matière de gestion des fonds européens va jusqu'à l'information des porteurs de projets. Jusqu'à présent, en l'absence d'une telle compétence, les régions n'avaient pas la capacité de financer l'ingénierie. Elles ont désormais la responsabilité de mettre du personnel à disposition et de procéder à une information des bénéficiaires potentiels.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Une idée forte de notre rapport pourrait être l'importance de la contractualisation des territoires et des régions. Ce n'est pas dans la culture des régions, qui jusqu'à présent agissaient plutôt par politiques sectorielles. La décentralisation et la fusion des régions obligent à plus de territorialisation et de contractualisation, à l'échelle des pays et des syndicats mixtes.

M. Michael Restier. – Nous sommes favorables à une contractualisation plus cohérente. Toutefois, par exemple, nous regrettons que la région Auvergne-Rhône-Alpes ait le projet de la faire à l'échelle des communes. Les régions Grand Est, Bourgogne-France-Comté, Centre-Val-de-Loire, Occitanie ou Nouvelle-Aquitaine portent, pour leur part, une vraie vision de développement local, qui ne se retrouve malheureusement pas partout. Cela risque de créer une dichotomie dans l'accompagnement des territoires. Or, il est important qu'il y ait une convergence de l'utilisation des fonds sur la base d'un projet de territoire, ainsi qu'une vision de long terme partagée avec un conseil de développement.

Mme Julie Frère. – Les pays et PETR sont les mieux placés pour accompagner un élu d'une commune de 500 habitants, qui est perdu face aux fonds européens, mais aussi aux fonds régionaux ou nationaux. Sur le territoire du pays de Bray, nous avons essayé de revendiquer d'être un « relai local » des fonds européens. Nous n'avons pas reçu officiellement cette dénomination, et le faisons de manière officieuse. En effet, nous n'allons pas renvoyer un porteur de projets au motif que sa demande porte sur un fonds européen sur lequel nous n'intervenons pas ! Grâce à nos réseaux, nous sommes les mieux placés pour le guider, notamment sur la mesure à viser dans sa demande de dossier. L'ingénierie locale doit être confortée. À part nous, je ne vois pas qui pourrait accompagner le petit porteur de projets, qu'il s'agisse d'une association, d'une entreprise ou d'un élu local.

M. Raymond Vall. – Aujourd'hui, les petites communes ont d'autres choses à faire que d'accompagner les porteurs de projets des fonds européens. Les pays et PETR constituent en cela un filet de sécurité pour ces petites communes. Des régions ont fait preuve d'anticipation. Ainsi, en Midi-Pyrénées, si vous ne représentez pas au moins 40 000 habitants, vous n'aviez pas accès au programme LEADER. Un projet de territoire doit avoir une certaine dimension. En outre, il y a plus de 3 400 communes dans cette région.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Plutôt que de parler de sous-consommation, il faut s'intéresser à l'accessibilité et la sous-accessibilité de certains à ces fonds européens.

M. Pierre Louault. – Aujourd'hui, si le transfert de l'autorité de gestion s'est fait vers les régions, l'État reste l'autorité de contrôle. On empile les règles, cela devient ingérable. Il ne faut pas revenir sur le transfert, mais, à mon avis, l'État devrait fixer des règles nationales, universelles, et les régions viendraient appliquer celles qui les intéressent.

On nous indique que la gestion et le contrôle de certains dossiers LEADER coûtent plus cher que la subvention accordée. Dès lors, ne pourrait-il pas y avoir au niveau du territoire qu'un seul porteur de projets, par exemple le GAL ou la communauté de communes ? Celui-ci rassemblerait l'ensemble des opérations des petits porteurs de projets.

Mme Julie Frère. – Cela n'est pas souhaitable. À titre d'exemple, les communautés de communes du Pays de Bray ont fusionné, alors qu'elles n'étaient pas demandeuses. En outre, elles sont classées en zone de revitalisation rurale et sont extrêmement pauvres. Elles seront donc opposées à se voir transférer la gestion du

programme LEADER. Heureusement que les pays sont là pour accompagner ces communautés de communes en grande souffrance !

M. Pierre Louault. – L'autorité de contrôle nous indique que chaque dossier de contrôle du programme LEADER coûte 3 000 euros en suivi administratif, alors que la subvention peut être de seulement 5 000 euros.

Mme Julie Frère. – Une solution pourrait être de construire des dossiers LEADER plus simples, plus faciles d'accès car la masse financière en jeu est beaucoup moins importante qu'un dossier FEADER ou FEDER. Il faut assouplir les procédures LEADER. Avant la fusion des régions, nous avions peur de l'ASP et une crainte de mal faire. Désormais, il y a un contrôle supplémentaire exercé par la région, ce qui est insupportable.

M. Michael Restier. – On nous oppose régulièrement une approche comptable à la nature du programme LEADER. Mais cette comptabilité omet les effets induits sur les territoires et l'effet de levier que représente une subvention LEADER, qui contribue à un écosystème plus grand. Certes, on peut imaginer fixer un plancher à 5 000 euros, mais il faut garder en tête que la nature de LEADER est d'accompagner le petit porteur de projets qui fait vivre nos territoires.

M. Pierre Louault. – Ne peut-on pas envisager un regroupement des dossiers ?

Mme Julie Frère. – Notre PETR ne pourra pas être porteur de projets pour 2,7 millions d'euros de projets financés sur notre territoire. Nous n'avons pas la capacité financière de le faire.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Les réflexions autour d'un plancher pour le programme LEADER doivent également prendre en compte le rôle de cet instrument pour permettre une appropriation de l'Europe sur les territoires ruraux.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Vous avez décrit avec passion et expertise l'ensemble du processus. Nous retrouvons dans vos propos de nombreux points que nous souhaitons mettre en exergue. On peut regretter que, dans notre pays, les réformes s'empilent : on a créé les grandes régions, mais l'État reste présent dans les mêmes domaines.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Pourrez-vous nous donner des informations plus détaillées sur un ou deux cas pratiques que vous nous avez décrits ? Il manque souvent des exemples concrets dans les rapports permettant d'illustrer les problèmes rencontrés.

Mme Julie Frère. – Nous le ferons avec plaisir.

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

La réunion est close à 17 heures.

Mercredi 10 juillet 2019

- Présidence de Mme Laurence Harribey. –

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Rodolphe Alexandre, président de la collectivité territoriale de Guyane

Mme Laurence Harribey, présidente. – Notre mission d'information poursuit ses travaux avec l'audition de M. Rodolphe Alexandre, président de la collectivité territoriale de Guyane. M. Alexandre est accompagné de Mme Delphine Lasselin, première directrice du pôle affaires européennes et maintenant responsable de l'Antenne de Paris.

Notre mission d'information a naturellement souhaité s'intéresser à l'utilisation des fonds européens outre-mer. Les régions dites ultrapériphériques (RUP) sont des bénéficiaires importantes des fonds européens structurels et d'investissement. Il s'agit de territoires de l'Union européenne situés en dehors du continent européen, dont la situation économique et sociale structurelle est, selon le traité de Lisbonne, aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits. Parmi les neuf RUP que compte l'Union européenne, six sont françaises, dont la Guyane.

Nous avons des informations contradictoires sur la situation outremer. D'après un rapport de la Cour des comptes de février dernier, la programmation 2007-2013 aurait été caractérisée, outre-mer, par une forte mobilisation des fonds européens, avec des taux de consommation atteignant, en Guyane, 100 % pour le Fonds européen de développement régional (FEDER), 91 % pour le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et 89 % pour le Fonds social européen (FSE). Même si, selon ce rapport, la gestion de ces fonds aurait été d'inégale qualité.

En revanche, lors de son audition, la direction du budget a insisté sur la faible utilisation, à ce jour, des fonds européens alloués par la programmation en cours à l'ensemble des RUP françaises, soit 4,8 milliards d'euros. Nous voudrions donc y voir plus clair.

Quelles sont les spécificités de l'outre-mer en matière de gestion et d'utilisation des fonds européens ? Quelle est la situation en Guyane ? Comment la collectivité territoriale que vous présidez a-t-elle abordé la décentralisation de la gestion de ces fonds ? Dispose-t-elle de moyens suffisants, notamment en ressources humaines ?

M. Rodolphe Alexandre, président de la collectivité territoriale de Guyane. – Je suis très heureux d'être parmi vous. Votre mission pose la question de la sous-utilisation chronique des fonds européens. Vous avez souligné que c'était un sujet de débat. Il me semble que cette sous-utilisation constitue une image d'Épinal médiatique, qui laisserait à penser que nous ne consommons pas nos crédits. En guise de réponse, je dirais qu'il n'y a jamais eu des dégagements d'office en Guyane. Ensuite, le transfert de l'autorité de gestion des fonds européens a été décidé de concert avec l'État en 2014. Cela n'a pas été très facile, mais le rapport de la chambre régionale des comptes reconnaît que la collectivité territoriale de Guyane dispose d'un personnel compétent, en provenance à la fois du département, de la Région et de l'État, sur la base du volontariat. Notre organisation est mutualisée, permettant

un suivi adapté de la gestion des dossiers, depuis le pilotage et l'instruction, jusqu'au mandatement et à la certification par l'Agence de services et de paiement (ASP) ou la DFIP. Quant à savoir si la gestion est meilleure selon qu'elle est exercée par la collectivité ou par l'État, je n'y répondrai pas car nous intervenons à flux tendus, dans des contextes totalement différents, et j'incline à penser que nous gérons correctement les fonds européens. Les pourcentages de consommation des crédits du FEDER, du FSE ou du FEADER le prouvent. Je voudrais ajouter que nous n'avons pu commencer à utiliser les fonds européens que tardivement, avec plus d'un an de retard par rapport au début de la programmation. J'ai dû interroger Georges Patient, sénateur de la Guyane, pour que le législateur intervienne. Avec Serge Letchimy, nous avons saisi le gouvernement parce que nous voulions assumer cette compétence. Ensuite, lorsque nous avons enfin pu agir, avec un an de retard, nous avons rencontré les mêmes problèmes que l'on connaît partout avec les logiciels Osiris, Isis ou Synergie, qui nous ont pénalisés.

Nous avons une vision territoriale. L'État souhaitait, par exemple, coûte que coûte, investir pour réhabiliter et étendre des sites hôteliers autour de la base spatiale de Kourou. Nous avions refusé parce que nous estimions qu'Ariane Espace et les grands groupes installés autour de la base pouvaient le faire. En revanche, nous avons aidé six investisseurs locaux pour créer des centres hôteliers de haut niveau dans l'ensemble de la Guyane, aussi bien à Saint-Laurent-du-Maroni qu'à Sinnamary, Kourou ou Cayenne. Il y a eu un cas atypique qui était la construction d'un réservoir d'eau potable dans une commune très enclavée. L'État souhaitait réaliser un réservoir avec un tonnage d'environ 1 000 hectolitres. Nous avions refusé. Le maire souhaitait que l'on passe à plus de 1 600 hectolitres. Nous avions fait valoir les résultats de notre recherche en hydrologie. Entre-temps, l'ancien site s'est effondré et la population s'est retrouvée sans réservoir d'eau potable pratiquement pendant près de cinq mois. Donc, la question n'est pas de savoir qui gère le mieux, entre l'État et les collectivités, les crédits européens ; ce qui m'intéresse c'est de faire en sorte que ces politiques aient des effets concrets pour la population, de soutenir les porteurs de projets et de réduire la durée des procédures. En ce qui concerne le FEDER, nous sommes à 51 % (en coût UE) en termes de programmation, et à 72 % pour le FSE, quand la moyenne nationale avoisine 60 %.

J'ai été président de la conférence des régions ultrapériphériques de l'Union européenne. J'ai donc travaillé avec tous mes collègues de Guadeloupe, de Martinique, de la Réunion et je peux dire que la Guyane a contribué à apaiser les querelles de clocher, les divergences. Ainsi, pendant notre présidence, nous avons déposé un mémorandum auprès du Président Juncker.

Pour le FEADER, nous sommes à plus de 45 % en termes de programmation, mais à 43 % d'engagement et environ à 18 % pour le paiement. Les régions métropolitaines ont un fort taux de consommation parce qu'elles ont beaucoup de mesures surfaciques qui sont reconduites chaque année et qui constituent des aides directes plus ou moins automatiques : les indemnités compensatrices des handicaps naturels (ICHN) ou encore les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC). En Guyane, nous avons plutôt des aides à l'installation ou à la modernisation de l'exploitation. En effet, si en métropole, les fermes se revendent clef en main, chez nous, en cas de nouvelle installation, il faut souvent défricher, couper des arbres, installer l'eau courante et l'assainissement, l'éclairage, etc. Nos agriculteurs sont pénalisés car ils doivent attendre deux ans en moyenne entre la signature du bail d'installation avec France Domaine –car en Guyane 95 % du foncier appartient à l'État, et c'est France Domaine qui cède le bail emphytéotique –, et le moment où le jeune peut commencer à planter. L'instruction des dossiers prend du temps. Le taux de 18 % de paiement

se comprend aisément ; il est lié à de nombreux problèmes. Aucune banque en Guyane ne suit un jeune agriculteur car elles sont frileuses. L'agriculteur a du mal à présenter des préfinancements. Une fois l'agriculteur installé, il faut encore prévoir le plan de bornage des parcelles, définir les cultures, le matériel. Tout cela explique le décalage entre l'engagement et le paiement. En cas de cession agricole, l'Établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG) a le pouvoir d'intervenir. Nous voulons mettre en place une société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). On comprend donc aisément, pour le FEADER, le décalage d'un an si l'on analyse les parcours des porteurs de projets. Les problèmes sont encore accrus du fait que ces derniers manquent souvent de trésorerie.

J'en viens aux difficultés. Comme l'a reconnu la chambre régionale des comptes, les transferts de personnels de la part de l'État ont été sous-évalués au moment du transfert de compétence : il n'y a pas eu de transfert d'agents du rectorat, de la direction de la mer, de la direction de la recherche, etc. On a donc commencé avec des effectifs restreints et cela explique une partie des difficultés que nous avons rencontrées. L'accès aux formations est aussi plus onéreux car il est coûteux d'envoyer nos agents en métropole. Nous faisons donc souvent venir les formateurs et ouvrons d'ailleurs souvent, dans ce cas, les formations aux agents de l'État.

Certains aspects de la décentralisation nous pénalisent aussi. Lors de la fusion entre le département et la région, nous n'avons pas eu de problème car nous avions anticipé, et les personnels du département et de la région ou de l'État, sur la base du volontariat, ont rejoint le pôle européen (avant même la fusion). Donc la fusion s'est passée dans d'excellentes conditions. Dès le départ, nous avons souhaité faire un budget annexe, ce qui a été gage de régularité budgétaire, souligné dans le rapport cours des comptes, et qui nous permettent de tracer les crédits et de ne pas les utiliser pour des actions courantes de la CTG.

Nous travaillons avec l'État sur les fonds européens : mais par exemple nous sommes l'autorité de gestion pour le FSE ; parfois nous sommes organismes intermédiaires de l'État sur ce même fonds. La responsabilité financière entre l'État et la région n'est pas toujours bien définie en cas de sanctions liées aux contrôles. En revanche, pour le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) impose des critères qui ne sont pas toujours adaptés à nos artisans-pêcheurs qui ont parfois des difficultés à constituer un corpus budgétaire et comptable, à faire remonter les factures, à noter les contrôles de la pesée, etc. D'où parfois certaines difficultés sur le plan de compensation des surcoûts en matière de pêche. Il est à noter que nous sommes la deuxième région de France pour le paiement des marins-pêcheurs. Il faudrait toutefois trouver un cadre dérogatoire, pour quelques années afin de prolonger pendant ce temps les pratiques qui étaient admises hier, sur la remontée des factures, les charges de comptabilité, le contrôle des pesée lorsque le navire rentre au port, etc.

Mme Catherine Conconne. – Élu de Martinique, j'ai un petit peu de mal à m'exprimer sur l'actualité car j'ai des doutes sur la réalité des dépenses puisque, de notre côté, l'État nous fait part de réelles craintes...

M. Alexandre a très bien résumé la situation. L'exemple de la pêche est un très bon exemple. Quand on parle de la pêche en métropole, on imagine des thoniers, des chalutiers qui partent en campagne pour plusieurs jours très loin. Outre-mer, il s'agit essentiellement d'une petite pêche, à bord de barques avec une ou deux personnes à bord, un patron et un matelot, qui ramènent du poisson en toute petite quantité. Le poisson se vend à l'arrivée au port, selon une tradition ancienne bien établie. Le pêcheur annonce les variétés

qu'il a pêchées. Les gens intéressés s'arrêtent et achètent le poisson. Il n'y a donc pas de comptabilité, la vente se fait tout simplement ; il est donc difficile de retracer comptablement les flux financiers de ces pêcheurs qui ne sont pas familiers des procédures administratives. Un comité des pêches les aide pour monter leurs dossiers et les a aidés récemment pour mettre en place le prélèvement à la source : imaginez les difficultés pour un petit marin-pêcheur qui emploie un matelot de temps en temps et qui doit calculer le prélèvement à la source sur sa fiche de paie... Tel est le contexte.

La consommation des fonds européens, chez nous, pose souvent problème parce que nos entreprises sont de petite taille. Il est compliqué pour elles de monter un dossier pour des fonds européens ; elles manquent souvent de l'ingénierie pour le faire et leur trésorerie est insuffisante pour attendre le versement des aides. M. Alexandre a fait état de la multitude de problèmes que l'on a rencontrés avec les logiciels de gestion. Enfin, pour la programmation 2014-2020, nous n'avons pu commencer à consommer les fonds qu'en novembre 2015, ce qui signifie que 2014 et 2015 ont été deux années blanches.

M. Benoît Huré. – Merci pour votre exposé clair qui nous a fait prendre conscience de la belle et grande réalité de l'Europe. Vous avez évoqué un retard dans la consommation des crédits : assurez-vous, c'est un sujet régulièrement évoqué lors de nos auditions et nous ne sommes pas outre mesure inquiets. Il s'agit tout simplement du rythme de déploiement des fonds européens. Je rappelle qu'une fois le programme terminé, l'Europe continuera à payer pendant les deux ou trois années suivantes les dépenses engagées durant la programmation. Il faut mettre à profit le temps qui reste pour continuer à monter des dossiers. J'ai compris aussi que vous étiez dans une situation particulière qui vous a fait perdre une année et demie pour pouvoir monter des dossiers.

J'ai toutefois le sentiment qu'il est plus difficile d'utiliser les fonds européens en France que dans d'autres États membres. Avant de critiquer l'Europe, il faut peut-être examiner les pratiques de notre administration qui a l'habitude de surtransposer ou de surréglementer. Il appartiendra à notre mission d'étudier ce point. L'Europe est aussi ultramarine. Il y a des réalités locales dont elle doit tenir compte pour qu'elle évoque quelque chose partout.

M. Pierre Louault. – Merci pour votre exposé très instructif. Certaines de vos remarques s'appliquent à toutes les régions de France : une arrivée tardive des programmes européens, avec un an de retard, et des transferts de personnels insuffisants entre l'État et les régions. Outre ces difficultés communes, avez-vous le sentiment que les règles européennes ne sont pas adaptées à votre situation économique locale ? Vous avez pris l'exemple des projets hôteliers.

M. Rodolphe Alexandre. – Je ne pense pas. Il faut distinguer les critères européens et les critères franco-français. Or, s'agissant de ces derniers, il faut constater que l'on ne se simplifie pas la vie. Je partage l'avis de M. Huré. Les décrets sont publiés tardivement et les modalités d'application changent constamment. Nous finissons par nous autocensurer ! Nous avons voulu le partage des compétences, mais nous travaillons avec l'État : ainsi la certification relève-t-elle de la Direction générale des finances publiques. On peine à simplifier, à comprendre les attentes des porteurs de projets. Très souvent, nous pénalisons les petits porteurs de projets en demandant une certification pour une facture de 15 euros. Parfois, les ministères nous considèrent de manière hautaine. Pourquoi le ministère de l'agriculture nous demande-t-il d'arrêter de programmer le FEAMP en décembre 2020, alors que les règlements européens indiquent 2023 ? On préfère perdre des crédits.

Je vise avant tout l'efficacité. Or, on se sent pénalisés.

On a parfois l'impression que l'Europe ne comprend pas les spécificités de l'outre-mer. En Guyane, aux Antilles, ce qui importe, ce sont les infrastructures, les routes, les ponts, les déchets. Ainsi, la Commission européenne souhaite s'orienter vers le recyclage et ne plus s'occuper des déchets. Mais cela, c'est valable pour le territoire européen. Je suis même incapable de vous dire ce qu'il en sera des centres de stockage de Grand-Santi ou de Maripasoula et des régions les plus enclavées. Certains réfléchissent à transporter les déchets par canot, vous imaginez en cas d'accidents !

Nos problématiques sont simples : l'eau potable – 40 000 personnes n'y ont pas accès; l'assainissement – le chantier, au-delà de Cayenne, de Kourou et de Saint-Laurent, durera au moins un siècle ; la question des déchets ; la question du numérique – nos compatriotes amérindiens bushinengués n'ont pas toujours le téléphone, n'ont pas Internet, même si l'État met en place des moyens ; la question de l'environnement. Je suis fondamentalement en faveur de la transition écologique et de la protection de l'environnement, mais comment demander à un jeune agriculteur une étude d'impact sur le brûlis dans le cas d'une exploitation de moins de 10 hectares ? Ce n'est pas cela qui dégrade la forêt : ce sont les 15 000 pilleurs d'or qui polluent avec le mercure, et qui pratiquent la déforestation.

Je souhaiterais que les parlementaires s'investissent encore davantage auprès de la Commission européenne sur les questions d'applicabilité des textes. Il est incompréhensible qu'on laisse de côté la gestion des déchets, au moment où de grandes communes se posent des questions sur les problématiques d'un centre de stockage de déchets ultimes, voire d'un incinérateur. Que va-t-on faire de nos déchets ? Le recyclage, oui, mais après ? , il faut la base

Une question essentielle est celle des infrastructures. La Guyane ne peut plus accepter aujourd'hui de n'avoir qu'une seule route vers Saint-Laurent. Nous devons avoir des routes reconnues comme en France, comme à Madère, comme aux Canaries. Dans ces îles, ils ont su utiliser très tôt les fonds européens pour construire ces infrastructures. En Guyane, nous devons construire tous les cinq ans trois lycées et quatre collèges. Notre croissance démographique est considérable.

L'Europe peut-elle intervenir dans la gestion des migrants pour aider notre collectivité ? Ces flux migratoires nécessitent la construction d'écoles, de centres de protection maternelle et infantile, etc.

Je souhaite que les départements et collectivités d'outre-mer soient plus francs, plus accompagnateurs, plus incisifs à Bruxelles. Mes services sont en permanence en contact avec la Commission européenne. Parfois, nous faisons appel à des lobbyistes pour mieux comprendre les différents dossiers.

Aujourd'hui, la Commission européenne nous dit qu'elle va réduire à N+2. Cela va être compliqué ! N+3, on peut comprendre pour les dégagements d'office. Cette même Commission entend diminuer les plans de compensation des surcoûts à 50 % sur le FEAMP, pour les marins-pêcheurs, mais n'entend pas rehausser le taux d'accompagnement à 85 % pour l'assistance technique et baisse les préfinancements. Certes, il y a le Brexit, il y a l'islamisation, etc., mais l'Europe se raidit vis-à-vis de l'outre-mer, qui est le poumon de l'Europe – les océans, la forêt amazonienne.

Les interpellations sont permanentes, notamment sur la simplification des textes. M. Jean-Claude Juncker a accompagné le président Emmanuel Macron en Guyane ; c'était une première. Nous sommes sortis ragaillards de cette rencontre, mais aujourd'hui nous sommes sceptiques. Les négociations vont bientôt aboutir et nous espérons vraiment que l'État accompagnera également les RUP.

M. Benoît Huré. – Il est malgré tout compliqué d'être à la fois autorité de gestion et organisme intermédiaire. Il faut y réfléchir.

Je suis membre de la commission du développement durable, et je veux dire que la gestion des déchets ménagers n'est pas forcément incompatible avec l'économie circulaire, le recyclage en amont. Si vous avez un peu de retard en matière de centres de stockage des déchets ménagers, vous pouvez le compenser en étant très novateur et très en amont sur le recyclage.

M. Rodolphe Alexandre. – La question des déchets est fondamentale. Le centre de Cayenne reçoit des déchets venant de Saint-Georges, à plus de 200 kilomètres, et d'Iracoubo, à 180 kilomètres. Vous mesurez le coût pour le contribuable, pour l'usager. Cette décharge extrêmement sophistiquée, financée en partie par l'Europe et par les fonds propres de la communauté d'agglomération du centre littoral de Guyane (CACL), arrive à saturation. Il faut donc un nouveau site. Envisagé dans un site agricole, celui-ci est à l'arrêt en raison de l'opposition des habitants. Construire un incinérateur prend quatre ans.

Je suis pour le recyclage, mais la première étape, c'est le centre de stockage. Cette question-là se posera à nouveau, notamment pour l'ouest du territoire, qui connaît la croissance démographique la plus forte et dont la population sera supérieure à celle de la CACL d'ici à 2030. Sur le Maroni, à Grand-Santi, à Maripasoula, à Papaïchton, les décharges sont quasiment sauvages et, tôt ou tard, l'Europe nous mettra en cause. N'a-t-on pas intérêt à avoir de vrais centres de stockage plutôt que des dépôts laissés sous la responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale tels que la communauté de communes de l'Ouest guyanais, et parfois des communes ?

On avait commencé à l'époque le recyclage de l'huile, des bouteilles en plastique ou autres. C'est très bien et nous continuons. Mais la question fondamentale est celle-ci : où installe-t-on le nouveau centre de stockage des déchets ultimes ? Ou bien envisageons-nous un incinérateur ? Le fait que la Commission européenne souhaite en finir avec la question des déchets pour n'aller que sur le recyclage nous interpelle.

Mme Delphine Lasselin, ancienne directrice du pôle affaires européennes de la collectivité territoriale de Guyane. – Le recyclage, nous y pensons. Plusieurs études ont été menées et nous sommes en train de monter un schéma de l'économie circulaire. Le problème est que nous n'avons pas la masse critique pour de tels centres de recyclage. Or, l'export de déchets coûte très cher et n'est pas subventionné – nous avons demandé à pouvoir le faire ou bien à agir en collaboration avec les pays voisins que sont le Suriname, le Brésil, le Guyana. Pour cela, il faut lever les barrières réglementaires européennes. Nous avons demandé à la Direction générale des outre-mer une étude de mutualisation inter-DOM ; celle-ci est en cours. Le but est de lever les barrières réglementaires et d'atteindre une masse critique.

Mme Catherine Conconne. – Il existe de très grandes disparités parmi les outre-mer. J'essaie régulièrement de montrer que ce qui vaut pour la Guyane ou Wallis-et-Futuna ne

vaut pas forcément pour les autres territoires. La Martinique est dans une situation complètement inverse de celle de la Guyane : nous sommes en dépression démographique et l'on pourrait aisément fermer cinq ou six collèges – sur une quarantaine – et trois lycées – sur vingt-trois. Nous perdons dix habitants par jour, phénomène organisé par l'État et apparu dans les années 1960. Nous essayons de faire revenir les jeunes, mais, au cours des dix dernières années, nous avons perdu plus de 30 000 habitants, ce qui a un impact très important sur les politiques publiques.

Par ailleurs, la Martinique ne faisant que 1 000 kilomètres carrés, les problèmes d'infrastructures ne se posent pas comme en Guyane : il n'y a plus vraiment des routes à construire ; avec un hôpital central et quelques petits hôpitaux de proximité, les besoins de la population sont couverts – en Guyane, il faut parfois faire des centaines de kilomètres pour se faire soigner. En revanche, nous avons besoin d'une politique publique européenne de développement. Comment fait-on pour réduire notre dépendance énergétique, notre dépendance alimentaire par rapport au centre d'approvisionnement principal qu'est la métropole ?

Les politiques publiques doivent être bien adaptées à nos spécificités et à notre éloignement par rapport au centre, en tenant compte du fait que ce qui peut être valable pour la Guyane ne l'est pas forcément pour la Martinique, et vice-versa. La Guyane est entrée dans une phase de développement accéléré. Le président de la collectivité territoriale de Guyane (CTG) mène un travail considérable. Je commence presque à être jalouse de ce territoire !

Mme Laurence Harribey, présidente. – La Cour des comptes a pointé un système de réserves financières dans l'utilisation du FEADER. Quelles sont les raisons du recours à ces réserves ? Quel est leur montant ? Quelles mesures correctrices ont été prises ?

Comment voyez-vous l'instauration de guichets uniques de l'ingénierie publique ? N'y a-t-il pas un risque de confusion des genres entre autorité de gestion et organismes intermédiaires ?

Mme Delphine Lasselin. – Quand on entend que les autorités de gestion ont recours à ce système de réserves, cela nous agace quelque peu. Ce système est apparu lors de la précédente clôture, quand l'État était autorité de gestion. Pour l'instant, nous n'avons pas de « réserves ». En réalité, c'est la réglementation européenne qui est ainsi écrite : la Commission européenne rembourse en fonction d'un taux-maquette, par exemple 50 %. Quand une autorité de gestion programme un dossier, il peut arriver que celui-ci sorte à 40 %. Pourquoi ? Parce qu'en Guyane, il faut tenir compte notamment de la défiscalisation, des régimes d'aides d'État, qui nous obligent à appliquer un taux moindre. C'est pourquoi, au lieu d'un taux-maquette de 50 %, à la clôture, on se retrouve avec un taux de 46 %. L'autorité de gestion doit payer 46 % aux bénéficiaires et l'Union européenne rembourse 50 %. Effectivement, si la programmation est inférieure, il y a un écart. C'est ce que la Cour des comptes appelle « avoir recours à des réserves ».

On m'a expliqué que cet argent était placé sur un compte et ne pouvait être utilisé pour d'autres fins que cette programmation. La Commission européenne s'est rendu compte de cette situation et, selon le règlement actuel, ce « système » ne sera pas possible : l'argent sera retenu et la Commission ne paiera que ce que l'autorité de gestion doit aux porteurs de projets. Ce qu'on appelle des « réserves » disparaîtra donc.

M. Rodolphe Alexandre. – Ce système dénoncé par la Cour des comptes était celui que pratiquait l’État. Nous gérons cet héritage. L’écrtèage mettra fin à cette pratique. S’agissant du comité de pilotage en termes d’ingénierie, je ne peux que me satisfaire de cette proposition ; il faut simplement que nous délimitions véritablement les fonctions de l’autorité de gestion. De toute façon, le Premier ministre a annoncé qu’il reprenait la main sur une large part de la partie FEADER de la politique agricole commune ; nous verrons bien ce sur quoi cela débouchera. L’important est de préciser qui fait quoi. Je pense au FSE, géré pour une large part par la CTG, à hauteur de 50 millions d’euros, et pour une autre part par l’État. Parfois, c’est un peu litigieux, mais on ne peut pas être en même temps organisme intermédiaire pour le compte de l’État.

Parfois, nous payons les services de l’État, nous payons le certificateur. Ce jeu, qui peut être pernicieux, fait mal à tout le monde et n’est pas utile à la République.

Mme Delphine Lasselin. – En tant qu’autorité de gestion d’une partie du FSE, pour la formation professionnelle, et organisme intermédiaire, pour l’insertion sociale et sur le FSE État à la suite de la fusion du département et de la région, nous avons dû définir deux fois des procédures différentes et nous utilisons deux logiciels différents pour la gestion du FSE – Synergie en tant qu’autorité de gestion et ma-démarche-fse en tant qu’organisme intermédiaire. Il faudrait simplifier pour éviter de perdre du temps, de l’argent et en efficacité.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Vous souligniez tout à l’heure le caractère peu adapté de certaines règles par rapport à la réalité du territoire. Comment réagissez-vous à cette évolution annoncée dans la gestion des fonds européens ? Quelque part, on revient sur le mouvement de décentralisation.

Mme Delphine Lasselin. – Techniquement, nous avons toujours eu des programmes opérationnels spécifiques sur le FEADER, nous avons toujours été hors cadre national et nous avons toujours pu mettre en avant nos spécificités dans les critères de sélection – la modulation du taux d’aide, par exemple. Là, l’Union européenne impose un seul programme spécifique national et, au-delà de la question de savoir qui sera le gestionnaire, notre crainte est que nos spécificités ultramarines ne soient pas reconnues. Comme l’a expliqué le président tout à l’heure, un agriculteur qui s’installe en Guyane n’a pas de retour sur investissement au bout de quatre ans. Que cela passe par des organismes intermédiaires, par un document de mise en œuvre spécifique, il faut faire reconnaître les spécificités des outre-mer et de la Guyane.

M. Rodolphe Alexandre. – Le schéma directeur régional des exploitations agricoles n’a pas été rédigé en Guyane, alors qu’il est essentiel pour mieux comprendre la problématique de l’agriculture locale. Nous sommes le seul territoire dont la surface agricole utile s’étend chaque année. Il faudra rédiger un nouveau plan de développement, « sortir » du littoral et aller vers nos communes enclavées, donner aux gens le sens du mode agricole – au-delà du manioc –, promouvoir l’accompagnement matériel. Le plus important, c’est que l’État règle le problème de la session agricole et qu’on puisse accompagner l’agriculteur vers les banques. Un agriculteur, aujourd’hui, produit à perte et ce n’est pas la modeste dotation jeune agriculteur de 15 000 euros qu’on lui accorde qui lui permettra de vivre. Cela crée un malaise. On a du mal à être autosuffisant sur le plan alimentaire.

Mme Laurence Harribey, présidente. – J’ai impression que vous êtes pris en étau entre des réglementations nationales qui ne sont pas adaptées à votre territoire – vous soulevez par exemple la question foncière – et une Commission européenne qui plaide pour

un programme national sans spécificités territoriales hors métropole. Ainsi, vous dites que la Commission devrait mieux appréhender ces questions et donner aux RUP la possibilité de mener une politique de développement adaptée à ces territoires. Dans quelle direction faut-il aller ? Que préconisez-vous ? Faut-il carrément vous sortir de la politique des fonds structurels en adoptant une approche spécifique pour les RUP, tout en admettant leur diversité territoriale ? Faut-il que les États puissent mener des programmes qui ne soient pas uniques ?

Mme Delphine Lasselin. – Nous avons discuté de cela avec la direction générale AGRI de la Commission européenne, à Bruxelles. On nous a répondu que demander un plan stratégique national à la France n'excluait pas la possibilité de sous-programmes et d'être autorité de gestion de ses propres programmes.

M. Rodolphe Alexandre. – Il faut développer la déconcentration – dans nos rapports avec l'Europe – et la décentralisation – dans nos rapports avec l'État. L'Europe pose sur nous un regard très distant ; nous apparaîsons comme les confettis de l'empire, comme des pays assistés. Elle vante nos mérites, nos forêts, nos rivières, nos fleuves, mais elle a des difficultés à comprendre l'intérêt d'investir dans nos territoires.

Lors de la venue du commissaire européen, nous l'avons conduit dans un village amérindien pour lui montrer les difficultés d'accès au numérique, à l'eau potable, à l'assainissement, à l'enseignement. Ayant vu des enfants jouer aux échecs, dont il est lui-même grand amateur, il nous a permis d'obtenir une dotation pour l'installation d'une ligne internet dans ces régions enclavées.

La République doit penser l'adaptabilité à chacune de ses régions. Nous restons des RUP, même si les situations sont différentes en Martinique, en Guadeloupe ou à Mayotte. Je me suis battu avec l'ancien ministre Victorin Lurel pour qu'il comprenne qu'il fallait imposer un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité s'agissant de la filière bois et forêt – notre bois bénéficie du label du programme de reconnaissance des certifications forestières (PEFC) et, bientôt, d'un second label. L'Europe a compris cela, mais c'est la France qui nous empêchait d'avoir ce dispositif. Désormais, nous percevons entre 3 et 4 millions d'euros pour compenser les surcoûts.

Je plaide pour une décentralisation totale : si la CTG est autorité de gestion comme pour le FSE, elle doit l'être complètement. De même, il faut revoir l'apport des fonds vis-à-vis de Bruxelles. Je pense qu'ils sont intéressés.

Nous sommes la seule région de France à diverger, qui s'appauvrit, alors que l'Europe est faite pour converger. Ce n'est pas lié à une mauvaise gestion, à un manque de pertinence de nos dossiers, à leur diversité, mais au problème de l'immigration et aux retards en termes d'infrastructures. Nous sommes à 49 % du PIB par habitant communautaire, contre 51 % il y a moins de cinq ans.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Disant cela, vous apportez de l'eau au moulin de la Commission qui veut limiter les fonds de cohésion pour se concentrer sur quelques priorités, dont la question migratoire.

M. Rodolphe Alexandre. – Pourquoi pas ? Surtout, le ministère doit vraiment être à nos côtés. Mes agents sont compétents, ils sont régulièrement à Bruxelles, ils comprennent les problématiques, mais ils ne peuvent pas agir tout seuls. Je rappelle que La Réunion n'a pas choisi l'autorité de gestion, sauf pour le FEDER. De notre côté, nous avons

choisi d'assumer la gestion de ces différents fonds structurels. Si l'on approfondit la décentralisation et la déconcentration, tout le monde y gagnera. Aujourd'hui, les Guyanais ne supportent plus de devoir rouler entre Cayenne et Saint-Laurent sur la même voie que celle qu'empruntaient leurs grands-parents, il y a soixante-dix ans. Il faut de véritables autoroutes sur notre territoire. Les fonds européens peuvent servir à cette modernisation que nous réclamons. Sans l'Europe, nous serions un territoire totalement appauvri.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Merci infiniment.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site Internet du Sénat.

Mardi 16 juillet 2019

- Présidence de Mme Laurence Harribey, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 45

Audition de MM. Etienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques sous-directeur des politiques publiques à la direction générale des outre-mer, Arnaud Martrenchar, adjoint au sous-directeur, et Oudi Serva, adjoint au chef du bureau des politiques européennes, de l'insertion régionale et de la valorisation des outre-mer (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site Internet du Sénat.

- Présidence de Mme Laurence Harribey, présidente -

Audition de Mme Véronique Gallo, adjointe au sous-directeur Europe et international à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du travail

Mme Laurence Harribey, présidente. – Notre mission d'information poursuit ses travaux avec l'audition de Mme Véronique Gallo, adjointe au sous-directeur Europe et international à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du travail. Mme Gallo est accompagnée de M. Jocelyn Vidon-Buthion, chef de la mission d'appui au déploiement des programmes.

Je déplore que ni le délégué général ni le sous-directeur n'aient dégagé un peu de leur temps pour être entendus par la représentation nationale...

La sous-direction Europe et international de la DGEFP est notamment autorité de gestion des programmes européens nationaux cofinancés par le Fonds social européen (FSE). À ce titre, elle en définit le contenu, en veillant à ce que la stratégie portée par les programmes réponde aux enjeux inscrits dans la stratégie européenne pour l'emploi et vienne

en appui des politiques publiques nationales. Elle anime et appuie le réseau des services déconcentrés dans la mise en œuvre des programmes et suit l'état de leur avancement.

Instance de coordination au niveau interministériel pour le FSE, elle est, en liaison avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), garante de la cohérence et de la coordination des actions contenues dans les programmes nationaux avec celles qui sont portées par les programmes des conseils régionaux. En liaison avec le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et le CGET, elle participe à la négociation de la réglementation communautaire.

Notre mission d'information a pour objet de dresser un bilan de l'utilisation des fonds européens en France, dans un contexte marqué par le transfert aux régions de la gestion de ces fonds, qui contribuent directement au développement de nos territoires.

Naturellement, cette audition sera essentiellement consacrée au FSE. Quel est le niveau d'utilisation des crédits alloués à ce fonds ? La gestion de ce dernier dans notre pays présente-t-elle des spécificités par rapport à d'autres États membres ? Comment expliquer le maintien d'une compétence partagée entre l'État et les régions pour la gestion du FSE ? Comment les régions ont-elles abordé la décentralisation de la gestion d'une partie du FSE ? Comment le FSE évoluera-t-il dans la prochaine programmation 2021-2027 ?

Mme Véronique Gallo, adjointe au sous-directeur Europe et international à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du travail. – La DGEFP est l'autorité de gestion pour le programme opérationnel national pour l'emploi et l'inclusion en métropole, doté de 2,8 milliards d'euros, et du programme opérationnel national pour la mise en œuvre de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) doté de 660 millions d'euros. Elle est aussi autorité de coordination pour le FSE. Concrètement, en tant qu'autorité de gestion, nous sommes chargés de rédiger les programmes ; nous en définissons la stratégie et assurons leur pilotage avec les organismes intermédiaires et les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi. Nous sommes aussi chargés de mettre en place un cadre de gestion et de contrôle interne efficace et sécurisé. Nous avons mis à la disposition des gestionnaires et des porteurs de projets un système d'information pour les programmes gérés par l'État, il s'agit de mademarache-fse.fr. Nous lançons des appels à projets, définissons les critères de sélection, concluons les conventions et payons les porteurs de projets. Enfin, nous évaluons l'impact du FSE sur nos programmes et communiquons sur l'utilisation des crédits.

La DGEFP joue le rôle d'autorité de coordination du FSE depuis la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM). Il existe trente-trois programmes opérationnels cofinancés par le FSE, dont huit sous la responsabilité de l'État (trois nationaux et cinq en outre-mer) et vingt-cinq sous celle des régions. L'État gère 65 % de l'enveloppe nationale, qui est répartie à parts égales entre le l'emploi et l'inclusion. Les régions gèrent les crédits relatifs à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, l'apprentissage et l'orientation, soit 35 % de l'enveloppe. En tant qu'autorité de coordination, nous faisons la liaison avec la Commission européenne, garantissons la cohérence d'utilisation des fonds entre les différents acteurs, consolidons les résultats en liaison avec les conseils régionaux et apportons un appui réglementaire aux autorités de gestion qui le souhaitent. Nous veillons à éviter les doubles financements, en définissant des lignes de partage des compétences entre les acteurs.

Votre mission a pour thème la sous-utilisation chronique des fonds européens. Le FSE ne semble pas concerné par cette problématique car les taux de programmation et de réalisation sont très satisfaisants. Les taux de programmation en France sont ainsi supérieurs de quatre points à la moyenne européenne pour le programme opérationnel national pour l'emploi et l'inclusion en métropole et de dix points pour l'IEJ, même si les taux sont inférieurs outre-mer. Les crédits du FSE permettent de financer 20 000 projets qui concernent plus de 3,5 millions de participants. Le FSE constitue donc un levier important pour les politiques d'insertion. Grâce à sa participation de 150 millions d'euros sur le programme IEJ, la garantie jeunes a pu être généralisée. Le FSE cofinance à hauteur de 350 millions d'euros les actions de Pôle emploi ; plus de 200 millions d'euros servent à soutenir les salariés menacés de chômage ; 500 millions contribuent au financement de l'insertion par l'activité économique. De même, le FSE finance 17 % des dépenses d'insertion des conseils départementaux. Conformément à nos engagements, nous visons les publics les plus fragiles dans le champ de l'inclusion : 70 % des bénéficiaires perçoivent les minima sociaux ; 25 % sont issus de l'immigration. Nous devions consacrer 10 % des crédits à la politique de la ville, nous y consacrons 20 %. Les actions menées ont des effets positifs sensibles : ainsi, alors que les bénéficiaires de l'IEJ sont chômeurs ou inactifs à l'entrée dans le dispositif, le taux de sortie en emploi ou en formation s'établit à 60 %.

Les procédures de gestion ont été améliorées. À la différence des programmations antérieures, il n'y a pas eu de correction financière sur les programmes nationaux ni de dégagement d'office sur l'ensemble des programmes FSE, même si ce risque n'est pas à exclure à Mayotte. Toutefois, les profils de dépenses définis par l'Europe sont très soutenables : ainsi, au 31 décembre 2022, soit un an avant la date limite fixée pour l'éligibilité des dépenses, il faudra avoir consommé 60 % de la dotation du programme, ce qui signifie qu'il restera encore 40 % des crédits à justifier d'ici la clôture. En 2018, nous avions déjà atteint les cibles fixées pour 2020 sur les programmes nationaux.

Nous utilisons de manière systématique, lorsque cela est possible, les options de coûts simplifiés : 95 % des opérations sur les programmes opérationnels de l'État ont recours à ces options. Les conseils régionaux les utilisent aussi. Pour faciliter la gestion, nous avons développé un système d'information dématérialisé, pédagogique, à destination des porteurs de projets et des gestionnaires, qui contient des formulaires en ligne et résume sous forme de tutoriels ou de notices les règles en vigueur, souvent complexes. Les délais de paiement ont été raccourcis par rapport à la programmation précédente : la moitié des dossiers complets sont payés en moins de 90 jours. Cependant, le sujet des avances reste problématique car les préfinancements communautaires, qui s'élevaient à 7 % lors de la précédente programmation, ont diminué et s'élèvent désormais à 3 %, et le rythme de mise à disposition de ce même pourcentage sera réduit à 0,5 % par an sur la prochaine programmation. La question des avances est donc cruciale car certains délais sont incompressibles. Nous versons des avances à 50 % de nos porteurs de projets, essentiellement à des associations, mais nos capacités de préfinancement sont limitées. C'est pourquoi la réserve que nous avons constituée, qui sert de fonds de roulement, est précieuse, même si elle a fait l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes.

J'en viens aux marges de progrès. Il convient tout d'abord de renforcer l'attractivité du FSE. Pour cela, il importe de raccourcir les délais de traitement des dossiers : si les options de coûts simplifiés sont généralisées dans les programmes opérationnels nationaux, elles ne couvrent finalement que 20 % des dépenses des porteurs de projets au total sur ces programmes. Nous considérons qu'il serait judicieux de recourir plus systématiquement aux options de coûts simplifiés et sur des assiettes plus larges de dépenses

et de procéder, comme la Commission européenne le souhaite d'ailleurs, à des paiements au résultat, comme c'est déjà le cas, par exemple, pour la garantie jeunes : la Commission européenne octroie une somme forfaitaire à l'État pour tout jeune ayant suivi le parcours pendant douze mois et pour lequel sont justifiées des sorties positives. Si nous généralisons le paiement au résultat, il conviendra d'associer les cofinanceurs pour éviter que ceux-ci ne continuent à payer sur la base de subventions de fonctionnement.

Autre axe de progrès, nous devons améliorer la lisibilité du FSE sur le terrain car les lignes de partage entre acteurs ne sont pas toujours très claires pour les porteurs de projets. Nous devons placer ces derniers au centre du dispositif et définir une offre de services adaptée à leurs besoins.

Nous souhaitons aussi que le FSE constitue un levier structurant de nos politiques sociales et d'insertion. La Commission européenne souhaite faire de l'innovation sociale une priorité de la prochaine programmation ; or, celle-ci est aussi portée par de petits porteurs de projets sur le terrain qui devront continuer de pouvoir accéder au FSE. Comme l'enveloppe du FSE sera au mieux constante, avec un périmètre d'intervention plus large, nous devrons faire des choix, éviter la dispersion et définir une stratégie d'utilisation pertinente. Le FSE sera aussi, dans la prochaine programmation, l'instrument financier du socle des droits sociaux. Il devra répondre aux besoins d'investissements sociaux que la Commission européenne aura identifiés pour chaque pays.

Enfin, il convient aussi de renforcer la coordination entre l'État, chef de file pour l'emploi, les régions, chefs de file pour la formation professionnelle, et les conseils départementaux, chefs de file pour l'inclusion sociale, afin d'éviter les fonctionnements en silos et permettre d'offrir aux publics cibles des parcours individualisés.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Merci pour cette présentation. Vous avez évoqué la nécessité de renforcer la lisibilité du FSE sur le terrain. La DGEFP a-t-elle déjà mis en place des mesures d'information et d'accompagnement des porteurs de projet ? Comment travaillez-vous avec les régions dans la gestion du FSE ?

Mme Véronique Gallo. – Nous avons mis en place un comité de suivi pour le programme opérationnel national, qui associe la DGEFP et Régions de France. Nous pouvons ainsi élaborer ensemble une stratégie d'intervention et mieux partager les informations. De même, au niveau local, les comités régionaux de suivi et les comités de programmation, chargés de sélectionner les opérations, associent des représentants de l'État et des régions. La DGEFP anime, deux fois par an, des réunions de concertation avec les représentants des conseils régionaux pour partager des informations sur la programmation, les difficultés rencontrées lors des audits, etc. Ainsi, la coordination entre l'État et les régions est bien réelle.

En ce qui concerne la lisibilité, les lignes de partage ont été définies en 2014 : à l'État, la responsabilité de l'emploi et de l'inclusion sociale ; aux régions, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Des aménagements sont possibles localement pour tenir compte des réalités locales. Selon les régions, la création d'entreprise, par exemple, relève tantôt de la compétence de la région, tantôt de celle de l'État. Mais il faut bien reconnaître que, si ce partage des responsabilités est clair entre la région et l'État, il n'est pas toujours évident pour un porteur de projets de savoir qui peut l'aider. Peut-être pourrions-nous réfléchir à des lignes de partage communes à toute la France.

Pour renforcer l'accompagnement des porteurs de projets, la DGEFP a mis en place un système d'information à destination des gestionnaires, « Ma Ligne FSE », qui leur permet de nous interroger sur des points techniques ou juridiques. Les gestionnaires ont aussi pris des initiatives selon des modalités diverses. Ainsi, certaines régions, avant de lancer un appel à projets, réunissent les porteurs de projets potentiels pour leur présenter le dossier. Des ateliers d'écriture ont été créés, qui proposent à des porteurs de projets de monter des dossiers de financement « à blanc » pour les aider à comprendre les règles européennes. Les gestionnaires du FSE participent souvent aussi aux comités de pilotage des opérations cofinancées. On compte ainsi de nombreuses initiatives d'accompagnement au niveau local. En ce qui nous concerne, nous avons d'abord privilégié l'appui aux gestionnaires afin de sécuriser les projets et éviter que les porteurs de projet ne se voient contraints de rembourser par la suite certaines aides.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – À quelles difficultés les porteurs de projets ont-ils été confrontés pour l'obtention de fonds européens ? Ces dernières sont-elles dues à la réglementation européenne ou française ?

Mme Véronique Gallo. – Sans doute, aux deux... La réglementation européenne est souvent assez exigeante. Les règles d'éligibilité pour les participants à l'IEJ n'ont ainsi été connues qu'au moment de la réalisation des audits, ce qui nous a mis en difficulté. Il s'agit de jeunes de moins de vingt-six ans sans emploi qui ne sont inscrits dans aucune formation, ni en éducation. Mais quels justificatifs réclamer pour répondre à des conditions négatives ? Fallait-il demander une carte d'identité à des publics parfois très fragiles ? Exiger une inscription à Pôle emploi ? Pendant deux ans, les règles du jeu n'étaient pas claires et cela est dû à la réglementation européenne. Les contraintes sont nombreuses : nous sommes tenus de procéder à des contrôles de service fait ou à des contrôles internes, comme l'exigent la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) et la Commission européenne. La réglementation relative aux aides d'État est également complexe. Les porteurs de projets qui ne sollicitent pas d'aide européenne ont peu de chances d'y être sensibilisés. Pour la Cour des comptes européenne, le point d'entrée pour le contrôle du respect de cette réglementation par l'Etat membre est le contrôle des opérations financées par des crédits des fonds européens structurels et d'investissement (FESI). Mais les règles relatives aux FESI et aux aides d'État sont parfois contradictoires... Au total, les règles sont complexes. Le socle des exigences vient de la réglementation européenne. La France a-t-elle rajouté des contraintes ? Je ne le crois pas. Nous avons simplement cherché à tirer les leçons des audits que nous avons subis ou à anticiper les attentes de la Commission européenne.

Mme Annick Billon. – Vous avez parlé de simplification. Quels sont les critères, selon vous, qui mériteraient d'être simplifiés ? Le FSE a été créé initialement pour aider les régions en difficulté. Mais est-ce bien le cas ? De même, les porteurs de projets doivent être accompagnés. L'accompagnement varie selon les régions. Est-il efficace partout ?

Mme Véronique Gallo. – Un dossier de demande de fonds européens est toujours plus compliqué à monter qu'un autre dossier de demande de subventions publiques. Lorsqu'ils ont le choix, les porteurs de projets essaient toujours de trouver d'autres financements, comme on le voit parfois avec la concurrence du Plan d'investissement dans les compétences (PIC). Pour simplifier, la Commission européenne encourage le plus possible le paiement au résultat. Sur les dossiers, les dépenses de personnels sont encore complexes à justifier. On a quand même réussi à obtenir quelques simplifications : ainsi, il ne sera plus nécessaire de produire tous les relevés bancaires pour prouver le paiement des salaires ; les bulletins de salaire suffiront pour le contrôle du service fait sur le FSE. En cas d'affectation de

personnes à temps plein sur un projet, une lettre de mission suffit maintenant à justifier le suivi des temps. Mais si ce n'avait pas été le cas, comment, par exemple, faire cosigner des fiches de présence sur un chantier d'insertion lorsque que l'on travaille à l'extérieur de la structure ? C'est un exemple de difficulté !

Mais tous les porteurs ne veulent pas s'engager dans la simplification ; certains d'entre eux veulent maximiser le budget qu'ils présentent pour remboursement au détriment de la sécurisation de leur subvention. Il faut faire de la pédagogie en la matière.

Par ailleurs, on n'est pas dans un contexte d'augmentation des moyens, qu'il s'agisse des conseils régionaux ou de l'État. Les crédits d'assistance technique nous permettent de compenser les sous-effectifs. Avec l'autorisation de la direction du budget, nous avons recruté 60 équivalents temps plein : ils apportent un appui important aux services de l'Etat dans l'accompagnement sur le terrain afin d'éviter l'existence de zones sinistrées. L'outre-mer a largement bénéficié de ces crédits, avec la création d'une trentaine de postes. Il n'en demeure pas moins qu'il est parfois difficile de mobiliser les moyens suffisants pour gérer ces aides.

M. Bernard Delcros. – Le FSE apporte un soutien très important à toutes les activités d'insertion. Celles-ci sont portées non seulement par la sphère publique, les collectivités et les départements, qui disposent de l'ingénierie nécessaire pour monter ces dossiers complexes et faire face à la trésorerie, mais également par le secteur associatif. Les délais de versement du FSE sont tels que les associations sont en difficulté. Quelles sont les pistes d'amélioration pour régler ce problème ?

M. Victorin Lurel. – Concernant le préfinancement, l'État oblige aujourd'hui les associations, notamment les associations d'insertion – c'est le cas en Guadeloupe –, à être entreprise d'insertion et à participer aux appels d'offres. Chez moi, une association importante a mis au chômage technique 150 agents d'insertion faute de préfinancements. Existe-t-il des solutions pour régler cette question majeure ?

Mme Véronique Gallo. – Ce n'est pas au travers du projet de règlement 2021-2027 que l'on pourra régler cette question. En effet, le taux de préfinancement sera identique à celui de la programmation actuelle : 3 % de la dotation sont versés au début de la programmation – 1 % chaque année pendant trois ans, contre, à l'avenir, 0,5 % pendant six ans. Il revient aux organismes intermédiaires d'assurer une part de préfinancement ; c'est d'ailleurs ce que font les conseils départementaux.

Nous avions trouvé la solution de recourir au fonds de roulement, constitué par les reliquats non consommés des programmations précédentes, pour avoir des avances sur la programmation future. Cette solution nous a permis par exemple de faire des avances aux missions locales à hauteur de 40 % en début de programmation pour soutenir des appels à projets en faveur de l'accompagnement renforcé des jeunes. Toutefois, la Cour des comptes nous demande maintenant de ne plus l'utiliser. Nous considérons que cette réserve de trésorerie est régulière, puisqu'elle est autorisée par le règlement. Je ne vois pas d'autre solution. Cette question reste donc à expertiser.

Doit-on recourir à une budgétisation ? Cette solution serait assez complexe à mettre en œuvre car les crédits du FSE sont versés sur un compte de tiers.

M. Victorin Lurel. – La mise en concurrence oblige les associations à participer aux appels d'offres alors qu'elles travaillaient en régie, à faire du *in house*. Avez-vous des solutions ?

Mme Véronique Gallo. – Les appels d'offres sont un mécanisme indépendant du FSE. Les appels à projets font partie du mode de fonctionnement classique pour ce qui concerne les fonds européens, avec des critères de sélection qui doivent objectiver l'octroi ou non d'une subvention. Je ne connais pas exactement le dossier dont vous parlez.

M. Victorin Lurel. – Comment passer de la régie – on lui confiait *intuitu personae* un marché ou une opération au nom de la collectivité et pour le compte de celle-ci – à l'appel d'offres, avec toute l'incertitude que cela comporte pour les associations ?

Se pose en effet un double problème : celui du préfinancement, même si la région octroie des avances importantes, et celui de l'appel d'offres. La procédure du *in house* était tout à fait légale.

Mme Véronique Gallo. – Cette mise en concurrence plus formalisée est peut-être la conséquence des contrôles diligentés sur le respecte des règles relatives à la commande publique – c'est là un point de vigilance particulier des auditeurs. Il s'agit peut-être d'un besoin de sécurisation des procédures.

M. Bernard Delcros. – Je précise qu'il ne s'agit pas d'un dossier particulier. Cette procédure est généralisée. Est-elle consécutive à l'attribution du FSE ou à une autre réglementation ? Cette mesure fragilise notamment le secteur associatif.

Mme Laurence Harribey, présidente. – C'est un véritable problème. Nombre d'associations renoncent aujourd'hui à répondre aux appels d'offres pour cette raison. La réglementation vaut pour tout le monde, mais la question de la sécurisation se pose dès lors qu'il s'agit de fonds européens. D'ailleurs, ce problème commence à se poser pour des missions locales dans le cadre de la garantie jeunes. Au regard de l'évaluation sur le résultat, nombreuses sont les missions locales qui s'interrogent : même si ce dispositif fonctionne plutôt bien, vu le public concerné, le résultat n'est pas toujours au rendez-vous. Prenons garde à l'éventuel effet de déviance, qui serait catastrophique.

Mme Véronique Gallo. – Je vous l'accorde, il est souvent compliqué pour les missions locales d'assurer le suivi de l'ensemble des obligations liées à l'octroi d'une subvention européenne.

Toutefois, le dispositif de la garantie jeunes a bénéficié d'un règlement délégué de la Commission. Les missions locales n'ont pas à ce titre de convention FSE : la DGEFP obtient un remboursement par la Commission des dépenses de la Garantie jeunes si elles atteignent les résultats escomptés. En dehors du *reporting*, elles n'ont pas à assurer la gestion du FSE.

M. Victorien Lurel. – En Guadeloupe, nous avons créé un successeur de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), Guadeloupe Formation. Par cette structure publique, la région fait du « *in house* », en lui confiant des crédits importants au titre du FSE pour ce qui concerne les appels d'offres. Pour éviter les contentieux, un tiers des appels d'offres sont laissés au privé. Cette formation en direct n'a

jamais été contestée par la CICC. Il en va différemment pour les associations car nous n'avons pas trouvé la bonne formule.

M. Pierre Louault. – Je connais la question des fonds européens depuis vingt-cinq ans et je reconnais que le FSE a été beaucoup simplifié, avec des résultats indiscutables. Cependant, la Cour des comptes pointe deux faiblesses.

La première concerne le manque de concertation avec les régions, les départements et l'État. Vous l'avez dit, les fonds européens sont forcément plus complexes que les fonds français car on empile les réglementations, au lieu de les harmoniser. Or, c'est ce vers quoi nous devons tendre. Il n'est pas normal que l'État fixe des règles contradictoires avec les règles européennes, et vice versa, pour les mêmes objectifs et les mêmes services rendus. Quelles améliorations peuvent être envisagées en la matière ?

La seconde faiblesse a trait à la question des délais de paiement. La France se met un point d'honneur à sécuriser les versements de l'Europe. Ne pourrait-on pas prévoir un paiement semestriel, ce qui permettrait d'améliorer considérablement la trésorerie des associations ?

La semaine dernière, j'ai rencontré les membres d'une association qui avait répondu à un appel à projets européen. Le processus a été rapide : l'appel à projets a été déposé au mois d'octobre ; la réponse a été donnée en janvier ; un acompte de 50 % a été versé au mois de mars. Pourquoi les acomptes sont-ils possibles dans certains cas et pas dans d'autres ? La faute incombe-t-elle à la France, à l'Europe ?

Mme Laurence Harribey, présidente. – Le mécanisme est un peu différent puisque l'évaluation des projets est faite au niveau européen.

M. Pierre Louault. – On posera la question à Bruxelles.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Oui, mais force est de constater que ce type d'appels d'offres pose beaucoup moins de problèmes.

Mme Véronique Gallo. – Concernant les délais de paiement, les associations ou les organismes se plaignent souvent d'attendre les crédits pendant deux ou trois ans. Mais entre la demande de financement et le moment où les versements sont effectués, il se passe beaucoup de choses. Je l'ai dit, la procédure est très encadrée, avec une instruction, une programmation dans une instance partenariale, un conventionnement et une demande de remboursement, qui donne lieu à un contrôle de service fait et au paiement. Dans le cadre de nos règles de gestion, nous imposons un bilan intermédiaire lorsqu'une opération est longue, afin de rembourser le porteur à mi-parcours. Nous lui laissons aussi contractuellement la possibilité de faire des demandes de remboursement dès lors qu'il a atteint un volume significatif de dépenses – 30 % environ. Mais les porteurs de projets ne sont pas toujours désireux de faire plusieurs demandes de remboursement. Nous nous retrouvons souvent avec un engorgement des demandes de remboursement en juin après la fin des opérations. Je le redis, il s'agit d'une pratique ; nous n'imposons pas qu'il en soit ainsi : il est possible pour les porteurs de projets de déposer plus fréquemment des demandes de remboursement.

Certes, cette question reste posée, mais c'est plus le délai de traitement de la chaîne qui doit être analysé, et nous y travaillons en vue de la prochaine programmation : comment faire pour conventionner plus rapidement ? On parle toujours du délai de paiement,

mais il est en bout de chaîne. Nous analysons toutes les étapes pour voir comment on pourrait simplifier les procédures. L'instruction est-elle plus courte et le conventionnement plus rapide lorsque l'on accompagne les porteurs de projets en amont ? Nous voulons vraiment replacer la qualité de service dans la gestion des fonds européens.

Concernant les fonds nationaux, je ne sais pas si le délai d'attribution des aides est beaucoup plus court. De nombreux projets sont bloqués parce qu'un cofinanceur n'apporte pas la preuve de son conventionnement avec l'organisme public qui lui a attribué.

Les avances permettent au moins de supporter le délai de traitement. Toutefois – et là est toute l'ambiguïté –, le règlement européen impose comme critère de sélection une capacité administrative et financière des porteurs. Pour pouvoir bénéficier de fonds européens, il faut donc avoir une assise financière suffisante.

M. Pierre Louault. – L'accord avec les conseils départementaux a souvent réglé le problème.

Mme Véronique Gallo. – Il est très intéressant que des organismes intermédiaires aient la capacité d'assurer le préfinancement. Vu le faible volume des avances dont nous disposons, nous privilégions les associations fragiles. Je l'ai dit, 50 % des porteurs bénéficient des avances, et 85 % de ces avances sont consenties aux associations.

Mme Laurence Harribey, présidente. – Je vous remercie infiniment de votre participation et de votre éclairage.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site Internet du Sénat.

Audition de MM. Daniel Prieur, secrétaire adjoint de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, président de la chambre interdépartementale d'agriculture Doubs-Territoire de Belfort, et Guillaume Cloye, chef du service territoires, alimentation et forêts (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site Internet du Sénat.

La réunion est close à 18 h 30.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 22JUILLET ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 24 juillet 2019

à 9 h 30

Salle Médicis

- Audition (ouverte au public et à la presse, captation vidéo) sous forme de table ronde, sur la refonte du dispositif public d'appui au commerce extérieur, autour de
 - . Mme Christine Lepage, directrice des affaires internationales du MEDEF ;
 - . M. François Turcas, président de la CPME et vice-président chargé de l'international ;
- Présentation du rapport d'information de M. Fabien Gay sur la qualité des steaks hachés distribués dans le cadre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 24 juillet 2019

à 9 h 30

Salle n° 245

- Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État au numérique.
- Nomination des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de modernisation de la distribution de la presse.
- Nomination des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la création d'un Centre national de la musique.

Commission des finances

Mardi 23 juillet 2019

à 14 h 30

Salle n° 131

- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 en nouvelle lecture, sous réserve de sa transmission

Eventuellement, l'après-midi, à l'issue de la discussion générale (salle de la commission)

Salle n° 131

- Examen des éventuels amendements sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 en nouvelle lecture (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général), sous réserve de sa transmission.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mardi 23 juillet 2019

à 14 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 681 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi n° 666 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la Polynésie française (rapporteur : M. Mathieu Darnaud).

Mercredi 24 juillet 2019

à 10 heures

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 300 (2018-2019) visant à moderniser la régulation du marché de l'art, présentée par Mme Catherine Morin-Desailly et plusieurs de ses collègues.

- ° Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 645 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à lutter contre les contenus haineux sur internet.

- Examen, en deuxième lecture, des amendements éventuels sur le texte n° 684 (2018-2019) de la commission, sur la proposition de loi n° 665 (2018-2019) modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires (rapporteur : Mme Agnès Canayer).

- Communication sur les prochains travaux de la commission et nomination de rapporteurs sur :

. le groupe de travail, commun avec la commission des affaires sociales, sur l'obligation de signalement par les professionnels soumis à un secret des violences commises sur mineurs,

. le groupe de travail, commun avec la commission des affaires sociales, sur l'expertise psychiatrique en matière pénale,

. la mission d'information sur l'application de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État.

- Suite de la communication de Mme Muriel Jourda sur la jurisprudence rendue pour l'application des dispositions relatives aux malades et à la fin de vie.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024

Mardi 23 juillet 2019

à 8 h 30

Salle 6238 (salle de la commission des affaires culturelles) – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'énergie et au climat

Jeudi 25 juillet 2019

à 9 h 30

Salle n° 245

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Mission d'information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France

Mardi 23 juillet 2019

à 14 heures

Salle René Monory

Captation vidéo – Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Stéphane Le Moing, président directeur général de l'Agence de services et de paiement, et de Mme Valérie Isabelle, directrice du développement rural et de la pêche.