

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	3693
• <i>Les pêcheurs français face au Brexit – Examen du rapport d'information</i>	3693
• <i>Proposition de loi visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	3703
• <i>Désignations de rapporteurs.....</i>	3722
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	3725
• <i>Projet de loi de finances pour 2022 -Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement</i>	3725
• <i>Audition de M. Nicolas de Lacoste, envoyé spécial pour la Biélorussie.....</i>	3735
• <i>Proposition de loi visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à créer les instituts régionaux de formation – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	3744
• <i>Déplacement en Espagne, du 17 au 20 novembre 2021 - Communication.....</i>	3754
• <i>Déplacement en Italie, du 1^{er} au 4 décembre 2021 – Communication (sera publiée ultérieurement).....</i>	3759
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	3761
• <i>Audition de M. Fabrice Lenglart, rapporteur général à la réforme du revenu universel d'activité (RUA)</i>	3761
• <i>Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à la création d'une plateforme de référencement et de prise en charge des malades chroniques de la covid-19 – Examen du rapport et établissement du texte de la commission.....</i>	3773
• <i>Désignation de rapporteurs</i>	3779
• <i>Projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français – Audition de Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée auprès de la ministre des armées, chargée de la mémoire et des anciens combattants</i>	3780
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	3789
• <i>Enjeux de la présidence française de l'Union européenne en matière environnementale : comment la France peut-elle impacter le Green deal - Audition(sera publié ultérieurement)....</i>	3789

• <i>Désignation de rapporteurs</i>	3789
• <i>Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique (sera publié ultérieurement)</i>	3789

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 3791

• <i>Proposition de loi visant à la démocratisation du sport en France – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	3791
• <i>Proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire - Examen du rapport et du texte de la commission</i>	3836

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 3849

• <i>Communication</i>	3849
• <i>Désignation de rapporteurs</i>	3850
• <i>Projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire - Désignation des candidats de l'éventuelle commission mixte paritaire</i>	3851
• <i>Proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire – Examen du rapport pour avis.</i> 3851	
• <i>Proposition de loi relative au port du casque à vélo et dans le cadre d'autres moyens de transport – Examen du rapport et du texte de la commission</i>	3859

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 3865

• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes (sera publié ultérieurement)</i>	3865
---	------

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL ET LE SYSTÈME DE SANTÉ EN FRANCE 3867

• <i>Audition de médecins - Docteur Gérald Kierzek, médecin urgentiste, directeur médical de Doctissimo ; professeurs Michaël Peyromaure, chef du service d'urologie à l'hôpital Cochin (Paris), et Stéphane Velut, neurochirurgien au CHU de Tours (sera publié ultérieurement)</i>	3867
• <i>Audition des conférences de présidents des commissions médicales d'établissement - Docteurs Marie-Paule Chariot, présidente de la conférence médicale d'établissement de l'hospitalisation privée, Thierry Godeau, président de la conférence des commissions médicales d'établissement des centres hospitaliers, Laurence Luquel, présidente de la conférence des établissements de santé privés à but non lucratif et professeur François-René Pruvot, président de la conférence des commissions médicales d'établissement des centres hospitaliers universitaires (sera publié ultérieurement)</i>	3867

- *Audition du professeur Rémi Salomon, président de la commission médicale d'établissement de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (sera publié ultérieurement)..... 3867*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES..... 3869

- *Recours aux cabinets de conseil pendant la crise sanitaire (le point de vue des cabinets) – Audition de MM. Charles Boudet, directeur général de JLL France, Olivier Girard, président d'Accenture pour la France et le Benelux, et Laurent Penard, président de Citwell Consulting 3869*
- *Audition de M. Matthieu Courtecuisse, président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil, fondateur du cabinet de conseil Sia Partners (sera publié ultérieurement) 3883*
- *Audition de Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement (sera publié ultérieurement)..... 3883*

COMMISSION D'ENQUÊTE « AFIN DE METTRE EN LUMIÈRE LES PROCESSUS AYANT PERMIS OU POUVANT ABOUTIR À UNE CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS EN FRANCE, ET D'ÉVALUER L'IMPACT DE CETTE CONCENTRATION SUR LA DÉMOCRATIE » 3885

- *Audition d'associations en lien avec les médias – M. Mathias Reymond, co-animateur du site de critique des médias Action-Critique-Médias et M. Nicolas Vescovacci, journaliste, président de l'association Informer n'est pas un délit 3885*
- *Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) .. 3896*
- *Audition de M. Emmanuel Poupart premier secrétaire général, et de M. Alexandre Buisine membre du bureau national, du Syndicat national des journalistes 3909*
- *Audition des sociétés de journalistes (SDJ) – Mme Frédérique Agnès, présidente de la société des journalistes de TF1, MM. Julien Fautrat, président de la société des journalistes de RTL et Nicolas Ropert, président de la société des journalistes de RMC 3916*
- *Audition des représentants de la presse écrite – M. Alain Augé, président du Syndicat des éditeurs de la presse magazine, M. Laurent Bérard-Quélin, président de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée, et Mme Cécile Dubois, coprésidente du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne..... 3928*
- *Audition de M. Emmanuel Combe, président par intérim, et M. Stanislas Martin, rapporteur général, de l'Autorité de la concurrence..... 3942*
- *Audition de Mme Isabelle de Silva, conseillère d'État, ancienne présidente de l'Autorité de la concurrence..... 3957*

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LA JUDICIARISATION DE LA VIE PUBLIQUE : UNE CHANCE POUR L'ÉTAT DE DROIT ? UNE MISE EN QUESTION DE LA DÉMOCRATIE PRÉSENTATIVE ? QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA MANIÈRE DE PRODUIRE DES NORMES ET LEUR HIERARCHIE ? ».....	3973
• <i>Audition de M. Pierre Steinmetz, ancien membre du Conseil constitutionnel</i>	3973
• <i>Audition de M. Jean-Éric Schoettl, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel.....</i>	3979
MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE	3991
• <i>Audition de Mme Dominique Schnapper, sociologue</i>	3991
• <i>Audition de M. Jean-Pierre Obin, inspecteur général honoraire de l'éducation nationale, auteur du rapport <i>La formation des personnels de l'éducation nationale à la laïcité et aux valeurs de la République</i> (2021)</i>	4001
MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE..	4015
• <i>Échange de vues sur le programme de travail</i>	4015
PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 10 JANVIER ET À VENIR	4019

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 15 décembre 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Les pêcheurs français face au Brexit – Examen du rapport d'information

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. –

Lorsque nous avons auditionné la ministre de la mer Annick Girardin, jeudi 9 décembre dernier, nous avons évoqué une actualité très dense, avec la date butoir du 10 décembre 2021. Cette date correspondait, tout d'abord, à l'expiration du délai accordé par la Commission européenne aux autorités britanniques pour l'octroi des licences de pêche, mais aussi pour les négociations relatives aux totaux admissibles de capture (TAC) dans les eaux britanniques, qui devaient être arrêtés le même jour. S'y ajoutait le premier tour des négociations pour les TAC dans les eaux de l'Union européenne (UE), à intervenir lors du Conseil pêche des 12 et 13 décembre 2021.

Ces échéances passées, le résultat obtenu apparaît décevant : le Premier ministre britannique Boris Johnson a affirmé ne pas se sentir tenu par les « ultimatums » de la France et de l'Union européenne (UE), et sur 104 licences encore demandées, il n'en a finalement accordé, le lendemain, que 30. On ne peut pas vraiment dire que la France ait été entendue... Les TAC dans les eaux britanniques n'ont pas été décidés à temps, et, faute de mieux, on appliquera une clé de répartition au prorata pour les trois premiers mois de 2022. Avouez qu'il peut être difficile de se projeter pour un pêcheur opérant dans les eaux britanniques !

Les TAC dans les eaux européennes ont été annoncés hier matin, mardi 14 décembre 2021, et, comme nous le craignions, ils ne tiennent pas compte du contexte exceptionnel lié, coup sur coup, à la Covid-19 et au Brexit. Ces TAC ne permettent pas un report, même temporaire, sur nos eaux, de la quotité de pêche rendue impossible dans les eaux britanniques.

À l'aune de ces derniers rebondissements, on peut dire que nous ne nous sommes pas trompés, en demandant à notre collègue Alain Cadec de préparer un rapport, en tant que président de la section « Pêche et produits de la mer », pour les deux commissions des affaires économiques et des affaires européennes du Sénat.

À titre personnel, j'observe avec inquiétude que l'on semble prêt à diminuer nos capacités productives alors que les standards environnementaux de l'UE sont parmi les plus ambitieux au monde, tandis que, dans le même temps, des bateaux-usines chinois ou russes sillonnent les mers. Je suis également sidérée que personne, hormis peut-être dans ces murs, ne mentionne le drame qui se dessine pour l'après-juin 2026, si nous l'abordons dans le même état d'impréparation que 2021, avec la perspective de renégociations annuelles des quotas.

Je laisse désormais la parole à Jean-François Rapin, et je suis impatiente d'entendre Alain Cadec nous présenter ses constats et ses propositions.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Je me réjouis que nos deux commissions se réunissent aujourd’hui pour traiter de la situation des pêcheurs à la suite du Brexit. Derrière ce sujet, ce sont des professionnels qui perdent patience, et, plus grave, qui perdent espoir pour l’avenir de leur métier. Sont en jeu une filière, mais aussi des familles et des territoires.

La commission des affaires européennes y prête attention depuis l’origine : dès la signature de l’Accord de retrait du Royaume-Uni en octobre 2019, elle a travaillé à élaborer une proposition de résolution européenne pour peser sur le mandat de négociation, en vue du nouveau partenariat à construire avec les Britanniques. Cette résolution plaiddait pour que le sujet de la pêche ne soit pas dissocié du reste de l’accord, dans l’intérêt même de nos pêcheurs : ce fut la ligne de conduite tenue jusqu’au bout par le négociateur Michel Barnier et cela a évité un « *no deal* » qui aurait signifié la fin pure et simple de l’accès aux eaux britanniques.

Mais la mise en œuvre de l’Accord de commerce et de coopération finalement conclu entre les deux parties le 24 décembre 2020 est rendue très difficile par l’enjeu de politique intérieure que cela représente pour le Royaume-Uni. Nous avons entendu hier Catherine Colonna, notre ambassadrice à Londres, dans le cadre du groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique, et elle nous a confirmé que, sur ce sujet de la pêche où nos intérêts sont pourtant liés – les eaux britanniques étant poissonneuses mais les consommateurs étant surtout français –, et où nous aurions pu espérer des compromis, l’isolationnisme britannique, et même l’exceptionnalisme britannique pour reprendre ses mots, donne une charge politique excessive au dossier de la pêche et complique son issue.

Notre conviction nous conduit à penser que nous avons tout intérêt à européaniser le sujet pour éviter le face-à-face avec le Royaume-Uni et utiliser à notre avantage le poids des vingt-sept États membres, tant qu’ils restent unis. C’est pourquoi notre commission a auditionné cette année, non seulement les ministres concernés et le Comité national des pêches et des élevages marins, mais aussi le commissaire européen Virginijus Sinkevičius, de même que plusieurs députés au Parlement européen. Et je me félicite qu’Alain Cadec, qui a présidé la commission pêche du Parlement européen, soit aujourd’hui celui qui préside le groupe d’études « Pêche et produits de la mer » au Sénat et consacre un rapport à cette question. Nous l’écouterons avec attention.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Je suis très heureux de vous présenter les principales orientations du rapport que vous avez bien voulu me confier sur les pêcheurs français face au Brexit.

Nous avons dû agir dans un temps limité, avec la difficulté d’un sujet « chaud », d’une actualité en mouvement. Dans ce rapport, je traite bien sûr de la question des licences de pêche non octroyées par les Britanniques, je reviens sur ses causes et en analyse les conséquences. À ce sujet, le message politique que je voudrais faire passer est très clair et très simple : il ne faut pas laisser les Britanniques faire des pêcheurs français les « victimes collatérales » ni les « variables d’ajustement » du Brexit.

Mais j’ai également pensé, et c’est, je crois, l’une des caractéristiques de cette Haute Assemblée, qu’il était opportun d’essayer de voir plus loin ou plutôt d’essayer de discerner, en-dessous de l’écume, les lames de fond, c’est-à-dire de percevoir les évolutions structurelles, au-delà de la seule conjoncture.

L'Accord de commerce et de coopération du 24 décembre 2020 entre les deux parties, en particulier son volet pêche, a été perçu avec soulagement par les pêcheurs français car il s'agissait d'une meilleure issue qu'un « *no deal* ». Le volet pêche de cet Accord accorde aux pêcheurs de l'UE un sursis de 5 ans et demi, jusqu'à juin 2026, période de transition pendant laquelle l'Union européenne sécurise 75 % de ses quotas de pêche dans les eaux britanniques pour en rendre à terme 25 % aux pêcheurs britanniques, qui en voulaient au départ 60 %.

Cela apparaît certes moins avantageux que la politique commune de la pêche, qui garantissait jusqu'alors un accès à la zone économique exclusive britannique et, en cas de « droits historiques », un accès à la bande côtière britannique (les 6-12 milles). C'est donc une perte, sachant que le quart de la pêche hexagonale est réalisée dans les eaux britanniques. Mais il faut bien comprendre qu'avec un « *no deal* », il aurait fallu renégocier l'intégralité de nos quotas. À cet égard, nous disposons d'un répit de cinq ans et demi. Ce n'est pas pour rien que les premiers mécontents de l'accord étaient les pêcheurs britanniques, s'estimant trahis, eux qui ont voté à 90 % pour le Brexit.

Ce compromis est à mettre au crédit du négociateur en chef de l'Union européenne, Michel Barnier : il a réussi à lier les négociations sur la pêche, laquelle pèse 1 % du PIB de l'UE, avec l'ensemble des négociations commerciales et douanières, dont le poids économique est très supérieur. C'était d'ailleurs la demande de la commission de la pêche du Parlement européen, que j'avais l'honneur de présider.

Il convient de souligner la situation juridique particulière des îles anglo-normandes. Il y a eu une volonté délibérée, notamment de Jersey, de remettre en cause le compromis trouvé avec les accords dits de la baie de Granville du 4 juillet 2000, qui délimitaient les eaux anglo-normandes et les droits de pêche autour de deux principes qui me semblent incontournables : des relations de bon voisinage, et la nécessité d'un régime particulier compte tenu de la proximité géographique.

Ces principes avaient permis de dégager un consensus en associant professionnels, scientifiques et administrations au sein d'un comité de gestion et de suivi. Les îles anglo-normandes, « dépendances de la couronne britannique », jouissant d'une grande autonomie, elles n'étaient à ce titre pas couvertes par le droit de l'UE et n'ont d'ailleurs même pas pris part au vote qui a conduit au Brexit. Pourtant, par opportunisme, elles ont demandé à être couvertes par l'Accord de commerce et de coopération, qui annule et remplace toute disposition antérieure en matière de pêche – c'est l'article 19 de la rubrique pêche. Depuis lors, Jersey, notamment, s'est montrée beaucoup moins conciliante que Guernesey.

Côté bilan de l'application de l'Accord, le compte n'y est pas. Nul ne doutait, dès sa conclusion, que l'application en serait difficile, mais pas à ce point ! Si on met de côté les 734 licences de pêche attribuées dès janvier 2021 pour la zone économique exclusive (ZEE), pour se concentrer sur les 6-12 milles de la Grande-Bretagne et les eaux anglo-normandes : 300 licences définitives ont été accordées sur 374 demandées, soit un taux de refus significatif de 20 %.

Or, ce sont quasi exclusivement les petits navires français de pêche côtière qui se sont vu refuser des licences, les « moins de 12 mètres ». C'est non seulement injuste, mais c'est tout notre modèle de pêche artisanal, de proximité, et les arrière-pays, qui sont bouleversés.

J'en viens à mon analyse de l'impasse actuelle des négociations. Ce sont bien sûr les Anglais qui ont « tiré les premiers », en interprétant le traité à leur manière.

L'échec provient tout d'abord de la mauvaise foi britannique autour des définitions des « antériorités de pêche » et des « navires de remplacement » : les Britanniques ne se sont pas en l'espèce contentés de préciser l'Accord, ils l'ont modifié substantiellement en l'interprétant. Leur démarche est donc bien illégale au regard dudit Accord et du principe *pacta sunt servanda*, pierre angulaire du droit international. Les exigences rétroactives de Londres s'inscrivent dans une stratégie de tracasserie administrative délibérée.

Les négociations sont aussi pour ainsi dire « restées à quai », parce que la Commission européenne n'a pas été assez vigilante. Elle était pourtant la seule partie à l'accord avec les Britanniques et donc la garante de sa bonne application. Or, elle n'a réagi que tardivement, à l'automne 2021.

Je vois trois explications à cela. D'abord, le sujet apparaît très franco-britannique et il n'a pas suscité de réflexe de solidarité parmi les autres États membres, pour qui il s'agit d'un conflit sans grande portée économique, et de surcroît largement résolu, vu de Bruxelles. L'échelon européen pouvait ne pas paraître le bon, mais le cadre fixé par l'Accord nous y contraignait. Le circuit de communication entre pêcheurs français et administration britannique est beaucoup trop complexe : les comités départementaux ou régionaux des pêches aident les pêcheurs à compiler les éléments de preuve, ensuite examinés par la direction des pêches à Paris (DPMA), réexaminés par la DG MARE au sein de la Commission de Bruxelles, transmis à Londres qui, le cas échéant, les fait parvenir à Saint-Hélier ou Saint-Pierre-Port. Alors que Jersey est à 25 km des côtes françaises... La Commission européenne a admis procéder avec les États membres à un filtrage des demandes, certes au nom de la crédibilité des dossiers, mais n'y a-t-il pas eu un excès de zèle de nos autorités ?

Ensuite, la France a incontestablement perdu de son influence à Bruxelles et ce malgré ses alliés potentiels, les États « amis de la pêche », et le soutien unanime de la commission de la pêche du Parlement européen, qui a voté à l'unanimité une résolution pour soutenir la France dans ce dossier. Les pouvoirs publics français n'ont pas su agir assez rapidement pour faire endosser des « mesures correctives » par la Commission européenne, seule habilitée à les prendre. Par ailleurs, il ne faut pas trop espérer de la présidence française du Conseil de l'UE ; je pense que la France aurait dû renoncer à cette présidence et passer la main à la Suède, pour prendre le tour d'après, car son temps utile ne sera que de deux mois en raison de l'élection présidentielle.

Enfin, le commissaire européen à l'Environnement et à la Pêche a peut-être vu dans cet épisode l'occasion de réduire nos capacités de pêche, ce qu'il demande depuis des années au nom de la conservation des ressources halieutiques. Or, comme l'a rappelé la présidente Sophie Primas, l'espace maritime de l'Union européenne est le plus contrôlé au monde et préserve le mieux la biomasse.

J'aurai bien sûr un mot pour notre Gouvernement et notre Président, dont la stratégie a été contradictoire. Pas entendue à Bruxelles, la France est tombée dans le piège d'un affrontement bilatéral alors que l'accord est euro-britannique, pas franco-britannique. Les autorités françaises se sont lancées dans une surenchère d'annonces de mesures de « rétorsion » irréalistes, et sans doute contraires au droit international comme aux règles européennes : coupures d'électricité, contrôles douaniers systématiques... Les Anglais ont eu beau jeu de qualifier la réaction française de « disproportionnée ». « En même temps », ces

mesures n'ont jamais été appliquées, les ministres ayant été désavoués par le Président de la République au G20 de Rome, qui a proposé une désescalade à Boris Johnson, ce qui a nui à la cohérence de la parole de la France.

Cerise sur le gâteau, la ministre de la mer a rappelé publiquement que le Gouvernement envisageait un plan de sortie de flotte (PSF) pour les navires n'ayant pas obtenu de licences. En pleine négociation, cela a donné le signal d'un renoncement. Ce sont des dizaines de bateaux que l'on envisage de détruire, ainsi que les droits de pêche qui y sont associés. Est-ce cela, l'avenir que l'on promet à nos jeunes dans les lycées professionnels maritimes ? La ministre, dans le même discours, annonce un renforcement de la formation des jeunes marins... Par ailleurs, comment voulez-vous dans ces conditions que Bruxelles négocie ?

Je souhaite également insister sur la nécessité d'anticiper les échéances des prochaines années, notamment l'après-2026, pour maintenir nos capacités de production.

Il faut avoir à l'esprit que l'affaire des licences ne représente que le début d'un long chemin de croix pour accéder aux eaux britanniques, à cause de trois écueils. En effet et tout d'abord, si les parts respectives du « gâteau » sont définies par l'Accord, la taille de ce gâteau doit être décidée chaque année, normalement avant le 10 décembre. En ciblant les baisses de totaux admissibles de capture (TAC) sur les espèces pour lesquelles ils ont une part réduite, les Britanniques peuvent instrumentaliser ces TAC pour gêner les Européens. Ensuite, les Britanniques peuvent prendre ce qu'on appelle des « mesures techniques », par exemple sur le maillage des filets ou sur les dates de pêche, qui peuvent constituer des barrières à l'entrée si elles ne sont pas prises en fonction de considérations strictement scientifiques, comme le prévoit normalement l'Accord. Les autorités britanniques ont d'ores et déjà annoncé de telles mesures, qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Enfin, ces dernières pourront, après juin 2026, renégocier annuellement les quotas. Ce sera une épée de Damoclès, source d'insécurité juridique permanente pour les marins, si nous ne l'anticipons pas.

Ainsi, en deux ans, nos pêcheurs ont subi une triple peine : la Covid-19, le Brexit, et la baisse des TAC. Nous aurions besoin de la bienveillance des autorités européennes, pour reporter sur nos eaux les autorisations de pêche perdues dans les eaux britanniques. D'une façon générale, 15 % des ressources halieutiques étaient bien gérées en 2000, nous en sommes aujourd'hui à 60 %, c'est dire les efforts qui ont été fournis ! Je ne demande pas d'augmenter nos capacités de pêche, car elles sont à un bon état, mais de les maintenir, en autorisant un report.

La France est un grand pays maritime, mais nous importons les deux tiers du poisson que nous mangeons. Sortir d'une logique productive en Europe se traduirait par la perspective d'un déficit commercial accru en matière de produits de la mer : voilà ce que je désigne sous les termes de « durabilité dans un seul pays ». Rappelons que l'UE pêche 3 % du poisson mondial, contre 40 % pour la Chine. C'est aussi pour cela qu'il faut contester le PSF, notre souveraineté alimentaire est en jeu !

Enfin, je souhaite vous livrer quelques recommandations, quelques pistes que je soumets à votre sagacité. J'identifie, à cet effet, trois catégories de mesures, à court, moyen et long terme.

À court terme, on ne doit pas accepter le fait accompli britannique sur les licences. L'UE est fondée, autant que le Royaume-Uni, à décider des mesures d'application de

l'Accord. Concrètement, nous devons obtenir des autorisations temporaires pour nos pêcheurs qui se trouvent encore en attente du traitement de leurs dossiers, de même que la transparence des Britanniques sur leurs méthodes d'instruction, ainsi qu'une indulgence de leur part, pour ceux de nos bateaux qui étaient par exemple en travaux et qui ont atteint le nombre de jours requis en moyenne, mais pas année par année.

En contrepartie, la France et l'UE doivent se montrer irréprochables quant à la démonstration des antériorités de pêche, en exploitant mieux toutes les données qu'elles ont à disposition et en transmettant toutes les demandes, sans autocensure.

Il faut en parallèle fluidifier les échanges avec les Britanniques en mobilisant l'Europe et les régions. Nous devons réaffirmer, tout d'abord, le mandat clair de la Commission européenne en matière d'obtention des licences, mais demander parallèlement une habilitation de l'Union pour négocier de façon bilatérale avec le Royaume-Uni des « accords de Granville II », puisqu'il s'agit d'une politique exclusive. Plus largement, un dialogue régulier doit être institué entre nos régions, les îles anglo-normandes et les autorités britanniques, pour prévenir les différends en amont.

Enfin, si les Britanniques persistent dans leur attitude non coopérative, il ne faut pas exclure des mesures correctives, dans le respect de la légalité internationale. La France doit peser de tout son poids au sein de l'UE pour que cette dernière prenne de telles dispositions. Mais notre pays ne peut en aucun cas s'y substituer. Par gradation, trois types de mesures sont prévus par l'Accord de commerce et de coopération. Il s'agirait, tout d'abord, de suspendre l'accès à nos eaux et le traitement tarifaire préférentiel pour les navires et les produits de la pêche britanniques. Cette option a le mérite d'appuyer sur la dépendance britannique à l'égard des consommateurs européens, puisque plus de la moitié du poisson débarqué par les Britanniques est destiné à ce marché. Mais il faut dans ce cas aider les mareyeurs, qui ne doivent pas être des victimes collatérales de notre diplomatie. Attention aussi à ce que ces mesures soient appliquées dans tous les États membres de l'UE, sinon le traitement du poisson britannique se déporterait sur les ports belges ou néerlandais.

Ensuite, nous pourrions suspendre l'exonération de droits de douane accordée à d'autres marchandises que les produits de pêche : c'est l'option des mesures croisées, qui devrait être recherchée en priorité, mais cela implique de mobiliser les autres États membres de l'Union européenne.

Enfin, il y aurait la possibilité de remettre en cause plus globalement l'application de l'Accord de commerce et de coopération, voire de le dénoncer. Cette option est envisageable s'agissant du volet pêche pour les îles anglo-normandes, mais pas pour le Royaume-Uni, car pour ce dernier une clause lie la rubrique pêche à la rubrique commerce : les répercussions économiques seraient énormes.

Outre les rétorsions directes, on peut également proposer d'ajouter Jersey et Guernesey à la liste de l'UE des territoires non coopératifs en matière fiscale. Ce sont deux paradis fiscaux, c'est un argument.

À moyen terme, il faut anticiper le grand saut dans l'inconnu de l'après 2026 mieux que les problèmes de l'année 2021 ne l'ont été. Les négociations avec les Britanniques seront difficiles. Il faudra s'accorder au niveau européen pour imposer à la partie adverse la pluri-annualité des quotas : on ne peut accepter l'annualité, qui enlève toute visibilité aux

pêcheurs ! Il faudra aussi refuser la commercialisation des licences. Pour ce faire, il faudra lier les négociations après 2026 à celles sur l'accès des Britanniques aux eaux de l'UE.

À long terme, la France doit maintenir ses capacités de pêche. Cela passe par de nouvelles opportunités de pêche afin de limiter notre dépendance aux importations, en obtenant de la Commission un report de l'effort de pêche dans nos eaux, sous le contrôle des scientifiques, mais aussi en récupérant des quotas britanniques dans les eaux norvégiennes et islandaises. Un autre sujet qui me tient à cœur est celui du mitage des zones de pêche par les parcs éoliens *offshore* : il faudrait une plus grande association des pêcheurs aux décisions d'implantation et à la gestion de ces parcs.

Je conclurai mon propos en faisant valoir qu'il faut construire un plan de modernisation de notre flotte, pas pour en augmenter le volume mais pour le stabiliser, et certainement pas pour détruire des navires par le biais d'un « plan de sortie de flotte ». En cas de besoin, des arrêts temporaires sont préférables, sur le modèle des « arrêts Brexit » et des « arrêts Covid ».

La Réserve européenne d'ajustement au Brexit doit servir à actualiser et non à détruire notre capacité de pêche. Elle doit contribuer à promouvoir la sécurité des navires, les économies d'énergie et la sélectivité des engins de pêche. Il faudrait également financer un plan de modernisation du secteur du mareyage, pour accompagner ce secteur dans sa transformation écologique, par exemple en matière d'emballages plastiques et de transport... Nous pourrions aussi lancer un plan « pêche et produits de la mer » dans l'objectif de ramener de 65 % à 50 % notre dépendance aux importations d'ici dix ans. Je suggère encore de rechercher une meilleure valorisation et de meilleurs débouchés pour certaines espèces qui se trouvent parfois en abondance (comme le tacaud ou le carrelet) voire en surabondance (comme le poulpe) dans les eaux françaises mais sont boudées par les consommateurs. Je suggère enfin de poursuivre l'amélioration de l'attractivité des métiers de la pêche et de développer l'aquaculture, notamment dans des fermes piscicoles durables, différentes de ce que l'on trouve en Norvège, où il s'agit de fermes industrielles et polluantes.

M. Pierre Louault. – Sait-on combien de demandes de licences sont restées sans réponse ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – Il y en a encore 74 et je crois que les Britanniques ont décidé qu'ils n'en accorderaient plus. Le secrétaire d'État chargé des affaires européennes, M. Clément Beaune, fait valoir que nous sommes au « dernier kilomètre » ; je n'y crois guère !

Mme Anne-Catherine Loisier. – Est-il envisageable de récupérer des zones de pêche, en particulier dans l'Atlantique nord, ou bien est-ce une source de tensions ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – Oui, c'est possible, une partie des quotas dans les eaux norvégiennes et islandaises sont partagées avec le Royaume-Uni, on y trouve en particulier beaucoup de cabillaud, ce qui peut intéresser nos pêcheurs – mais il y a effectivement un risque de tensions.

M. Laurent Duplomb. – J'avais alerté nos autorités sur la problématique des licences il y a quelques mois. Mais une fois de plus, le résultat démontre la naïveté du Gouvernement français dans la négociation – et même sa faculté à nous mentir, puisque, quand le ministre affirme que 93 % des licences demandées ont été accordées, nous savons

que c'est faux et vous montrez bien combien il y a d'injustice. Les Britanniques jouent sur les mots, ils ne redonnent pas de licence quand le bateau est remplacé, alors que le pêcheur a investi pour moderniser son outil de travail : voilà comment il s'en trouve remercié ! En plus de cela, hélas, nous constatons l'impuissance de la France en Europe. Ce soir, lors de son intervention télévisée, le Président de la République fera probablement des « effets de manche » en présentant ses ambitions pour la présidence de l'UE, mais l'impuissance de la France sur la pêche augure bien mal de ce qui se passera l'an prochain...

M. Didier Marie. – Nos pêcheurs sont otages de la politique intérieure britannique, et même de l'écart entre les déclarations britanniques et ce qui reste de leurs intérêts, sachant que les débouchés de la pêche anglaise sont surtout chez nous. En réalité, la crispation actuelle nuit à tout le monde. Espérons que les difficultés se résoudront rapidement.

J'en viens à mes interrogations. Est-ce que l'UE anticipe la négociation sur les quotas – et quels sont les rapports de force internes à l'Union européenne sur le sujet ? Ensuite, les Britanniques n'accepteraient-ils pas, à l'avenir, le renouvellement des bateaux, alors que les pêcheurs sont obligés d'investir : quelle est donc la continuité de nos droits de pêche ? Enfin, est-ce le Brexit qui explique l'augmentation actuelle du prix du poisson ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – Sur cette dernière question : oui, je crois que c'est bien la crise post-Brexit qui a provoqué l'augmentation des prix à laquelle nous assistons.

Les navires de remplacement sont souvent ceux de jeunes pêcheurs : ce sont donc les jeunes qui vont se trouver sur le carreau, alors que notre ministre parle d'en former davantage, c'est tout à fait contradictoire... L'Accord conclu le 24 décembre 2020 ne définit pas précisément la notion de navire de remplacement : il aurait peut-être fallu le faire avec des critères précis, les Britanniques ont exploité le filon pour limiter nos droits de pêche.

La Commission européenne anticipe le traitement de la question des quotas, mais les Britanniques repoussent la réglementation sur les stocks partagés au second trimestre 2022. D'une façon générale, consentir à une renégociation annuelle serait un drame, car elle intervient tard dans l'année et les pêcheurs n'auraient alors plus aucune visibilité. Voyez comme cela se passe aujourd'hui, par exemple avec les droits de pêche sur la sole dans le Golfe de Gascogne : les chiffres tombent à la fin de l'année, les pêcheurs viennent donc tout juste d'apprendre qu'ils doivent réduire leurs prises d'un tiers, c'est déstabilisant !

Dans la pêche comme ailleurs, c'est chacun pour soi, et nous devons constater que pas un pays européen n'est venu à notre secours dans cette crise, pas plus les Belges, les Hollandais, les Italiens que les Espagnols, pourtant concernés eux aussi : il n'y a pas de solidarité. Il faut bien voir aussi que cette situation est consécutrice à la perte d'influence de la France dans l'UE – alors qu'avant, on pouvait faire le poids en cas de crise.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Les TAC sont-ils fixés par zones de pêche ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – Oui, par zones de pêche.

M. Bernard Buis. – La France est-elle le seul pays affecté ? Qu'en est-il des pays du nord ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – En matière de licences de pêche, notre pays est le plus touché par le Brexit, à hauteur de 70 %, même s'il n'est pas le seul. Pour les autres pays, l'impact porte davantage sur de grands navires. Nous sommes les seuls à être aussi affectés pour de petits bâtiments.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Quand on dit qu'un quart de la pêche hexagonale s'effectue en eaux britanniques, on raisonne à l'échelle de l'ensemble de la pêche française, mais dans les Hauts-de-France, c'est 60 %, et pour certains pêcheurs, c'est même l'intégralité de leurs prises. Nos voisins britanniques sont allés jusqu'à donner des licences à des pêcheurs qui ne pêchaient pas dans leurs eaux : lorsque ces pêcheurs ont proposé de céder leurs licences à d'autres pêcheurs français, les Britanniques ont refusé... C'est dire où l'on en est dans la gestion du dossier.

Sur l'augmentation du prix du poisson, ensuite. Il y a certes le Brexit, mais il faut aussi prendre en compte la raréfaction de la ressource là où l'on peut pêcher, du fait d'une surpêche ponctuelle – le poisson, se faisant rare, coûte plus cher. C'est aussi une conséquence de la réglementation.

Faut-il abandonner tout PSF ? Attention, certains pêcheurs se sont engagés dans des démarches de ce type avant le Brexit, il ne faudrait pas les remettre en cause.

M. Alain Cadec, rapporteur. – Effectivement, je ne vise dans mon rapport que les PSF liés au Brexit.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Les conseils maritimes de façade ont appliqué la directive-cadre sur l'eau (DCE) 2000/60/CE, adoptée le 23 octobre 2000, en arbitrant entre les différents usages de l'eau. J'avais indiqué, en son temps, que si le Brexit se passait mal, les pêcheurs en subiraient les conséquences et que d'autres usages de l'eau feraient l'objet de demandes, notamment en matière de développement de l'éolien. Il faut donc reconsidérer les documents de planification, qui n'ont pas pu intégrer les effets du Brexit.

Enfin, alors que notre ambassadrice au Royaume-Uni a semblé indiquer que le conseil de partenariat et de surveillance de l'Accord n'avait pas été activé, il semble que le comité spécialisé dans la pêche ait tenu une réunion cet été : qu'en est-il ?

Pour l'anecdote également, encore que cela donne à réfléchir, il faut bien mesurer que si un PSF intervenait sur des bateaux neufs, ce serait sur des bateaux tout juste subventionnés par l'UE... ce serait un comble !

Cette situation est dramatique mais elle n'est pas perçue comme telle d'une façon générale, parce que ses conséquences sont localisées. Boulogne-sur-Mer constitue pourtant la première plateforme européenne pour le traitement du poisson : c'est un bassin d'emploi considérable, il est directement menacé – ce serait une perte d'âme, de patrimoine européen et cela n'aurait plus aucun sens d'investir comme on le fait actuellement dans un nouveau centre de formation aux métiers de la pêche, si c'était pour voir disparaître tous les bateaux de pêcheurs...

L'Europe a une vision macro-économique, il faut qu'elle apprenne à voir aussi les problèmes selon une perspective davantage « micro ».

M. Alain Cadec, rapporteur. – J'abonde dans votre sens.

Les PSF que je propose d'interdire concernent seulement les licences dans les eaux britanniques. Il faut cependant se méfier de l'effet d'aubaine des PSF : des pêcheurs en fin de carrière peuvent être tentés de laisser détruire leur bateau contre une forte somme, c'est alors une destruction de nos droits de pêche – je l'ai dit au ministre.

Un emploi à bord, c'est quatre emplois à terre, des bassins d'emploi et des familles sont concernés. Des ports sans bateaux, ce ne sont plus des ports. On l'a vu à Lesconil, par exemple, où plus un seul bateau n'est à quai, c'est un drame pour la ville y compris pour le tourisme – et il faut voir aussi que les pêcheurs sont à bout.

M. Franck Montaugé. – La question est complexe et douloureuse, mais réfléchit-on à des plans de reconversion ?

M. Alain Cadec, rapporteur. – Non, parce qu'on attend toujours la réponse des Britanniques. Et reconvertir un marin pêcheur de 45 ans, il faut être réaliste, c'est très difficile.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Pour faire partie d'un comité de renouvellement de la flotte, où participent les banques et les services de l'État, je peux vous confirmer que l'annualité des quotas ruinerait toute possibilité d'établir des programmes d'investissement pour les pêcheurs.

M. Franck Montaugé. – L'État ne doit-il pas prendre ses responsabilités en appliquant aux bateaux sans licence la notion d'actifs échoués ? Cela existe pour les équipements énergétiques qu'on débranche avant le terme de leur durée de vie théorique : on prend alors en compte la partie des investissements qui n'est pas amortie.

M. Laurent Duplomb. – Dans notre pays, on marche à l'envers. Des plans de reconversion pourraient pousser les pêcheurs à élever des poissons, dans des fermes aquacoles comme il en existe dans d'autres pays. Mais nous sommes stupides au point de racheter aux Espagnols et aux Maltais des thons de Méditerranée que nous avons pêchés mais que, par dogmatisme environnemental, nous refusons d'engraisser et qu'on demande à nos voisins d'engraisser... Quand on est importateur net, il faut trouver des solutions !

M. Daniel Salmon. – Quand beaucoup prônent le retour à l'État-nation, cet épisode nous rappelle combien il peut y avoir de conflictualité entre les États, et quelle est l'utilité de l'UE. Nous reprochons aux Anglais de nous fermer leurs zones de pêche, mais s'ils venaient pêcher chez nous, quelles seraient nos réactions ? Sur l'éolien en mer, ensuite, les Anglais parviennent à atteindre une capacité de 20 gigawatts, sans dommage pour le poisson puisque nous demandons de continuer à accéder à leurs eaux. Enfin, la prudence ne dictait-elle pas, étant donné les difficultés du Brexit, de reporter le renouvellement des navires de pêche ?

M. Jean-Michel Arnaud. – Que va-t-on opposer aux Britanniques, s'ils ne cèdent pas ? Quelle est l'étape suivante ? Soit on abandonne, en laissant la partie adverse gagner, soit nous adoptons une stratégie de rétorsion. On peut critiquer le Gouvernement, mais que ferions-nous à sa place en termes de rétorsion ?

M. Franck Montaugé. – Dans le Gers, il y a une ferme aquacole qui mèle élevage de poisson et culture de végétal, c'est très intéressant mais ce type d'activité n'est pas intégré dans la politique agricole commune.

M. Alain Caedec, rapporteur. – Le parc éolien est important au Royaume-Uni, mais il ne se situe pas dans des zones de pêche. Leurs éoliennes sont implantées surtout en Écosse, côté mer du Nord – alors que la baie de Saint-Brieuc est une zone de pêche, où l'implantation d'éoliennes n'est guère adaptée. Quant au renouvellement des navires, il se fait naturellement, quand le bateau commence à poser des problèmes de sécurité ou de motorisation – et le renouvellement est alors synonyme de continuité de l'activité.

Nous sommes dépendants des importations, mais nous n'avons pas de recette miracle, nos compatriotes consomment beaucoup de poissons d'élevage importés d'Asie, et, malheureusement, de saumons d'élevages industriels, c'est tout cela qu'il faut prendre en compte et faire savoir.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Merci, je vous propose d'autoriser la publication du rapport.

La commission des affaires économiques et la commission des affaires européennes autorisent la publication du rapport.

La réunion est close à 11 h 05.

Mercredi 5 janvier 2022

Proposition de loi visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée - Examen du rapport et du texte de la commission

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cette première réunion de l'année me donne l'occasion de vous présenter tous mes vœux pour 2022, année porteuse d'échéances qui nous obligeront à adapter l'organisation de nos travaux. Je salue ceux d'entre nous qui participent à nos travaux par visioconférence, puisque le contexte l'autorise de nouveau.

Je suis heureuse d'accueillir Mme Amel Guacquerre, sénatrice du Pas-de-Calais, membre du groupe Union Centriste, qui a succédé à notre collègue Catherine Fournier.

En accord avec Franck Montaugé, nous avons annulé notre déplacement dans le Gers qui devait avoir lieu demain, en raison du développement de la grippe aviaire. Pas moins de cinq exploitations sont touchées et nous avons préféré être prudents. Nous effectuerons ce déplacement après la crise.

Nous commençons l'examen du rapport de Laurent Somon sur la proposition de loi de Jean-Noël Cardoux visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée.

M. Laurent Somon, rapporteur. – Je vous présente à mon tour mes meilleurs vœux et je souhaite la bienvenue à Amel Guacquerre, ma voisine, puisque le département du Pas-de-Calais est en bordure du magnifique département de la Somme.

« Mieux que quiconque, les chasseurs savent saisir ces instants fugitifs de bonheur que leur procurent l'immersion dans la nature, le retour au sauvage et cette quête pleine d'espoir leur permettant, parfois, de posséder l'objet de leur passion. » C'est par ces mots que, dans son dernier livre intitulé *Vivre le Vivant*, notre collègue Jean-Noël Cardoux, que je salue, cherche à nous faire partager la philosophie de la chasse, à laquelle s'ajoute une véritable méditation sur la mort. Cela nous place assurément aux antipodes de la volonté d'emprisonnement de la nature auquel il s'agit de mettre fin aujourd'hui.

Je voudrais tout d'abord remercier Jean-Noël Cardoux, auteur de la proposition de loi, d'avoir préparé de longue main et en dehors de tout esprit partisan un texte précis et équilibré visant à lutter contre l'engrillagement des espaces naturels, tout en préservant la propriété privée. Ce texte est aussi l'œuvre d'un homme qui, comme beaucoup d'autres, voit la chasse comme un mode de vie aussi naturel qu'écologique. Il est le défenseur d'une chasse durable, éthique, exigeante, respectueuse des équilibres naturels et qui s'oppose à son artificialisation. Comme il l'écrit dans son livre, c'est conscient des « maladies » de la chasse française qu'il propose des remèdes. Il me faut également souligner que la proposition qu'il fait aujourd'hui contre l'engrillagement vient en complément des amendements qu'il avait déjà fait voter, dans la loi du 24 juillet 2019, pour limiter très strictement les lâchers de sangliers et l'agrainage. Ces dispositions attendent malheureusement toujours leur décret d'application.

Pourquoi aborder aujourd'hui le sujet de l'engrillagement ? De quoi s'agit-il ?

Conjointement avec le droit de clore sa propriété, qui figure à l'article 647 du code civil, le droit de la chasse a reconnu depuis le XIX^e siècle la possibilité de clore un domaine. Chacun connaît des exemples historiques. Jusqu'à une période assez récente, le faible nombre de ces enclos ne suscitait pas de difficulté ou de danger pour la faune. Le problème a commencé à être identifié en Sologne à partir des années 1990 et a pris depuis une ampleur toujours croissante. C'est devenu une sorte de cancer. Il a largement dévoré la Sologne où l'on compte entre 3 000 et 4 000 kilomètres de grillages selon le travail de référence que constitue le rapport d'août 2019 de Michel Reffay et Dominique Stevens, ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, respectivement membres du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER). Le phénomène a pris une telle ampleur qu'on le qualifie de « solognisation ». Ce cancer métastase désormais en dehors de la Sologne.

Comment en est-on arrivé là ? Les explications sont multiples, mais je crois que la principale est la dislocation des relations sociales traditionnelles qui animaient nos campagnes. L'engrillagement est l'expression, dans le monde rural, d'une perte de savoir vivre ensemble. Là où autrefois les usages et les services rendus permettaient d'organiser le passage et le glanage dans le respect des propriétés, comme d'ailleurs une chasse raisonnée, le pillage des fruits forestiers et des fleurs, les dégradations, les pollutions, le non-respect de la tranquillité du gibier, voire des incursions violentes conduisent les propriétaires à ériger des clôtures. Ils cherchent à se protéger de « promeneurs » qui considèrent que la nature serait à tout le monde et que leurs droits sont supérieurs à ceux des propriétaires ou locataires légitimes.

À cette première série d'explications, il faut ajouter la volonté de créer des enclos de chasse derrière des clôtures de plus de 1,80 mètre de haut et enterrées de plusieurs dizaines de centimètres, où il est possible de tuer le gibier en tout temps, de s'exonérer du plan de chasse et du paiement des dégâts de gibiers. Ils répondent à la demande de citadins qui viennent chercher un résultat de tir garanti. C'est une forme de consommation cynégétique résultant de l'accélération des modes de vie et de la métropolisation de notre société. Cette facilité aboutit le plus souvent à une artificialisation des milieux, certains enclos s'apparentant à des élevages.

Aujourd'hui, la multiplication des clôtures doit absolument être arrêtée tant elle pose de problèmes. En matière de sécurité en cas d'incendie de forêt, les parcelles sont inaccessibles aux pompiers. En matière de sécurité sanitaire, l'importation et la concentration d'animaux présentent des risques pour les élevages français. En matière de destruction de la faune et de la flore, les grillages empêchent le libre passage des animaux et le nécessaire brassage génétique. Ils conduisent au piétinement des sols et à la destruction de la flore. La profusion des grands animaux nuit à la petite faune. Enfin, les clôtures mettent en échec le développement du tourisme rural, de nombreux chemins ruraux étant bordés de hauts grillages. Certains chemins communaux sont même barrés par des grilles canadiennes tellement espacées qu'elles présentent un danger pour les cavaliers, les vélos et les enfants.

En définitive, alors que la Sologne est la plus grande zone Natura 2000 de France avec plus de 345 000 hectares auxquels s'ajoutent les quelque 30 000 hectares des étangs de Grande Sologne, elle ressemble de plus en plus à un dédale entre propriétés engrillagées.

Dans ce contexte et alors que trois propositions de loi ont déjà été déposées à l'Assemblée nationale, le texte que nous soumet Jean-Noël Cardoux, outre qu'il est le seul à être inscrit à l'ordre du jour, présente plusieurs atouts majeurs et prend en compte presque tous les aspects de la question.

Il interdit les clôtures ne permettant pas le libre passage de la faune, c'est-à-dire celles qui font plus de 1,20 mètre de haut et qui sont enterrées. Il prévoit d'exiger qu'elles soient en matériaux naturels ou traditionnels selon les prescriptions des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Alors que l'on pourrait penser qu'une telle définition doit être laissée aux pouvoirs locaux, tous reconnaissent et demandent qu'une norme nationale claire et uniforme soit édictée.

De plus, cette nouvelle norme ne s'imposera pas que pour l'avenir, ce qui pourrait conduire à une fuite en avant de l'engrillagement, comme on le constate depuis que ce sujet a été médiatisé, et ce qui n'aurait apporté aucune solution pour les situations existantes. Cette nouvelle norme va s'imposer à partir de la loi du 23 février 2005 qui avait accordé un certain nombre de priviléges à ces enclos. La proposition de loi porte la volonté de restaurer les corridors biologiques. En effet, la loi peut être rétroactive lorsqu'elle se fonde sur un motif d'intérêt général sous réserve de mesures appropriées, car elle met fin à une possibilité qui était légale.

C'est le cas ici, puisqu'elle est limitée dans le temps, qu'elle ne remet pas en cause le droit de se clore, mais le conditionne à la libre circulation de la faune et qu'elle préserve la possibilité d'ériger des barrières plus importantes pour la protection des cultures, des forêts et du domicile, jusqu'à 150 mètres autour de celui-ci, soit un parc d'un peu plus de 7 hectares.

La proposition de loi contient également des mesures d'accompagnement. Elle fixe un délai de mise en conformité de dix ans et ouvre la possibilité d'utiliser l'écocontribution à cette fin pour financer le rétablissement des continuités écologiques.

Enfin, elle crée une contravention de cinquième classe en cas de violation de la propriété rurale et forestière. Je tiens à préciser qu'il ne s'agit donc en aucune manière d'un retour du délit d'entrave. Le Sénat s'est déjà prononcé sur le sujet.

Par ailleurs, elle prend en compte le fait que ces engrillages sont fréquemment motivés par la volonté de tirer du gibier. Elle supprime donc la notion d'enclos cynégétique et toutes les prérogatives associées en les faisant rejoindre le droit commun de la chasse dans tous ses aspects. L'objectif est clairement de conduire à une normalisation progressive des pratiques compte tenu des dispositions figurant déjà dans la loi concernant les lâchers et l'agrainage du grand gibier qui s'appliqueront pleinement à ces domaines, comme je l'ai indiqué en introduction.

Au final, vous l'avez compris, le texte de la proposition de loi est à la fois global dans son approche et équilibré dans ses solutions. Il vise à interdire tout engrillage supplémentaire, à enclencher un mouvement progressif d'effacement des clôtures et de désartificialisation de certaines pratiques de chasse tout en l'accompagnant et en assurant le respect de la propriété privée. Il est donc de nature à recueillir une large approbation. C'est d'autant plus vrai qu'il est très attendu sur le terrain par des associations et des militants qui luttent contre ce phénomène depuis trente ans et qui sont aujourd'hui désarmés et désabusés face à une certaine inertie des pouvoirs publics. Ils attendent beaucoup de l'action du Sénat.

C'est la raison pour laquelle il m'a semblé qu'il ne fallait pas aborder la proposition de loi de manière partisane ou conflictuelle entre chasseurs et non-chasseurs, propriétaires et promeneurs, mais essayer de forger le consensus le plus large possible sur un sujet qui peut tous nous rassembler, même si certains voudraient aller plus ou moins loin sur tel ou tel point, j'en ai conscience. Il s'agit aussi de donner au texte un maximum de chances de pouvoir être adopté par l'Assemblée nationale en rapprochant les positions des uns et des autres en amont.

Dans cet esprit, j'ai auditionné une trentaine de personnes représentant toutes les parties prenantes, dont Mme Bérangère Abba et les députés engagés sur le sujet. J'ai mené mon travail de rapporteur dans un esprit d'ouverture et de conciliation. Nos collègues Bernard Buis, Christian Redon-Sarrazy, Daniel Salmon et Patricia Schillinger qui ont assisté à la plupart d'entre elles peuvent en témoigner.

Enfin, bien entendu, j'ai travaillé en totale transparence avec Jean-Noël Cardoux que j'ai tenu informé de la progression de nos travaux et avec l'accord duquel je vous présente ce matin une douzaine d'amendements. Ces amendements ont été également travaillés avec le Gouvernement et j'ai d'ailleurs proposé à ceux qui le souhaitaient de déposer des amendements identiques.

Sans détailler tous les points, je voudrais maintenant vous présenter les principales modifications du texte que je vous soumets et qui répondent aux demandes et objections qui ont été formulées lors des auditions. Elles visent à préciser les caractéristiques des nouvelles clôtures et les conditions de suppression ou de mise aux normes des anciennes, à mieux réprimer l'artificialisation de la chasse et à assurer l'application de la loi.

Parmi les modifications que je propose, les nouvelles clôtures garantiront le passage du gibier au sol et ne pourront ni le blesser ni servir de piège ; les exceptions pour les clôtures agricoles et forestières sont précisées et étendues aux clôtures d'intérêt public, voies de transport, aéroports, camps militaires, sites industriels, etc. ; ces nouvelles normes sont étendues aux régions qui n'ont pas de SRADDET ; le temps de mise en conformité est réduit de dix à sept ans ; l'écocontribution pourra être utilisée pour effacer les clôtures antérieures à 2005 et les remplacer par des haies ; le non-respect de ces nouvelles règles sera passible de trois ans de prison et de 150 000 euros d'amende, comme les autres atteintes au patrimoine naturel, aux espèces sauvages et aux milieux. En outre, cette infraction pourra entraîner la suspension du permis de chasser du titulaire du droit de chasse ; les agents de l'Office français de la biodiversité (OFB) pourront contrôler sans entrave l'intérieur des enclos subsistants, alors qu'aujourd'hui il leur est opposé la protection du domicile ; le non-respect des règles d'agrainage et d'affouragement n'était pas sanctionné et entraînera désormais la suspension du permis de chasser du titulaire du droit de chasser ; les agents assermentés des fédérations pourront constater la non-conformité des clôtures et le non-respect des règles d'agrainage. Ils démultiplieront ainsi l'effort de l'OFB sur le terrain.

En conclusion, je formule le vœu que le texte qui sera voté la semaine prochaine par le Sénat sous l'impulsion de Jean-Noël Cardoux et de notre commission permette une réelle avancée grâce à des mesures efficaces et pragmatiques et puisse être repris et largement voté par la prochaine majorité de l'Assemblée nationale.

Les amoureux de la Sologne, chasseurs ou non, propriétaires et promeneurs, attendent que cette région retrouve le charme qui a captivé Alain Fournier ou Maurice Genevoix qui ont porté ses paysages et son atmosphère au niveau de l'art universel.

Permettez-moi, pour finir, d'imaginer un instant, lors d'un ennuyeux et pluvieux soir de séance, le sénateur Victor Hugo rêvant de s'échapper de Paris et écrivant son poème « Fuite en Sologne » :

« Ami, viens me rejoindre.

Les bois sont innocents.

Il est bon de voir poindre

L'aube des paysans.

Paris, morne et farouche,

Pousse des hurlements

Et se tord sous la douche

Des noirs événements.

(...)

J'ai fui ; viens. C'est dans l'ombre

Que nous nous réchauffons.

J'habite un pays sombre

Plein de rêves profonds.

(...)

Le faune aux doigts d'écorce

Rapproche par moments

Sous la table au pied torse

Les genoux des amants.

Le soir un lutin cogne

Aux plafonds des manoirs ;

Les étangs de Sologne

Sont de pâles miroirs.

Les nénuphars des berges

Me regardent la nuit ;

Les fleurs semblent des vierges ;

L'âme des choses luit.

Cette bruyère est douce ;

Ici le ciel est bleu,

L'homme vit, le blé pousse

Dans la bonté de Dieu.

J'habite sous les chênes
 Frémissons et calmants ;
 L'air est tiède, et les plaines
 Sont des rayonnements.

Je me suis fait un gîte
 D'arbres, sourds à nos pas ;
 Ce que le vent agite,
 L'homme ne l'émeut pas.

Le matin, je sommeille
 Confusément encor.
 L'aube arrive vermeille
 Dans une gloire d'or.

— Ami, dit la ramée,
 Il fait jour maintenant. —
 Une mouche enfermée
 M'éveille en bourdonnant. »
(Applaudissements.)

La poésie a cette force de nous remettre en contact avec le sensible, de nous faire retrouver dans les mots et la rime l'essence de la vie, le goût de la contemplation, de la méditation et de l'imaginaire, un peu comme les amoureux de la nature devant un paysage de Sologne et l'espoir de surprendre un animal.

Comme le disait une personne auditionnée, « ici on aime la chasse parce qu'on aime la nature ». C'est dans cet esprit que nous avons décidé, dans cette proposition de loi, de retrouver un peu de ce sens perdu, parfois incompris. Il faut aujourd'hui aider la nature, alors qu'on pensait hier qu'il fallait puiser dans son réservoir. Dans cette mission d'ouverture, comme Raboliot, j'ai eu l'impression d'aller braconner sur des champs législatifs qui ne m'étaient pas familiers.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci pour ce moment de poésie qui nous rappelle que Victor Hugo fut l'un des nôtres.

M. Jean-Noël Cardoux, auteur de la proposition de loi. – Je remercie Laurent Somon pour sa brillante présentation et pour cette approche poétique. J'ai toujours dit qu'un chasseur avait en lui un fond de poète, de sorte que le rapporteur me semble mûr pour passer le permis de chasser. (*Sourires.*)

Nous avons travaillé en parfaite coordination. J'ai aussi consulté l'ancienne responsable juridique du service de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), Annie Charlez, qui est une juriste chevronnée au fait de ces sujets depuis un certain nombre d'années.

Ne croyons pas que le phénomène est réservé uniquement à la Sologne. Tout le nord de la France est concerné, dont la Bourgogne, la Brenne et l'Indre. Au sud, la plupart des territoires sont sous le régime des associations communales de chasse agréées (ACCA) qui ne permettent pas de tels dispositifs.

Je déplore la multiplication des initiatives incontrôlées, à savoir les trois textes qui ont été présentés à l'Assemblée nationale par des députés peu familiers de la chasse. Les gesticulations qui ont cours depuis deux ou trois ans ont eu pour effet de multiplier les engrillages, les propriétaires anticipant l'interdiction à titre préventif.

Je soutiens tous les amendements proposés par mon collègue Somon, car ils sont de nature à améliorer le texte, en particulier ceux qui ont trait aux pouvoirs des agents de l'OFB et aux sanctions sur l'agrainage et l'affouragement.

Il fallait choisir une date, que nous avons fixée à 2005, année où l'on a autorisé à chasser toute l'année le gibier à poils, sans plan de chasse et sans contribution aux dégâts, sur les territoires clos. Cela constitue un point de rupture que nous avons voulu marquer. Nous ne pouvions pas revenir en arrière d'un simple trait de crayon législatif, car la loi aurait alors été inapplicable.

En outre, la Fédération nationale des chasseurs a approuvé cette date, ce qui était important, car le texte aurait été autrement voué à l'échec.

Certains ultra-militants contre les engrillages en Sologne estiment que le texte ne va pas assez loin. D'autres qui profitent des engrillages, notamment pour les chasses commerciales dont on ne peut pas nier l'utilité quand elles sont bien gérées, considèrent que nous allons trop loin. J'estime quant à moi que le texte est équilibré et équilibré. Le prochain effort consistera à prévoir des mesures incitatives au désengrillage pour ceux qui ont mis en place leur dispositif avant 2005. Nous pourrons, par exemple, négocier avec les communes des exonérations de taxe foncière ou des obligations environnementales.

Beaucoup de propriétés closes ne respectent pas les plans simples de gestion forestiers. S'il y a une volonté politique de faire respecter ceux-ci, le texte sera très certainement appelé à évoluer et nous pourrons espérer que d'ici sept à dix ans des propriétaires prendront spontanément l'initiative de désengrillager.

Mme Patricia Schillinger. – Je salue le travail de MM. Somon et Cardoux. Cette proposition de loi est proche du texte que le député François Cormier-Bouligeon avait présenté à l'Assemblée nationale. Je salue également son engagement sur le sujet.

L'engrillagement touche à ce que nous avons de plus précieux sur nos territoires forestiers, la biodiversité. Ces dernières années, la Sologne s'est laissée dépasser par des pratiques de grands propriétaires qui ont acheté de vastes domaines et les ont entourés d'enclos défigurant le paysage – on parle ainsi de 4 000 kilomètres de grillages en Sologne, qui mettent en danger nos cervidés. On touche ici aux dérives de la chasse commerciale ainsi qu'au bien-être animal qui figure parmi les priorités de ce quinquennat. Par la multiplication de ces grillages, on dégrade les paysages, et l'on favorise la propagation des incendies en ralentissant la progression des pompiers.

Je salue donc ce débat et j'en partage les objectifs, mais je m'interroge sur quelques points. Vous proposez de mettre fin à la prolifération des engrillages mis en place après la réforme de 2005 ; nous proposerons, à ce stade, de supprimer ce seuil, considérant qu'il restera en pratique difficile pour les propriétaires, même avec le soutien des maires, d'apporter les garanties suffisantes pour démontrer que les clôtures ont été mises en place avant ou après la publication de la loi du 23 février 2005. Aussi, le retrait brut des grillages doit s'accompagner d'une politique globale en faveur de la continuité écologique de notre paysage forestier.

De manière générale, le risque de ce texte, à quelques semaines d'une échéance électorale majeure, reste de faire déborder un débat raisonnable sur l'engrillagement de nos forêts vers un débat enflammé sur la chasse.

En outre, le texte ne concerne que la Sologne. D'autres territoires forestiers comme les Landes ou les Vosges ne semblent pas directement pris en compte. Le sujet ne pourrait-il pas être traité au niveau des collectivités dans le cadre des plans locaux d'urbanisme (PLU) ? Le SRADDET de la région Val de Loire a initié des mesures qui vont dans le bon sens, en instaurant des clôtures limitées à 1,20 mètre de hauteur, avec des espaces libres au sol. Cette proposition de loi s'en inspire.

Il est opportun d'avoir ce débat dans l'hémicycle. Toutefois, est-ce à la loi de traiter d'une dérive qui concerne essentiellement un territoire ? Si nous sommes d'accord pour mettre fin à la prolifération de ces grillages, nous nous interrogeons sur les moyens d'y parvenir.

M. Daniel Salmon. – Je me félicite que cette proposition de loi soit inscrite à l'ordre du jour, car elle pose une question centrale. Nous menons parallèlement une mission conjointe de contrôle sur la sécurisation de la chasse, de sorte que tout un volet lié à cette activité fait désormais l'objet de notre attention. Je salue le travail constructif mené avec le rapporteur qui a su, dans ses amendements, introduire des éléments pour mieux encadrer l'engrillagement des forêts françaises.

Deux mesures essentielles du rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable n'ont pas été reprises. La première porte sur l'introduction du grand gibier dans le milieu naturel et vise à répondre à des risques sanitaires et à stopper l'augmentation de populations déjà pléthoriques. La seconde concerne l'agrainage et l'affouragement, et interroge la nécessité qu'il y a de nourrir des animaux dont le développement cause de grands soucis. Nous défendrons ces mesures dans des amendements.

Cette proposition de loi va dans le bon sens. Elle doit nous permettre de sortir peu à peu de ces simulacres de chasse que l'on pratique dans les enclos.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je salue le travail de nos collègues sur un sujet complexe qui exige une véritable connaissance du terrain.

Nous avons bel et bien besoin des chasseurs pour réguler les populations d'animaux. Toutefois, les pratiques que vise le texte sont réellement préjudiciables, car elles entraînent l'artificialisation des milieux et créent une faune captive grâce à l'agrainage et l'affouragement.

Dans le territoire que je connais, les engrillages ont tendance à disparaître. L'existence ou non de la pratique commerciale de la chasse explique sans doute les différences. Le propriétaire qui veut la développer doit mettre en place un engrillage qu'il devra aussi entretenir, ce qui représente un certain coût. Il faut donc que cela soit rentable.

Comment faire respecter sur les territoires où il existe des engrillages des obligations de continuité sur les chemins ruraux ?

J'ai également cru comprendre que les obligations forestières, comme le plan simple de gestion ou le code des bonnes pratiques sylvicoles, n'étaient pas forcément respectées. Comment y remédier ?

J'entends qu'il y a un accord avec les chasseurs, ce qui est important. Cependant, comment pensez-vous que l'ensemble des usagers de la forêt appréhenderont les mesures mises en place ? Leurs réactions influeront sur la durabilité du dispositif.

M. Pierre Cuypers. – Je partage les constats du rapporteur. J'aimerais toutefois un éclaircissement sur la portée du mot « engrillage ». Désigne-t-il la clôture totale sur les quatre côtés d'une parcelle, ou bien peut-il se limiter à un, deux ou trois côtés ? Le sujet est un peu technique.

M. Daniel Gremillet. – Je remercie mes collègues pour leur travail. Je me félicite de ce texte et j'insiste sur l'importance de son aspect sanitaire. À peu de distance de chez ma collègue Patricia Schillinger, vers 1975, il y a eu l'affaire de la bête des Vosges. On s'interrogeait pour savoir si elle avait pu s'échapper d'une grande propriété engrillagée, détenue par des Allemands.

De manière plus générale, l'importation d'animaux peut fragiliser la vie dans nos territoires. Le phénomène se développe comme un État dans l'État. On essaie de mettre en place une politique de protection territoriale et tout peut être cassé par des personnes qui agissent en dehors des réglementations.

Je me réjouis de ce texte dont l'enjeu est la santé de la faune dans les territoires et, plus indirectement, la santé humaine.

L'engrillage de protection sur certains sites qui ne sont pas des enclos est-il aussi concerné ? Cette question rejoue celle que Pierre Cuypers vient de poser.

M. Bernard Buis. – Je remercie le rapporteur pour les auditions que nous avons menées. Une question demeure : que fera-t-on des animaux qui sont dans les enclos ? Ils y

vivent depuis longtemps. Si on les relâche dans la nature, ne risquent-ils pas de contaminer les animaux sauvages ? Faudra-t-il les euthanasier ?

M. Laurent Somon, rapporteur. – Madame Schillinger, l'idée était initialement de désengrillager tous les enclos. Jean-Noël Cardoux a dit à juste titre que le projet était irréalisable. Le mieux est l'ennemi du bien. La date de 2005 satisfait les critères qui rendent possible une loi rétroactive. Tous les espaces patrimoniaux, qui sont antérieurs à 2005, pourront continuer à être enclos.

De plus, on ne peut pas décider du jour au lendemain d'arrêter toutes les chasses commerciales.

Si l'on désengrillage une seule région, en l'absence d'une loi générale, le dispositif risque de ne pas s'étendre ailleurs. Ce texte de portée générale aidera les élus locaux qui ont souvent du mal à faire appliquer les règles sur l'engrillagement qui figurent dans les PLU.

Pour ce qui est de la propriété forestière, nous avons effectivement consulté les propriétaires concernés. Les accès ne sont pas toujours respectés, barrés par des barrières canadiennes ou des grilles, que l'on peut même trouver sur des chemins ruraux. En outre, les activités de renouvellement des forêts nécessitent la mise en place d'enclos imperméables. Toutes ces questions ont été discutées avec les propriétaires forestiers.

Pour répondre à MM. Cuypers et Gremillet, un enclos couvre théoriquement les quatre côtés d'une parcelle, sauf dans le cas d'un engrillagement pour protéger les routes à grande circulation ou les infrastructures comme les autoroutes, qui se fait alors de manière linéaire. Il faut cependant veiller à ce que ces zones ne bloquent pas complètement le gibier, afin d'éviter que les animaux ne détruisent des parties entières de zones forestières.

Monsieur Buis, nous avons évoqué le devenir des animaux lors des auditions. Si on désengrillage, il faudra sans doute organiser des battues ou bien trouver d'autres solutions, là où des animaux exotiques, si je puis employer ce terme, auront été introduits.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je reviens sur la date. J'ai expliqué pourquoi il fallait que nous fixions le seuil de 2005. En effet, si le texte avait été complètement rétroactif, il aurait été déféré au Conseil constitutionnel et il n'aurait jamais emporté l'adhésion de la Fédération nationale des chasseurs. Cette proposition aurait été vouée à l'échec, alors que nous avons réussi à produire un texte d'équilibre qui bénéficie du soutien des chasseurs.

J'ai été informé qu'un amendement visant à revenir au texte de M. Cormier-Bouligeon avait été présenté. Dans la situation actuelle, si nous voulons que cette proposition de loi puisse être votée et mise en œuvre, on ne peut pas appliquer les dispositions aux dispositifs antérieurs à 2005.

Le principe de la libre circulation de la faune doit être assuré partout. En revanche, des grillages de protection autour d'un linéaire, d'une route à forte circulation ou d'une autoroute sont parfaitement autorisés. Les amendements du rapporteur visent à clarifier ce point.

Enfin, il faut distinguer entre les animaux locaux, c'est-à-dire la plupart du temps les cerfs, les chevreuils et les sangliers, et ceux qui sont exogènes. Personne n'aura de regret si l'on en vient à détruire un certain nombre de sangliers. Les cervidés ne sont pas

susceptibles d'être vecteurs de maladies, de sorte qu'ils pourront être relâchés. En revanche, il faudra euthanasier certaines espèces qui ont été introduites ou bien les reprendre. Dans certains parcs, par exemple, on trouve des mouflons, alors que la zone n'est pas celle où ils vivent naturellement. Il n'y a pas de mouflons en Sologne, hormis les quelques-uns que l'on trouve dans le parc de Chambord.

Certaines espèces, en particulier les cerfs Sika, sont exogènes et présentent un risque de pollution génétique. Il faudra les euthanasier sans état d'âme.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je comprends que sur cette proposition de loi nous devons nous préserver du mieux pour atteindre le bien.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Laurent Somon, rapporteur. – Mon amendement COM-8 tend à préciser les clôtures hautes qui resteront autorisées compte tenu des observations recueillies lors des auditions. L'amendement prévoit donc des exceptions pour les clôtures agricoles, qu'elles permettent de cantonner le bétail ou de protéger les cultures et les récoltes des dégâts de gibier, pour les clôtures sylvicoles nécessaires à la protection des régénérations forestières, mais pas à toute exploitation sylvicole sous plan simple de gestion, ce qui aurait été un détournement, et, enfin, les clôtures d'intérêt public afin de garantir la sécurité des axes de transport, des terrains militaires ou des installations classées par exemple.

L'amendement COM-8 est adopté.

M. Laurent Somon, rapporteur. – Mon amendement COM-9, identique à l'amendement COM-22 rectifié, vise à préciser les caractéristiques des clôtures autorisées, à la suite des demandes formulées lors des auditions. Il s'agit d'assurer la circulation de la petite faune et des sangliers en bas de clôture, soit dans un espace libre de 30 centimètres au-dessus du sol, d'éviter que les clôtures ne blessent les animaux tentant de les franchir, par exemple avec des pics ou des griffes, et d'empêcher qu'elles ne constituent des pièges pour le gibier en permettant qu'elles ne soient franchissables que dans un sens ou que la taille des mailles constitue des collets.

Les amendements COM-9 et COM-22 rectifié sont adoptés.

M. Laurent Somon, rapporteur. – Mon amendement COM-10, identique à l'amendement COM-23 rectifié, a pour objet d'étendre les prescriptions en matière de clôtures aux régions n'ayant pas de SRADDET.

Les amendements COM-10 et COM-23 rectifié sont adoptés.

M. Laurent Somon, rapporteur. – Mon amendement COM-11 tend à réduire le délai de mise en conformité des clôtures de dix à sept ans. La proposition de loi prévoyait un délai de dix ans qui a été jugé trop long. Avis défavorable à l'amendement COM-24 rectifié, qui vise à instaurer un délai de cinq ans.

M. Daniel Salmon. – Quand on laisse s'effilocher le temps, une loi ne permet pas d'aller jusqu'au bout du processus. Le délai de cinq ans que je propose est pertinent.

M. Laurent Somon, rapporteur. – La Fédération nationale des chasseurs doit pouvoir adhérer au texte. Le délai de sept ans convient mieux.

L'amendement COM-11 est adopté ; l'amendement COM-24 rectifié devient sans objet.

M. Laurent Somon, rapporteur. – L'amendement COM-14 vise à préciser les modalités de preuve de l'antériorité de la clôture avant 2005. Cette preuve pourra être apportée par une attestation administrative signée par le maire de la commune d'implantation. Les maires sont les plus à même d'établir ces documents, par leur connaissance fine du territoire et des interactions locales, mais aussi du fait que les clôtures ont souvent été déclarées en mairie.

M. Christian Redon-Sarrazin. – Les maires se retrouvent parfois dans des situations compliquées. Les territoires de chasse peuvent représenter une très grosse partie de la commune.

M. Daniel Salmon. – Le maire est effectivement en première ligne et il peut subir des pressions dont le poids est sans doute trop important pour lui seul.

M. Laurent Somon, rapporteur. – Il ne s'agit pas de laisser le maire seul. On dit simplement que le propriétaire « pourra faire appel » au maire.

Mme Sophie Primas, présidente. – Soit le maire a une preuve, soit il n'en a pas.

M. Jean-Noël Cardoux. – Cette revendication est celle de la Fédération nationale des chasseurs, qui souhaite que le maire puisse être l'arbitre de la possibilité d'un engrillagement. Nous ne faisons pas allusion à la fonction du maire, mais à une autorisation administrative. Le maire n'a ni obligation ni exclusivité.

Mme Sophie Primas, présidente. – **S'il n'y a pas de preuve qu'un engrillagement existait avant 2005, il n'y aura pas d'attestation. Le dispositif est purement administratif.**

Mme Anne-Catherine Loisier. – **Un faisceau d'éléments peut exister pour établir la preuve.**

M. Jean-Noël Cardoux. – **À partir de 2005, les territoires clos ne sont plus soumis au plan de chasse, ce qui peut être un élément déterminant.**

Mme Sophie Primas, présidente. – **Une autorité administrative peut délivrer l'attestation, sans que ce soit forcément le maire.**

L'amendement COM-14 est adopté.

M. Laurent Somon, rapporteur. – L'amendement COM-15 a pour objet l'application des nouvelles règles à toutes les clôtures, à l'exception de celles des domaines nationaux et ayant un caractère historique ou patrimonial, selon une liste établie par le préfet de département.

Comme indiqué précédemment, la proposition de loi est rétroactive et s'applique aux clôtures postérieures à la loi du 23 février 2005 ayant modifié les règles régissant les

enclos cynégétiques. Cette rétroactivité de plus de quinze ans est justifiée par l'intérêt général et porte une atteinte limitée aux propriétaires, puisqu'ils conservent le droit de clore leur propriété tout en laissant passer la faune et de manière hermétique à moins de 150 mètres de leur habitation.

Par ailleurs, une contravention est créée en cas de pénétration sur leur propriété et une mesure d'accompagnement est mise en place pour abaisser les clôtures grâce à la mobilisation de l'écocontribution.

Cet amendement présente plusieurs difficultés. Partiellement repris de la proposition de loi du député Cormier-Bouligeon, qui ne s'appliquait que pour l'avenir et comportait d'autres exceptions, il s'articule mal avec le texte de notre collègue Cardoux. En effet, il tendrait à imposer la mise en conformité rétroactive de toutes les clôtures à l'exception de celles ayant un caractère historique ou patrimonial et entourant les domaines nationaux.

Outre le fait que je ne crois pas qu'il soit opportun de faire une exception pour Chambord et Rambouillet, une rétroactivité aussi importante poserait des problèmes de sécurité juridique, sans qu'un arrêté préfectoral dans chaque département soit une solution suffisante. Certains ont d'ores et déjà évoqué la possibilité d'une question préjudiciable de constitutionnalité dans le cadre actuel du texte.

Enfin, les enclos à caractère historique ou patrimonial et les domaines nationaux sont tous antérieurs à 2005 et ne sont donc pas concernés par l'obligation de mise en conformité prévue par la proposition de loi. Il me semble donc que l'amendement est en réalité satisfait et j'en demande le retrait, faute de quoi je donnerai un avis défavorable.

Mme Patricia Schillinger. – Je le retire, nous en discuterons en séance.

L'amendement COM-15 est retiré.

M. Laurent Somon, rapporteur. – Mon amendement COM-6, identique à l'amendement COM-21 rectifié, vise à supprimer les alinéas 9 à 12 de l'article 1^{er}, dans la mesure où les dispositions supprimées sont reprises et clarifiées dans un article additionnel.

Les amendements COM-6 et COM-21 rectifié sont adoptés.

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

Après l'article 1^{er}

M. Laurent Somon, rapporteur. – Mon amendement COM-5, identique à l'amendement COM-20 rectifié, vise à traiter l'article L. 424-3 dans un article à part et à ne retenir que les modifications à la législation existante. Il tend à maintenir une définition des enclos étanches, bien connue juridiquement et qui continuera de s'appliquer aux clôtures avant 2005, sans conserver aucun des priviléges qui leur sont actuellement reconnus en matière de chasse.

Il tend aussi à conserver l'exigence d'un plan de gestion annuel qui avait été introduite par la loi du 24 juillet 2019 et à en tirer les conséquences sur la définition des chasses commerciales entre celles qui sont encloses selon les anciens critères et celles, postérieures à 2005, dont les clôtures permettront le passage de la faune.

Il vise à supprimer la modification de la rédaction concernant les lâchers d'oiseaux qui apparaissait comme une remise en cause de l'existant, ce qui n'était pas l'intention de l'auteur de la proposition de loi.

Enfin, la mention de la mise en conformité des enclos ne paraissait pas nécessaire puisqu'elle va figurer dans le code de l'environnement aux articles L. 371-1 et suivants.

Les amendements COM-5 et COM-20 rectifié sont adoptés et deviennent article additionnel.

M. Laurent Somon, rapporteur. – Mon amendement COM-4, identique à l'amendement COM-19 rectifié, tend à permettre aux agents de l'OFB d'accéder aux enclos cynégétiques pour les contrôler.

Aujourd'hui, les agents de l'OFB ne peuvent pénétrer à l'intérieur des enclos cynégétiques pour les contrôler, car ceux-ci sont assimilés aux domiciles. Ce problème a été identifié par le rapport Stevens-Reffay d'août 2019, et la plupart des parties prenantes auditionnées a demandé qu'il y soit remédié.

Ces amendements visent donc à ce que les agents de l'OFB puissent contrôler les enclos antérieurs à 2005 qui subsisteront, mais qui auront rejoint le droit commun de la chasse, sans se voir opposer l'assimilation de l'espace enclos à un domicile.

Les amendements COM-4 et COM-19 rectifié sont adoptés et deviennent article additionnel.

M. Laurent Somon, rapporteur. – Mon amendement COM-7 est de coordination juridique pour ne pas étendre le droit de lâcher des sangliers à des chasses commerciales non hermétiquement closes.

L'amendement COM-7 est adopté et devient article additionnel.

M. Laurent Somon, rapporteur. – Mon amendement COM-12, identique à l'amendement COM-25 rectifié, tend à créer trois sanctions, deux pour le non-respect des règles en matière de clôtures et une pour infraction aux règles d'agrainage et d'affouragement.

Il vise tout d'abord à sanctionner le non-respect des nouvelles règles régissant les clôtures en milieu naturel, ce que la proposition de loi ne faisait pas. Il prévoit pour cela une première sanction de trois ans de prison et 150 000 euros d'amende au titre de l'atteinte au patrimoine naturel. Elle est du même niveau que les atteintes aux milieux naturels et aux espèces sauvages figurant déjà à l'article L. 415-3 du code de l'environnement.

Une seconde sanction, spécifique au droit de la chasse, est la suspension du permis de chasser du titulaire du droit de chasser, c'est-à-dire du propriétaire du terrain ou du titulaire du bail de chasse.

Par ailleurs, cette même sanction serait retenue en cas de non-respect des règles d'agrainage et d'affouragement, qui sont issues d'un amendement du Sénat voté dans la loi du 24 juillet 2019 et qui, jusqu'à présent, ne faisaient pas l'objet de sanction.

Ces amendements montrent donc clairement la volonté de faire appliquer la loi de manière rigoureuse et d'inciter à stopper les pratiques visant à concentrer artificiellement le gibier.

Les amendements COM-12 et COM-25 rectifié sont adoptés et deviennent article additionnel.

M. Laurent Somon, rapporteur. – L'objet de mon amendement COM-13 est de permettre aux agents de développement assermentés des fédérations de chasse de pouvoir dresser procès-verbal en cas de non-conformité des clôtures implantées dans le milieu naturel et des plans de gestion annuels obligatoires dans les enclos qui subsisteront, et ainsi de faciliter l'application de la loi.

Ces agents sont déjà compétents pour constater les infractions relatives au schéma départemental de gestion cynégétique, au plan de chasse et au permis de chasser, sur tous les territoires du département lorsque les propriétaires et détenteurs du droit de chasse sont adhérents d'une fédération, sauf opposition préalablement formée par ces derniers.

L'objectif de mon amendement est donc de démultiplier les possibilités de contrôle.

L'amendement COM-13 est adopté et devient article additionnel.

M. Laurent Somon, rapporteur. – L'amendement COM-26 rectifié vise à aligner les règles de lâcher des cervidés sur celles des sangliers vivants, c'est à dire leur interdiction en dehors des chasses commerciales hermétiquement closes.

Actuellement, les lâchers de cervidés peuvent avoir lieu sous réserve d'autorisation préfectorale, et dans les conditions fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de la chasse et de l'agriculture.

La législation actuelle permet donc déjà d'interdire les lâchers de cervidés dans tous les départements où ceux-ci sont abondants, voire trop abondants. Les dernières données de l'OFB montrent toutefois qu'il y a encore quelques départements où le cerf n'est pas ou peu présent, notamment la Somme.

Il semble également que les cervidés posent un peu moins de problèmes sanitaires et d'artificialisation de la chasse que les sangliers.

Enfin, comme l'a indiqué Mme Abba lors de son audition, le décret grand gibier d'application de la loi du 24 juillet 2019 n'est pas encore publié et devrait être mis en consultation à la fin du mois de janvier.

Ainsi, tout en comprenant la motivation de l'amendement, il me semble qu'il est satisfait par le droit existant et pourrait l'être encore plus dans un proche avenir, raisons pour lesquelles je demande à notre collègue Daniel Salmon de le retirer et d'interpeller en séance la ministre sur la manière dont elle prévoit d'encadrer cette pratique. Retrait ou avis défavorable.

M. Daniel Salmon. – Cet amendement avait pour objet de compléter le texte. Les cervidés posent des problèmes aux forestiers. Je le retire et nous le présenterons en séance.

L'amendement COM-26 rectifié est retiré.

Article 2

M. Laurent Somon, rapporteur. – La proposition de loi prévoit de punir d'une contravention de cinquième classe d'un montant de 1 500 euros la pénétration dans la propriété rurale ou forestière d'autrui. Une contravention de cinquième classe et l'amende encourue, de 1 500 à 3 000 euros en cas de récidive, peuvent paraître élevées, mais la protection de la propriété est une compensation très attendue de la suppression des clôtures par l'ensemble des associations solognotes auditionnées.

Une contravention d'un montant inférieur aurait pu paraître mieux adaptée, mais les amendes sont forfaitaires, alors qu'une contravention de cinquième classe entraîne une amende pénale qui est prononcée et modulée par le tribunal de police. Elle peut être accompagnée d'une peine complémentaire.

Dans ce cadre, mon amendement COM-3, identique à l'amendement COM-18 rectifié, vise à supprimer le montant de l'amende qui est d'ores et déjà prévu par le code pénal. On confirme ainsi le bien-fondé de la sanction tout en évitant de donner l'impression erronée d'un montant forfaitaire.

Enfin, il convient de souligner que la proposition de loi exclut la création d'un délit.

Les amendements COM-3 et COM-18 rectifié sont adoptés.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

M. Laurent Somon, rapporteur. – Mon amendement COM-2, identique à l'amendement COM-17 rectifié, est un amendement de suppression de l'article 3.

En effet, l'objet des sites patrimoniaux remarquables (SPR) est la protection du patrimoine bâti et non des espaces ruraux et des paysages, sauf à titre accessoire s'ils forment avec le patrimoine bâti un ensemble cohérent ou qui contribue à sa conservation ou sa mise en valeur.

Les zones naturelles font l'objet de protections particulières et adaptées. La France dispose d'ores et déjà d'un large éventail d'outils de protection en fonction du besoin et de leur gestion.

Le classement en SPR entraînerait l'intervention systématique de l'architecte des bâtiments de France pour les travaux sur les immeubles situés dans le périmètre du site, ainsi que des avantages fiscaux pour ces travaux, ce qui n'est pas souhaité en l'espèce. Le classement pourrait également avoir un impact non désiré sur l'implantation d'activités économiques.

Les amendements COM-2 et COM-17 rectifié sont adoptés.

L'article 3 est supprimé.

Article 4

M. Laurent Somon, rapporteur. – Mon amendement COM-1, identique à l'amendement COM-16 rectifié, vise à réécrire l'article 4 afin d'insérer ses dispositions dans le code de l'environnement, ce qui n'était pas le cas dans la rédaction initiale.

Il a également pour objet de maintenir comme une simple possibilité, et non une obligation, l'utilisation de l'écocontribution pour accompagner l'effacement des clôtures, et d'étendre cette possibilité aux clôtures antérieures à 2005, afin d'inciter les propriétaires concernés à ouvrir leurs enclos et à rétablir les continuités écologiques.

Il tend aussi à limiter l'usage de l'écocontribution à la mise en place de haies, confirmant son emploi en vue de la restauration des écosystèmes et des corridors biologiques.

Par cet amendement, je souhaite renforcer l'incitation à supprimer les clôtures, y compris celles qui sont antérieures à 2005, et réservé l'usage de l'écocontribution au rétablissement de la trame verte et non à l'érection d'autres clôtures.

Les amendements COM-1 et COM-16 rectifié sont adoptés.

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

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

Mme Sophie Primas, présidente. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 5 janvier 2022, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 43 rectifié bis (2021-2022) visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée.

Elle a considéré que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives à la définition des règles régissant les clôtures dans l'espace naturel et préservant les continuités écologiques ; aux enclos de chasse définis à l'article L. 424-3 du code de l'environnement ; aux établissements professionnels de chasse à caractère commercial ; à l'emploi du fonds dédié à la protection et à la reconquête de la biodiversité ; à la création d'une contravention de cinquième classe pour pénétration dans la propriété rurale ou forestière d'autrui sans autorisation ; et au classement des espaces ruraux et des paysages au titre des sites patrimoniaux remarquables.

Aucun amendement n'a été déclaré irrecevable par la commission des affaires économiques sur le fondement de l'article 45 de la Constitution et des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat.

Il en est ainsi décidé.

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Article 1 ^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. SOMON, rapporteur	8	Précise les caractéristiques des clôtures afin de protéger la faune sauvage	Adopté
M. SOMON, rapporteur	9	Précise les caractéristiques des clôtures afin de protéger la faune sauvage	Adopté
M. SALMON	22 rect.	Précise les caractéristiques des clôtures afin de protéger la faune sauvage	Adopté
M. SOMON, rapporteur	10	Étend les prescriptions en matière de clôtures aux régions n'ayant pas de SRADDET	Adopté
M. SALMON	23 rect.	Étend les prescriptions en matière de clôtures aux régions n'ayant pas de SRADDET	Adopté
M. SOMON, rapporteur	11	Réduit le délai de mise en conformité des clôtures de dix à sept ans	Adopté
M. SALMON	24 rect.	Réduit le délai de mise en conformité des clôtures de dix à sept ans	Tombé
M. SOMON, rapporteur	14	Précise les modalités de preuve de l'antériorité de la clôture	Adopté
Mme SCHILLINGER	15	Application des nouvelles règles à toutes les clôtures à l'exception de celles des domaines nationaux et ayant un caractère historique ou patrimonial selon une liste établie par le préfet de département.	Retiré
M. SOMON, rapporteur	6	Supprime les alinéas 9 à 12 de l'article 1 ^{er}	Adopté
M. SALMON	21 rect.	Supprime les alinéas 9 à 12 de l'article 1 ^{er}	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 1 ^{er}			
M. SOMON, rapporteur	5	Maintien de la définition de l'enclos cynégétique tout en supprimant ses priviléges en matière de chasse	Adopté
M. SALMON	20 rect.	Maintien de la définition de l'enclos cynégétique tout en supprimant ses priviléges en matière de chasse	Adopté
M. SOMON, rapporteur	4	Permet aux agents de l'Office français de la biodiversité (OFB) d'accéder aux enclos cynégétiques pour les contrôler	Adopté
M. SALMON	19 rect.	Garantit le droit d'accès aux enclos cynégétiques aux agents de l'Office français de la biodiversité (OFB)	Adopté
M. SOMON, rapporteur	7	Coordination juridique pour ne pas étendre le droit de lâcher des sangliers dans les chasses commerciales non hermétiquement closes	Adopté
M. SOMON, rapporteur	12	Sanctions du non-respect des règles régissant les clôtures en milieu naturel et d'agrainage et d'affouragement.	Adopté

M. SALMON	25 rect.	Sanctions du non-respect des règles régissant les clôtures en milieu naturel et d'agrainage et d'affouragement.	Adopté
M. SOMON, rapporteur	13	Extension des missions des agents de développement assermentés des fédérations de chasseurs pour contrôler les clôtures et les règles d'agrainage.	Adopté
M. SALMON	26 rect.	Alignement de la réglementation des lâchers de cervidés sur celles des sangliers	Retiré
Article 2			
M. SOMON, rapporteur	3	Suppression du montant de l'amende de 5 ^e classe en cas de pénétration dans une propriété rurale ou forestière.	Adopté
M. SALMON	18 rect.	Suppression du montant de l'amende de 5 ^e classe en cas de pénétration dans une propriété rurale ou forestière.	Adopté
Article 3			
M. SOMON, rapporteur	2	Suppression de l'article 3	Adopté
M. SALMON	17 rect.	Suppression de l'article 3	Adopté
Article 4			
M. SOMON, rapporteur	1	Limitation de l'usage de l'éco-contribution aux remplacement des clôtures par des haies et extensions de cette possibilité aux clôtures antérieurs à 2005	Adopté
M. SALMON	16 rect.	Limitation de l'usage de l'éco-contribution aux remplacement des clôtures par des haies et extensions de cette possibilité aux clôtures antérieurs à 2005	Adopté

Désignations de rapporteurs

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, il nous revient de procéder à plusieurs désignations de rapporteurs dans la perspective de textes que nous aurons à examiner d'ici à la fin février.

La proposition de loi relative à l'aménagement du Rhône a pour objet de prolonger la concession attribuée à la Compagnie nationale du Rhône (CNR). Je vous propose la candidature de M. Patrick Chauvet, qui avait déjà été rapporteur de deux propositions de loi relatives à l'hydroélectricité.

Il en est ainsi décidé.

Mme Sophie Primas, présidente. – La proposition de loi visant à encourager l'usage du contrôle parental sur certains équipements et services vendus en France et permettant d'accéder à Internet, déposée à l'Assemblée nationale par M. Bruno Studer, prévoit une installation automatique et par défaut du contrôle parental, l'activation demeurant toutefois optionnelle et de la responsabilité des parents.

Je vous propose la candidature de Mme Sylviane Noël qui avait été rapporteure de la proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberespace.

Il en est ainsi décidé.

Mme Sophie Primas, présidente. – La commission des affaires européennes a engagé des travaux visant à l'élaboration d'une proposition de résolution européenne sur le Pacte vert pour l'Europe. Notre commission est plus particulièrement intéressée par le volet consacré à l'énergie et je vous propose de donner mandat à M. Daniel Gremillet, également membre de la commission des affaires européennes, pour suivre ces travaux et en être le rapporteur au nom de notre commission.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 10 h 50.

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

Mercredi 27 octobre 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 40.

Projet de loi de finances pour 2022 -Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement

M. Christian Cambon, président. – Lors de nos précédentes auditions sur le PLF pour 2022, les chefs d'état-major nous ont éclairés sur les capacités, parfois nouvelles, de leurs armées. Je pense au premier déploiement en opération extérieure des véhicules blindés du programme « Scorpion » par le 3^e régiment d'infanterie de marine au Sahel et également au bon fonctionnement de nos moyens de transport stratégique, A400M et MRTT notamment, qui ont rendu possible le pont aérien entre Kaboul et la métropole dans le cadre de l'opération APAGAN.

Monsieur le Délégué général, le soutien que nous manifestons régulièrement à nos forces armées, nous l'adressons aussi, vous le savez, à la direction générale de l'armement. Nous sommes pleinement conscients de l'effort que vous réalisez avec vos équipes pour appliquer le calendrier d'équipement prévu par la loi de programmation militaire (LPM). Vous pourrez nous éclairer sur vos moyens d'action pour mettre en œuvre, d'une part les objectifs fixés par l'actualisation stratégique 2021, et d'autre part les orientations données par le chef d'état-major des armées en vue de monter en gamme vers une capacité « d'engagement majeur » et vers le concept « gagner la guerre avant la guerre ».

Nous avons appris, par la presse, le lancement réussi du nouveau satellite 4A du programme Syracuse. En sécurisant nos communications militaires, il constitue une brique essentielle de notre souveraineté. À cet égard, vous pourrez nous dire comment s'organise votre collaboration avec le centre national d'études spatiales (CNES) au profit du commandement de l'espace.

Enfin, les chefs d'état-major nous ont également exposé les besoins futurs de leurs armées et certains défis à relever. J'use ici d'un euphémisme pour décrire ce que nous comprenons être de vraies difficultés.

Je note en particulier, pour l'armée de l'air et de l'espace, une situation préoccupante à partir de 2023, avec une réduction du parc de l'aviation de chasse du fait des cessions de Rafale et du retrait programmé de certains Mirage 2000. Si on enlève 12 Rafale, soit cela n'a pas de conséquence et on en avait pas besoin, soit les conséquences sont dommageables, comme nous le pensons. Cela mérite quelques explications.

Nous n'avons pas encore entendu le chef d'état-major de la marine mais d'ores et déjà, nous anticipons des difficultés concernant le calendrier de livraison des futures frégates de défense et d'intervention (FDI), du fait du contrat d'exportation grec. La Marine nationale aura-t-elle la capacité à assurer la permanence à la mer, de l'Atlantique jusqu'à l'indopacifique, sur plus de 2 ou 3 théâtres simultanés ?

Votre audition, Monsieur le Délégué général, est donc attendue, tant pour saluer les réussites que pour vous exprimer, avec nos rapporteurs budgétaires pour avis, nos interrogations et nos points de vigilance.

Je rappelle que cette audition ne fait pas l'objet de captation vidéo, afin de vous laisser toute liberté dans vos propos. Monsieur le Délégué général, la parole est à vous.

M. Joël Barre, délégué général pour l'armement. – Je suis heureux de vous présenter le PLF pour 2022 concernant l'équipement des armées. 2022 est la 4ème année d'exécution de la LPM et d'augmentation du budget du programme 146. Ce budget est passé en crédits de paiement (CP) d'un peu plus de 10 milliards d'euros en 2017 à 14,5 milliards d'euros en 2022, attestant du bon déroulement de cette LPM, adoptée en 2018. Cet effort substantiel en matière d'équipement a déjà permis des livraisons significatives, notamment les Griffon et la réussite de l'opération APAGAN grâce au couple A400M et MRTT (Multi Role Tanker Transport). Je note que nous sommes en train d'achever la mise en service des capacités opérationnelles de l'A400M. Nous venons de certifier la capacité de suivi de terrain automatique à 150 mètres d'altitude de cet appareil. C'est une première mondiale pour un avion de transport.

2022 sera aussi l'année de mise en œuvre de l'ajustement des décisions prises dans le cadre de la LPM pour renforcer certaines priorités. Dans le domaine de l'espace, nous aurons, en 2022, 646 millions d'euros de CP. Nous étions à environ 400 millions d'euros, il y a quelques années ! Nous avons démarré le programme de lutte anti-drone, mis en place en 2021 et nous avons commencé à livrer ces systèmes pour des bulles de protection sur notre territoire national et, en expérimentation, sur les théâtres d'opération. Nous avons enfin démarré les expérimentations nécessaires à la maîtrise des grands fonds marins. Nous espérons les premiers enseignements dès la fin de cette année.

En termes d'innovation, les efforts se poursuivent, nous atteindrons en 2022 un milliard d'euros de CP. Environ 170 millions seront consacrés à l'innovation ouverte, provenant d'autres domaines que celui de la défense mais qui peuvent être utiles à notre défense, et l'innovation participative qui vient de nos armées. Cette augmentation de ressources (700 millions euros en 2017) nous permet de renforcer notre effort dans la préparation des programmes futurs et des nouvelles technologies émergentes, notamment l'hypersonique, les armes à énergie dirigée (AED) et la lutte anti-drones. Des efforts sont également engagés dans les technologies quantiques. Nous renforcerons notre soutien au développement des PME et ETI à travers le Fonds innovation de défense (FID) qui poursuivra ses investissements, nos partenariats thématiques et nos projets en termes de recherche. Cela nous permet de préparer le futur en matière technologique, aussi efficacement que possible.

Je voudrais également souligner le 3ème volet en termes de développement des actions de coopération européenne. Sur le programme euro-drone, avec les Allemands, les Italiens et les Espagnols, nous attendons leur feu-vert définitif mi-novembre pour pouvoir engager le programme dans la foulée. Sur le système de combat aérien du futur (SCAF), les ministres français, allemands et espagnols ont signé un accord de coopération le 30 août dernier, lançant la phase de démonstration. Il faut maintenant transformer cet accord de coopération en contrat industriel de la part de la DGA et des industriels. C'est en cours et nous espérons y parvenir courant novembre. Concernant le char de combat du futur, une étude de système est en cours et sera prolongée jusqu'à l'été 2022, pour permettre un dialogue avec notre partenaire allemand sur les modalités d'engagement des actions de recherche et de technologie, qui butent encore à l'heure actuelle. Sur le standard 3 de l'hélicoptère Tigre, nous

comptons engager ce programme d'ici la fin de l'année, en bilatéral avec les Espagnols, en attendant que les Allemands nous rejoignent éventuellement au cours de l'année 2022. Enfin, sur la patrouille maritime, nous allons prendre en compte la décision des Allemands d'acheter des avions Boeing, ce qui nous déphase entre les besoins français et allemands. Nous devons réfléchir à la suite que nous voulons donner à l'étude préliminaire système. Je souligne le bon déroulement du partenariat dans le domaine terrestre avec la Belgique, avec l'opération CAMo et l'achat de véhicules et équipements Scorpion par les Belges. Ce partenariat va entrer dans une nouvelle phase avec l'engagement du programme VBAE (véhicule blindé d'aide à l'engagement) d'ici la fin de cette année, programme qui sera mené en coopération.

Enfin, je rappelle les bons résultats que nous avons obtenus en termes de capacité et de participation industrielle grâce à l'EDIDP (European Defence Industrial Development Programme) qui a couvert les années 2019-2020 et à la mise en place du Fonds européen de défense (FED) en 2021.

Dans le cadre du programme 146, 20 % de nos CP sont consacrés à nos programmes de coopération européenne bilatérale et communautaire à travers le FED.

La Base industrielle et technologique de défense (BITD), est essentielle. Elle réalise les matériels dans le respect des contraintes de programme, de coût, de performance et de délai. Nous avons complètement engagé le plan de soutien à l'aéronautique, décidé au printemps 2020. Nous avons pérennisé le dispositif de Task Force permettant de surveiller entre 1 000 et 1 500 entreprises de la BITD. Nous en avons soutenu déjà 140 au titre de la crise sanitaire. Nous sommes très vigilants sur la situation de ces entreprises stratégiques qui sont dans un état critique.

Nous avons mis en place le Fonds Innovation Défense. Il vient compléter le fonds Definvest, dédié au soutien et au développement des PME stratégiques pour la défense, en procédant à un soutien capitaliste lorsque c'est nécessaire, soit lorsque les entreprises sont soumises à des aléas, voire des attaques car elles développent des technologies qui peuvent être utiles dans les systèmes d'armement du futur. Enfin, nous les aidons aussi en matière de cyber-sécurité en leur proposant un cyber diagnostic, une analyse de leur vulnérabilité et la mise au point d'un plan d'action permettant d'y remédier.

En ce qui concerne l'exportation, nous avons souffert de la crise sanitaire en 2020 au niveau des prises de commandes et nous sommes tombés à moins de 5 milliards d'euros, alors que nous étions autour de 8 milliards les années précédentes. Ce sera mieux en 2021. Nous avons les contrats d'exportation du Rafale avec la Grèce et la Croatie et le contrat en préparation des frégates de défense et d'intervention avec la Grèce. Cela confirme le tropisme européen de nos exportations par rapport à un passé récent.

Ces bons résultats sont permis par tous les efforts de transformation faits par les uns et les autres dans nos processus, nos méthodes et nos organisations. Avec les armées et l'industrie, nous avons su généraliser la conception capacitaire des programmes futurs, avec dorénavant une approche système, en multipliant les collaborations et en créant des plateaux d'ingénierie, des documents uniques de besoin, des programmes d'essais et d'expérimentation communs... Dans nos opérations d'armement, nous avons également multiplié des structurations incrémentales et modulaires afin d'être plus agile dans leur développement et leur mise en service. Tout ceci a apporté des gains de temps et de performance. Ainsi le porte-avions de nouvelle génération a fait l'objet d'un travail préliminaire qui a duré seulement deux ans. Sur les programmes comme Albatros, les délais de rédaction du contrat avec

Dassault ont été réduits de deux mois sur les Falcon de surveillance maritime. De même, on a gagné quelques mois sur la mise en place des patrouilleurs océaniques. Dans la phase d'essai en aval, nous avons réduit de 6 mois la phase de validation du Griffon et divisé par deux, le délai de livraison du Barracuda, malgré la crise sanitaire.

Voilà le tableau général que je voulais vous brosser sur le PLF pour 2022. Je suis à votre disposition pour les questions.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie de cette présentation et je donne tout de suite la parole aux rapporteurs.

Nous commençons par le programme 144 « environnement et prospective de la politique de défense ».

M. Yannick Vaugrenard. – J'ai deux questions sur le financement des études amont et des projets dans le domaine spatial. Les crédits du programme 144 affectés aux études amont sont en hausse : de 820 millions d'euros en 2020, ils ont progressé à 901 millions d'euros en 2021 pour atteindre 1 milliard d'euros pour 2022. Cette trajectoire est conforme à la trajectoire de la LPM et elle est attendue par nos industries de défense. À cet égard, la perte du contrat australien se traduira par une réduction du plan de charge des bureaux d'études dédiés aux sous-marins : très concrètement, ne faudrait-il pas accélérer les études du sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE) de 3ème génération pour conserver nos emplois et nos compétences ?

Plus largement, s'il faut se féliciter de l'augmentation des crédits d'études amont, il faudra surtout veiller à ce qu'ils soient effectivement dépensés et bien fléchés. En 2020, environ 100 millions d'euros de crédits n'auraient pas été consommés. J'appelle votre vigilance sur ce point car nous savons par ailleurs que le sous-investissement privé risque de s'aggraver avec les restrictions faites par les banques françaises sur l'accès aux crédits et aux simples transferts de trésorerie pour nos industriels de défense. Ce sujet est vital pour l'innovation, nos entreprises et notre souveraineté. Que pouvez-vous nous en dire du point de vue de la DGA ? Par la même occasion, comment se met en place le FID ?

Le lancement du satellite Syracuse 4A par Ariane 5, a été évoqué par le Président. Il s'agit d'un saut technologique pour la sécurisation de nos communications militaires autour du globe mais aussi pour l'observation des satellites espions. Mais nous voyons aussi que d'autres puissances développent des capacités spatiales de destruction de satellites et auraient, notamment la Chine, expérimenté un planeur hypersonique transcontinental.

Par ailleurs, le programme 144 finance des projets emblématiques qui sont pour l'heure au stade des études. Je pense au démonstrateur d'action en orbite YODA (Yeux en Orbite pour un Démonstrateur Agile) que le chef d'état-major de l'armée de l'air et de l'espace a évoqué et qui vise à valider le concept de satellite patrouilleur – guetteur et je pense également au démonstrateur de moyens de caractérisation des menaces spatiales.

La création du commandement de l'espace est certes encore récente, mais son existence apparaît déjà comme indispensable. Aussi, l'urgence est de savoir comment et selon quel calendrier la DGA prévoit de transformer ces concepts en équipement opérationnel pour notre stratégie spatiale ?

Enfin, au vu de l'accélération des menaces et des investissements qu'il faudra consentir pour les contrer, pensez-vous que de nouveaux ajustements de la LPM en cours seront nécessaires ? On voit que la part des études amont pour l'espace augmente de plus de 100 % en passant de 42 millions d'euros en 2021 à 85 millions d'euros pour 2022. Le développement d'une coopération européenne dans le spatial militaire vous semble-t-il possible et crédible pour prendre le relais du spatial civil ?

M. Christian Cambon, président. – Nous passons au programme 146 sur l'équipement des forces.

M. Cédric Perrin. – Lors de votre dernière audition ici, vous avez évoqué le projet de VBAE (véhicule blindé d'aide à l'engagement), successeur du VBL (véhicule blindé léger), engagé dans un cadre de coopération européenne. Notre travail sur l'actualisation de la LPM a mis en évidence un écart important, s'agissant du VBL régénéré, entre les objectifs de la LPM et les réalisations. Ce sont en effet 123 VBL régénérés qui devraient manquer à l'appel en 2025. Or vous savez comme nous que cette question est essentielle car elle concerne notamment la protection de nos soldats en opération. Dès lors, y-a-t-il aujourd'hui une volonté d'accélérer le programme de VBAE, pour répondre à ce retard du VBL régénéré ? Nous l'avions suggéré l'an dernier. Il nous semble urgent d'avancer. Y-a-t-il un changement de perspective et de nouvelles cibles pour ces deux programmes ?

Par ailleurs, des informations font état d'un doublement de la cible à 2030 s'agissant du Serval, la version légère du Griffon. Qu'en est-il ? Y-a-t-il des modifications des cibles 2030 pour la deuxième étape du programme Scorpion, notamment dans la perspective de mieux se préparer à la haute intensité ? Comment évaluez-vous les besoins qui en découleront en termes d'infrastructures ?

Dans sa note sur l'exécution budgétaire, la Cour des Comptes évalue les mesures de rebond et de relance sur le programme 146 à 755 millions d'euros, financés par les moindres dépenses résultant de la crise du covid. La Cour note que « le risque existe toutefois que ces commandes anticipées au regard de la LPM entraînent un effet d'éviction sur des programmes d'armement concernant d'autres secteurs et des déséquilibres entre filières industrielles de l'armement, comme entre les dotations des armées en équipement ». Pouvez-vous nous dire précisément ce qu'il en est ? Sur quels programmes s'exerce cet effet d'éviction ? Comment comptez-vous compenser ces déséquilibres ?

J'ajouterais un mot sur notre inquiétude sur les petits équipements. N'y aura-t-il pas trop d'effets d'éviction sur la question ? C'est révélateur du moral des troupes !

Mme Hélène Conway-Mouret. – Mes questions portent sur l'importance des partenariats européens. Nous sommes inquiets de l'évolution du programme MGCS (Main Ground Combat System), qui n'a pas reçu de feu vert à Berlin. Il y a un risque d'effet domino, les allemands souhaitant lier l'avancement du MGCS au SCAF. Aujourd'hui, nous sommes inquiets. Le partenariat franco-allemand semble vaciller en raison du déséquilibre introduit par la participation de Rheinmetall, alors que la création de KNDS (réunion de KMW et Nexter Defense System) aurait dû résoudre la question industrielle. En avril dernier, vous aviez fait état devant nous de désaccords sur le canon du futur char. Où en est-on, alors qu'il nous semble que ce programme est menacé dans son existence même. Commencez-vous à réfléchir à des alternatives au MGCS ? D'autres coopérations sont-elles possibles ou faudrait-il envisager un programme franco-français, mais alors à quel coût ?

La poursuite du programme franco-britannique de missiles de croisière et antinavire (FMAN/FMC) est en suspens, suite à l'annonce de l'alliance Aukus (Abréviation de : Australia, United Kingdom et United States). Y-a-t-il une perspective de reprise rapide ou une difficulté susceptible de s'installer dans le temps ?

Enfin, les surcoûts OPEX non provisionnés se sont élevés à 244 millions d'euros en 2020, financés par la mission défense, alors que la LPM requiert un financement interministériel. 124 millions d'euros ont notamment été annulés sur le programme 146. Quelles sont les conséquences concrètes de cette annulation de crédits ? À combien évaluez-vous ce surcoût pour cette année, compte-tenu notamment de l'opération APAGAN ? Comment sera-t-il financé ?

M. Christian Cambon, président. – Nous abordons le programme 178 sur la préparation et l'emploi des forces.

M. Olivier Cigolotti. – L'amélioration de la disponibilité des matériels des armées, est un enjeu majeur de la LPM 2019-2025 que nous suivons avec une attention particulière cette année. La DGA a choisi début 2021 la société Sopra Steria, parmi plusieurs industriels en compétition, pour mettre en place un système d'information, appelé Brasidas, qui uniformise les pratiques et fédère les acteurs du maintien en condition opérationnelle aéronautique (MCO-A).

Pourriez-vous nous expliquer les objectifs de Brasidas, premier marché d'un montant de 14 millions d'euros, qui sera si j'ai bien compris, d'ici 18 mois, l'outil principal de la transformation numérique du MCO-A. Quelles seront les flottes qui seront prioritairement concernées ?

Mme Michelle Gréaume. – L'année dernière, vous aviez évoqué la définition des modalités du soutien à l'exportation (SOUTEX) pour les Rafale fournis à la Grèce et peut-être à la Croatie à l'industriel Dassault.

Pourtant ne faudrait-il pas s'assurer que le SOUTEX ne fera pas supporter une charge trop lourde aux armées : en les privant de formateurs qui par définition ne peuvent pendant les missions SOUTEX accomplir les formations nécessaires au sein des armées pour garantir le bon niveau de préparation opérationnelle ? Qui doit s'assurer de la soutenabilité des contrats de SOUTEX ?

Enfin, je souhaiterais que vous nous apportiez des précisions sur l'impact de la décision australienne de ne pas poursuivre le contrat de fourniture avec Naval Group. La DGA avait mobilisé une équipe de SOUTEX, combien de personnels avaient déjà été recrutés ? Que vont-ils devenir ? Vont-ils pouvoir être réorientés vers le développement de la nouvelle génération de sous-marins lanceurs d'engins ?

M. Christian Cambon, président. – Comme il n'y a pas de questions sur le programme 212 sur le soutien à la politique de défense, je vous redonne la parole Monsieur le Délégué général.

M. Joël Barre. – Concernant le programme 144 et l'affaire Aukus, le pacte trilatéral entre l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni, la performance de Naval Group comme fournisseur des sous-marins retenus en 2016 par l'Australie n'est pas en cause. Le plus important est l'impact sur Naval Group. Nous prévoyons de prendre en compte cette

situation avec des activités de soutien dans le domaine des sous-marins et de certains bureaux d'études. Pour ma part, je ne suis pas favorable à l'accélération du programme SNLE 3G, tel que demandé par Naval Group pour plusieurs raisons : nous avons une trajectoire financière à respecter, ce programme a été engagé dans des conditions difficiles en 2021, faute d'avoir un accord global avec Naval Group sur la phase de réalisation. La négociation continue et les efforts de Naval Group en matière de sous-marins doivent reposer sur la réussite du programme Barracuda. Nous sommes en phase d'expérimentation marine sur ce dernier programme, avant l'admission au service actif du premier d'entre eux, le Suffren. Le deuxième, le Duguay-Trouin, devrait être livré à la fin de 2022. Il y a déjà trois mois de retard. Tout cela me conduit à penser que Naval Group doit se concentrer sur la pleine réussite du programme Barracuda et sur la première phase du SNLE 3G.

Toujours sur ce même programme, vous avez noté une sous-consommation de crédits de 100 millions d'euros en 2020 mais je ne crois pas que nous ayons eu d'annulation en 2020 sur nos crédits de paiement.

Sur les conditions de financement de l'industrie de la défense, nous sommes inquiets de la frilosité de certains établissements bancaires à soutenir cette industrie et des discussions qui ont lieu à Bruxelles sur le projet de taxonomie demandant de ne pas classer comme investissement durable, les investissements dans la défense. La France se bat sur ce sujet. J'espère que nous pourrons renverser cette tendance. Nous attendons une confirmation d'ici la fin de l'année.

Pour en revenir à la crise des sous-marins australiens, je vous rassure sur l'effectif de la DGA qui n'était que de quelques personnes seulement pour le soutien de l'Australie dans la maîtrise d'ouvrage. Je n'ai aucun problème pour employer ces personnes mises à disposition du programme australien.

En ce qui concerne le spatial, le lancement de Syracuse 4A intervenu dans la nuit du 23 au 24 octobre dernier est un évènement important. C'est une augmentation de nos capacités de communication, en termes de débit et de flexibilité, avec une nouvelle bande de fréquences ka, en plus de la bande X. Ce programme est doté sur le plan technique d'une propulsion électrique ce qui a permis de faire un satellite d'une masse inférieure à 4 tonnes, au lieu de 5 tonnes pour une propulsion chimique. Cette propulsion électrique est une première en Europe résultant d'une œuvre de longue haleine : il faudra patienter un peu pour que le satellite Syracuse 4A soit déclaré pleinement opérationnel. Sept mois sont nécessaires pour atteindre son orbite géostationnaire. Une première expérimentation porte sur la surveillance de son environnement pour préparer le programme ARES et les actions de surveillance dans l'espace. En termes budgétaires, mon premier souci est l'avenir du programme 191 qui est un programme de recherche duale d'application civile et militaire, doté d'une centaine de millions d'euros par an pour le CNES et d'une vingtaine de millions pour le Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Ce programme a été supprimé ces deux dernières années. Ces missions ont été intégrées dans le plan de relance. Qu'en sera-t-il de retour à une exécution budgétaire normale ? C'est une inquiétude de notre part. En ce qui concerne la coopération européenne dans le spatial, nous essayons de la relancer autant que possible. Nous avons préparé une lettre d'intention avec les Italiens afin de relancer la dynamique franco-italienne dans ce domaine.

Sur le programme 146, nous démarrons les études sur le VBAE en coopération avec les Belges dans les semaines qui viennent. Nous avons fait pas mal d'actions en matière de protection de nos véhicules de l'armée de terre, notamment les VBL.

Pour ma part, il n'y a pas de changement sur les cibles pour 2030. Sur le plan de relance 2020, il y a toujours des glissements dans les programmes, notamment pour des raisons technico-industrielles. Des mesures ont permis une réaffectation des crédits, comme pour le Patroller, avec le crash que nous avons eu en décembre 2019. Le Patroller a repris ses essais en Finlande avec succès. Depuis, la dernière version logicielle a revolé sur un prototype piloté. Nous attendons les premières livraisons fin 2022 avec 10 appareils sur les 14 prévus.

Sur les autres opérations d'armement (AOA), nous espérons que les annulations de crédits ne seront pas aussi fortes que nous le craignons et que nous pourrons affecter ceux-ci à nos AOA. Nous attendons la loi de finances rectificative qui devrait vous être bientôt présentée ! Nous sommes optimistes sur le fait de ne pas être trop « taxé » en matière de surcoût OPEX. Notre réserve de précaution qui est de 500 millions d'euros se traduirait par une annulation de crédits moindre. Et nous pourrions affecter aux AOA l'écart entre ces sommes.

M. Jean-Marc Todeschini. – J'ai lu dans la presse que, selon la Cour des comptes, le nombre de véhicules Serval, version légère, pour remplacer le véhicule de l'avant blindé (VAB), sera plus que doublé par rapport au nombre évoqué jusqu'à présent. Dans une première tranche, le ministère des Armées avait commandé, fin 2020, 364 premiers véhicules blindés Serval.

M. Joël Barre. – Si ma mémoire est bonne, J'aurai 440 véhicules fin 2025.

Dans le domaine de la coopération relative au MGCS et au SCAF, nous avons obtenu la signature de l'accord de coopération sur la phase de démonstration du SCAF le 30 août, entre les Allemands, les Espagnols et nous. Ainsi, le risque de relier le MGCS et le SCAF est levé de manière définitive.

Nous allons prolonger de six mois l'étude d'architecture système du MGCS, engagée au début de l'année 2020. Nous continuons le projet et les discussions entre les industriels pour arriver à une organisation agréée entre Krauss-Maffei, Rheinmetall et Nexter. La difficulté est d'arriver à concilier l'équilibre franco-allemand, sachant qu'il y a deux industriels allemands et un seul français. C'est un programme moins ambitieux que le SCAF et nous avons un peu de temps pour le mener à bien.

Sur le FMAN/FMC franco-britannique, nous avons terminé la phase de faisabilité. Pour répondre aux besoins opérationnels, il faut construire deux missiles, un missile de croisière furtif à longue portée propulsé par un turbo réacteur (TP) et un missile RJ (Ramjet) propulsé par un statoréacteur qui assure notamment la vitesse supersonique. Nous avons abouti à un modèle de coopération dans lequel ces deux projets seront menés en parallèle avec un taux de participation croisé. Les Britanniques ont mis des lignes rouges et des restrictions d'informations. La confiance entre les deux Nations n'est pas absolue et l'équilibre n'est pas garanti dans la mesure où les Britanniques ne manifestent pas un intérêt très fort sur le RJ. Il faudrait renforcer l'accord de coopération qui couvrirait la phase suivante de définition qui doit commencer avant la fin de l'année et courir jusqu'en 2024. Nous voudrions un rendez-vous dans 18 mois pour nous assurer que les restrictions britanniques seront levées, de leur intérêt pour le RJ et de l'amélioration du modèle de participation croisée. La décision de poursuivre cet accord sera prise au niveau politique.

Nous avons une réserve de précaution en début d'année, nous permettant de mettre en place une gestion dynamique. On prévoit les engagements nous permettant de

couvrir d'éventuelles annulations de crédits. Au fur et à mesure du déroulement de l'année, la perspective d'annulation de crédits s'éclaire, et on gère les engagements en question. Cette année, j'espère que nous serons peu affectés.

L'opération Brasidas est en cours de développement. Il n'y a pas de difficultés particulières. Elle va couvrir l'ensemble du MCO aéronautique.

M. Yannick Vaugrenard. – Pour être très précis, la consommation des crédits de paiement en 2020 a été budgétée à hauteur de 821 millions d'euros et n'a été consommée qu'à hauteur de 756 millions d'euros.

M. Joël Barre. – Je pense que l'écart est dû à la réserve de précaution, qui a été annulée.

M. Christian Cambon, président. – Nous passons aux questions minute.

M. Hugues Saury. – Dans la perspective d'un retour des conflits de haute intensité et d'un changement d'échelle, je voudrais connaître l'avenir de la robotisation dans ce type de conflits ? Le changement d'échelle n'implique-t-il pas une rupture technologique décisive pour les armées françaises ? Quel pourrait être le point d'équilibre entre robotisation et armement conventionnel sur le champ de bataille du futur ?

M. Jean-Marc Todeschini. – Après les ventes record de 2016, dont la DGA avait été un acteur majeur, le recrutement de 500 personnes à l'horizon 2020 était annoncé. Où en sommes-nous ? Comment ce personnel a été réparti ? Quelle est votre position par rapport à Naval Group ? Quelle leçon tirez-vous de la situation ? Quand on parle de l'Europe de la défense, on pense d'abord au point de vue industriel avant le point de vue militaire. Est-ce que la France ne s'est pas affaiblie en termes de véhicules terrestres ? Y a-t-il encore des solutions franco-françaises au remplacement du char Leclerc, en cas de retrait de l'Allemagne ?

M. Jacques Le Nay. – Syracuse 4A a été lancé avec succès depuis la base de Kourou. Ce système de trois satellites va tripler le débit des armées françaises, le premier satellite sera opérationnel dans neuf mois. Qu'en est-il des interfaces au sol pour optimiser la capacité du satellite dès leur mise en service ?

M. Olivier Cadic. – Vous avez mentionné le dispositif pour aider les entreprises dans le domaine du cyber. Des lourdeurs administratives associées constituent des freins importants. Avez-vous des statistiques sur le nombre d'audits réellement effectués et le nombre de dossiers non instruits ? CILAS (Compagnie Industrielle des Lasers), est une pépite très convoitée. La consolidation de notre BITD ne se fait pas par la verticalisation des grands groupes. Le Gouvernement est directement impliqué au conseil d'administration d'ArianeGroup. Or, cette société vendrait sa participation majoritaire de CILAS à Safran. Ce dernier détient 50 % des actions d'Ariane Group. Quelle est la position de la DGA qui semble avaliser une solution empreinte d'un conflit d'intérêt ?

M. Guillaume Gontard. – Le plan France 2030 prévoit un investissement de près de 6 milliards d'euros afin de doubler la production de composants électroniques, ce qui passe par la sécurisation des approvisionnements en matières premières. Cela devrait profiter à la BITD dont les besoins sont toujours plus importants, notamment en raison de la robotisation croissante de nos armées. Où en est le projet de la DGA de développement d'une filière de

semi-conducteurs à base de nitrate de gallium ? Et en quoi le plan 2030 pourrait contribuer au développement de cette filière ?

M. Jean-Pierre Grand. – Nos services, nos ingénieurs travaillent sur la propulsion décarbonée des engins blindés. Je dirais que cela présente un certain nombre d'avantages, notamment de limiter les supports logistiques.

M. Joël Barre. – Sur la décarbonation, nous avons une stratégie énergétique au sein de notre ministère des armées qui vise à avancer dans ce domaine. Nous envisageons un prototype hybride sur les véhicules de l'armée de terre, avec électrisation de la motorisation. Nous devons progresser au titre de nos études amont, nous avons plusieurs dizaines de millions d'euros qui sont d'ores et déjà consacrés à ce plan d'action.

Je trouve, Monsieur le Sénateur, que vous êtes très sévère sur CILAS. Je ne vois pas où est le conflit d'intérêt dont vous parlez. CILAS, comme filiale d'ArianeGroup n'a plus aucun sens. Il faut continuer à dynamiser CILAS autrement, pour développer les technologies d'armes à effet dirigé laser, les capteurs... Il faut régler ce problème rapidement. Le Conseil d'administration d'ArianeGroup s'est réuni avec ses deux actionnaires principaux (Airbus et Safran) et a constaté une offre formelle de MBDA et Safran à 50-50 et une offre non sollicitée de Lumibird, qui vient d'acheter les 34% de parts d'AREVA. Le Conseil d'administration a opté pour la solution MBDA-Safran, dont le projet industriel est bon dans la mesure où tout ceci doit s'intégrer dans des systèmes complets. Nous l'avions vu lors de l'expérimentation de destruction de drones à Biscarrosse. La nécessité d'intégration dans un véritable système de défense est très importante. C'est le métier de MBDA et Safran, alors que Lumibird est une société leader dans la technologie du laser mais pas au niveau d'un système complet. Nous n'avons pas de raison de nous opposer au choix de confier la reprise de CILAS à MBDA et Safran. Nous avons mis en place les dispositifs nécessaires de protection des intérêts nationaux. Nous allons appliquer les règles de contrôle habituelles. Mais je pense que c'est le bon projet qui permettra la consolidation de CILAS car nous avons besoin de cette technologie laser.

Je ne pense pas que l'on puisse avoir une politique basée sur des principes immuables qui s'appliquent de manière identique à l'ensemble des opérations auxquelles nous devons faire face. Chaque cas est particulier. Vous faites une analogie entre Photonis et CILAS mais ce n'est pas du tout la même problématique. Par conséquent je ne vois pas de raison de m'opposer à la reprise de CILAS par MBDA et Safran. Ce projet industriel tient la route.

La suite de l'expérimentation du démonstrateur à Biscarrosse a été mise dans notre programme anti-drone et sera financé par nous au titre du programme à effets majeurs de lutte anti-drone, engagé en 2021.

Le projet Syracuse est engagé. Les premières stations au sol ont été livrées en 2021 sur les 444 prévues d'ici 2030. De toute façon le satellite 4A est compatible avec les stations Syracuse 3 actuellement en service, certes avec des performances moindres.

Sur les composants, comme le nitrate de gallium, nous avons des actions à développer en synergie avec le plan de relance du Gouvernement.

Sur nos effectifs, nous avons recruté 500 agents de plus par rapport à 2017. Nous arrivons à 10 100 personnels (effectif total DGA), avec comme objectif 10 300 à l'horizon 2023.

Sur la problématique KNDS et MGCS, nous devons travailler encore pour trouver le bon compromis respectant à la fois l'équilibre franco-allemand au sein de KNDS et l'équilibre du programme MGCS. L'arrivée de Rheinmetall en 2019 a largement perturbé le projet. Et il est vrai que nous prenons du retard.

M. Christian Cambon, président. – J'ai une question ultime sur la délocalisation du moteur d'Ariane en Allemagne. Cela ne pose-t-il pas un problème de souveraineté industrielle ?

M. Joël Barre. – Vous me faites sortir de mon champ de compétence. Je pense qu'Ariane comme son avenir ne peut être qu'european. Il doit continuer à reposer sur la France, l'Allemagne et l'Italie. La France participe à Ariane à hauteur de 55% et l'Allemagne entre 20 et 25 %. Il faut continuer à travailler les équilibres entre nos pays. Transférer le moteur Vinci en Allemagne a du sens dans la mesure où l'étage supérieur est à majorité allemande. Il faut trouver des solutions optimales. Je pense que cela va dans le sens d'une rationalisation industrielle et d'un gain en coût-efficacité. De plus, on est dans la propulsion liquide où il n'y a aucun problème de technologie. La ligne rouge que nous avons tracée est qu'ArianeGroup reste le maître d'œuvre et l'architecte système d'Ariane comme il est celui du missile balistique.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie de toutes ces précisions qui nous permettent d'en savoir un peu plus.

Mercredi 8 décembre 2021

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Audition de M. Nicolas de Lacoste, envoyé spécial pour la Biélorussie

M. Christian Cambon, président. – Monsieur l'ambassadeur, mes chers collègues, je suis heureux d'accueillir M. Nicolas de Lacoste, ancien ambassadeur en Biélorussie, qui est aujourd'hui « Envoyé spécial » pour ce pays et basé à l'ambassade de France en Lituanie.

Monsieur l'ambassadeur, vous avez été nommé ambassadeur en Biélorussie en septembre 2020, peu après la réélection contestée d'Alexandre Loukachenko. Vous étiez auparavant directeur adjoint à la Direction de l'Europe continentale.

Vous avez dû quitter la Biélorussie le 17 octobre dernier, à la demande des autorités biélorusses, qui vous ont notifié l'expiration de votre agrément, en raison du refus de la France de présenter des lettres de créance à un président, Alexandre Loukachenko, dont elle ne reconnaît pas l'élection.

Votre situation est donc très particulière. Que reste-t-il aujourd'hui de l'ambassade de France à Minsk ? Quels sont les canaux de dialogue de la France avec les autorités, la société civile biélorusse et les Français de Biélorussie ?

Alors que l'on a cru un moment le dictateur biélorusse aux abois, la situation intérieure semble désormais stabilisée à son profit, dans le contexte d'une répression sans merci de la société civile, des Organisations non gouvernementales (ONG), et des journalistes. Il y aurait aujourd'hui 900 prisonniers politiques. Le président biélorusse dispose-t-il d'une mainmise totale sur le régime ? Quelles sont les marges d'action d'une opposition dont les leaders sont emprisonnés ou réfugiés à l'étranger ?

Nous venons d'auditionner M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex, sur la crise migratoire qu'Alexandre Loukachenko a organisée aux frontières de l'Union européenne (UE). Quel cherche le président biélorusse dans cette crise ?

Nous nous interrogeons sur l'impact des sanctions de l'Union européenne. Ces sanctions visent 166 personnes et 15 entités. Leur champ a été récemment élargi pour pouvoir cibler les organisateurs des flux de migrants vers l'UE.

Mais les paquets de sanctions se succèdent sans infléchissement notable. Au contraire, le régime biélorusse multiplie les provocations et surenchères. Alexandre Loukachenko a récemment menacé de couper l'une des routes d'approvisionnement en gaz de l'Europe. Il utilise tous les leviers de chantage à sa disposition et l'UE peine à répondre.

Nos interrogations portent également sur la relation entre la Biélorussie et la Russie. Jusqu'où peut aller le rapprochement entre ces deux pays ? Nos partenaires de l'est de l'Europe craignent une intégration croissante, qui pourrait aller jusqu'à une quasi-fusion. Alexandre Loukachenko ne l'entend probablement pas ainsi, mais n'est-il pas désormais totalement dépendant de son seul allié puisqu'il s'est coupé de l'ensemble de la communauté internationale ?

M. Nicolas de Lacoste, envoyé spécial pour la Biélorussie.- Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, je vous remercie de me permettre de prendre la parole devant vous pour évoquer la situation en Biélorussie aujourd'hui.

J'ai en effet été l'ambassadeur de France à Minsk pendant une dizaine de mois, du 28 novembre 2020 au 17 octobre 2021, date à laquelle j'ai dû quitter Minsk. J'ai été nommé par le ministre Jean-Yves le Drian Envoyé spécial de la France pour la Biélorussie dès le 18 octobre. J'accomplice cette mission actuellement depuis Vilnius.

Ma présentation portera sur les points suivants : la situation en Biélorussie, ses relations avec la Russie, enfin les relations avec l'Union européenne dans le contexte de la crise migratoire.

En s'appuyant sur ses ressorts traditionnels, et notamment une répression tous azimuts qui continue aujourd'hui, le régime d'Alexandre Loukachenko comme vous l'avez indiqué s'est stabilisé. Un an après le scrutin frauduleux du 9 août 2020, les manifestations ont disparu, l'administration ne s'est pas fissurée, les structures de force se sont progressivement imposées.

L'économie biélorusse a crû au premier semestre et devrait continuer de croître d'ici la fin de l'année, en dépit des sanctions sectorielles dont les effets ne seront vraiment perceptibles qu'en début d'année prochaine.

Pour parvenir à cette stabilisation du régime, qui n'était pas acquise d'avance, Loukachenko a mobilisé l'ensemble de ses réseaux patiemment bâties en vingt-sept années de pouvoir. De façon symbolique, le dix-millième jour de son pouvoir a été commémoré avant-hier. La date de notre rencontre ce jour n'a sans doute pas été choisie par hasard par le Sénat, car nous commémorons aujourd'hui même les accords de Bialovieza qui ont scellé la fin de l'URSS.

Loukachenko s'est appuyé sur ses relais, principalement sur les 200 000 membres du mouvement pro-régime « Bielaya Rus », les retraités, les populations rurales, les familles nombreuses, les ouvriers des grandes entreprises d'Etat : autant d'individus qui s'estiment lui être redevables, à un titre ou à un autre, de leur situation. Bien entendu, Loukachenko s'est surtout appuyé sur les structures de force.

Au-delà de la répression, il a par le passé défendu une vision pour son pays. Sa revendication d'une voie biélorusse souveraine « vers le socialisme de marché » a suscité un temps l'adhésion d'une partie des élites. Le rejet du régime est cependant aujourd'hui largement majoritaire si l'on en croit les quelques études d'opinion publique menées par des instituts indépendants.

C'est enfin en utilisant tous les ressorts possibles de la répression, y compris la plus brutale, que le régime a rétabli son assise.

Quelques chiffres sont particulièrement significatifs :

- 35 880 arrestations intervenues depuis août 2020 ;
- 5 000 affaires pénales en cours ;
- plus de 1 000 prisonniers politiques, dont un grand nombre soumis au travail forcé dans des conditions difficiles ;
- 327 chaînes Telegram fermées pour « extrémisme » ;
- 275 ONG liquidées ou en cours de liquidation (culture, environnement, engagement civique) ;
- 100 médias interdits ;
- 32 avocats ayant perdu leur licence de travail ;
- 29 journalistes en garde à vue ou en prison ;
- poursuite de l'application de la peine de mort en Biélorussie, ce qui est unique en Europe.

Les principaux leaders de la contestation sont désormais en prison avec des peines très lourdes. Ainsi, l'ancien banquier candidat Viktor Babariko a été condamné le 6 juillet à quatorze ans de prison, la cheffe de son état-major, la remarquable flutiste Maria Kolesnikova, à onze ans, le 6 septembre. D'autres sont en exil à Vilnius, Varsovie ou Athènes.

Ma mission actuelle est d'être à leur contact et de relayer auprès d'eux les messages de l'administration française.

J'en viens à votre deuxième question sur les relations entre la Biélorussie et la Russie.

L'aide de Moscou, notamment dans les semaines qui ont suivi le scrutin, a été décisive.

Le 27 août – c'est-à-dire au pic des manifestations - Vladimir Poutine a clairement indiqué que la Russie n'hésiterait pas à intervenir en Biélorussie en cas de déstabilisation. Ce message a entraîné un double effet. En premier lieu, il s'agissait d'un signal clair pour l'appareil de sécurité biélorusse, qui a compris que Moscou ne lâcherait pas Alexandre Loukachenko. En second lieu pour la population, la réaction russe a été dissuasive sur tout le mouvement de contestation, qui a nettement baissé en intensité.

Le rapprochement entre les deux pays se confirme mois après mois à chaque rencontre d'Alexandre Loukachenko avec Vladimir Poutine, déjà au nombre de sept en 2021. Les deux Gouvernements ont signé le 10 septembre une feuille de route comprenant vingt-huit programmes d'intégration économique.

Des manœuvres militaires conjointes, Zapad 2021, tenues du 10 au 16 septembre, ont à nouveau illustré l'extrême proximité entre les deux pays sur le plan militaire.

Toutefois, ces relations ne sont pas indemnes de tensions. Entre Minsk et Moscou, il s'agit même d'un bras de fer permanent et brutal. Concrètement, les Russes « tiennent » Loukachenko mais ce dernier les « tient » aussi à sa manière : le régime monnaye au prix fort le maintien du pays dans la sphère d'influence de la Russie. Ainsi, par un jeu permanent d'allers et retours entre l'Occident et la Russie, Loukachenko fait monter les enchères.

Les subventions russes massives au secteur énergétique, sous la forme de réduction du prix du gaz et du pétrole livrés à la Biélorussie, sont fondamentales. La Biélorussie raffine ensuite le pétrole et le vend au prix du marché mondial ou presque à ses voisins, notamment ukrainien. Encore aujourd'hui, les négociations du prix du gaz russe font l'objet de discussions après directement au niveau des deux présidents. Pour l'anecdote, lors de la négociation des accords de Bialovieza il y a trente ans, il devait s'agir d'une simple rencontre dans l'optique de discuter du prix du gaz.

La Russie estime aujourd'hui qu'Alexandre Loukachenko a rétabli « l'ordre constitutionnel » en Biélorussie en « sauvant le pays » en 2020. Selon toute vraisemblance, elle devrait continuer à soutenir Loukachenko et ce, malgré les tensions entre les deux hommes et les piques qu'ils s'adressent régulièrement par médias interposés.

Pour sa part, la Russie, en position de force, cherche à imposer une réforme institutionnelle en Biélorussie comme moyen de sortir de l'impasse politique. Elle pousse notamment à l'adoption d'une nouvelle Constitution qui offrirait une place aux partis politiques, aujourd'hui inexistants tout comme l'opposition. En effet, aucun représentant de l'opposition n'est présent au Parlement, alors que dans la mandature précédente ils étaient au nombre de deux. Pour la Russie, des partis politiques seraient probablement plus faciles à manier qu'Alexandre Loukachenko.

La Russie domine la sphère médiatique biélorusse, et ce d'autant plus depuis que Loukachenko a interdit tous les titres indépendants. Aujourd'hui, les Biélorusses, qui ne croient pas la télévision d'Etat, vont chercher des informations sur leur propre pays dans les médias russes, souvent contrôlés par le Kremlin.

Pour autant, la Russie ne devrait pas « absorber » la Biélorussie. Bien au contraire, Moscou aurait intérêt à conserver cet allié turbulent car c'est le dernier qui lui reste en Europe. Les diplomates constatent d'ailleurs que dans toutes les enceintes internationales, la Russie et la Biélorussie parlent d'une seule voix. Néanmoins, les approches sont quelque peu différentes. Les responsables russes évoquent une souveraineté commune entre les deux pays, ou encore une histoire, une destinée et des frontières communes. En revanche, Loukachenko se plaît à évoquer deux pays certes cohabitant sous le même toit, mais dans deux appartements séparés.

Pendant longtemps, Alexandre Loukachenko a cherché à défendre la souveraineté biélorusse. Ce faisant, il préservait en réalité sa propre souveraineté car il ne souhaitait pas que les Russes s'ingèrent dans « ses » affaires. Toutefois, la capacité de résistance de Loukachenko se réduit. Le 30 novembre dernier, il a reconnu l'annexion de la Crimée à la Russie, ce qu'il s'était refusé à faire pendant sept ans.

Les relations avec l'Union européenne ont connu une certaine embellie, que l'on peut faire remonter à la période de l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014. Minsk a prétendu alors à un rôle de médiateur entre la Russie et l'Occident, en accueillant les négociations des accords du même nom sur l'Ukraine. La Biélorussie s'est alors positionnée comme une plateforme neutre de discussions entre Européens et Russes.

Aujourd'hui, ces relations sont au point mort. Les Européens n'ont pas reconnu le résultat des élections frauduleuses du 9 août 2020. Les relations subsistent au niveau des ministères des Affaires étrangères, mais sont très limitées.

L'Union européenne et ses partenaires ont adopté cinq trains de sanctions, dont le dernier a été annoncé le 2 décembre 2021. Ces sanctions sont à la fois individuelles et sectorielles. Elles ne commenceront à faire sentir leurs effets qu'à partir du 1^{er} janvier de l'année prochaine. Nos principaux partenaires se sont alignés sur ces mesures. La réaction des autorités biélorusses est attendue. Vraisemblablement, les sanctions devraient impacter les exportations agro-alimentaires de l'Union européenne vers la Biélorussie.

Ayant rétabli son contrôle de la scène intérieure, le régime n'hésite plus désormais à se montrer offensif en dehors de ses frontières. Il s'agit donc d'une menace croissante pour l'Union européenne, comme en atteste le surprenant détournement du vol Ryanair Athènes-Vilnius le 23 mai 2021.

De plus, comme vous l'avez noté, le régime a recours à l'arme migratoire, en organisant de façon tout à fait cynique l'arrivée aux frontières lituanienne, polonaise et lettone de milliers de migrants, principalement d'Irak, acheminés à Minsk par charters entiers via Istanbul, Dubaï, Damas et Beyrouth. Ces familles sont ensuite transportées complaisamment vers les endroits les plus vulnérables de la frontière.

Le pic de la confrontation a eu lieu le 16 novembre dernier, quand une colonne de plusieurs centaines de migrants irakiens s'est approchée du point de passage de Kuznica avec

la Pologne en essayant de le forcer, tandis que les Biélorusses les empêchaient de repartir en arrière.

Depuis cette date, la situation s'est légèrement améliorée, avec 3 100 retours « volontaires » d'Irakiens vers leur pays d'origine. Un vol a été acheminé hier et un autre suivra aujourd'hui. De ce fait, la tension a quelque peu diminué même si chaque nuit encore, une centaine de tentatives de franchissements par petits groupes se produit. Un hangar accueille toujours 1 000 à 1 200 personnes près de la frontière avec la Pologne.

Finalement, cette épée de Damoclès subsiste toujours, alors que les températures avoisinent - 15°C dans les forêts biélorusses.

Le régime s'en est également pris aux représentations diplomatiques occidentales, dernières enceintes échappant en partie à son contrôle. Les ambassadeurs polonais, lituanien, letton, ainsi que le délégué de l'Union européenne ont quitté le pays.

J'en ai fait de même le 16 octobre.

M. Christian Cambon, président. – Reste-t-il des ambassadeurs ?

M. Nicolas de Lacoste. – Il en reste en effet un certain nombre, même si aucun pays de l'Union européenne n'a reconnu Loukachenko. En réalité, ces ambassadeurs étaient arrivés avant moi. J'ai été nommé avant l'élection du 9 août, mais je suis arrivé postérieurement à celles-ci. Je n'ai pas remis mes lettres de créance à Alexandre Loukachenko.

Vous m'interrogez sur notre ambassade à Minsk. Elle est toujours ouverte et accomplit un travail admirable en dépit de conditions de travail difficiles. Par exemple, nos représentants assistent aux procès politiques, rencontrent les familles des prisonniers politiques et mènent des activités dans les domaines éducatifs, culturels et, consulaires. Ainsi, un festival du film français se tiendra ce soir. L'ambassade prépare en outre un concert de fin d'année, pour lequel nous avons reçu les autorisations nécessaires.

Selon toute vraisemblance, le régime ne devrait pas évoluer dans un sens favorable à court terme, et ce, tant que le soutien russe perdurera.

L'opposition biélorusse avec laquelle je suis en contact quasi-quotidien se structure de façon très convaincante, même si ses marges d'action à l'intérieur du pays sont limitées. Elle est reconnaissante à la France pour le soutien que nous lui avons apporté très rapidement. Je rappelle à cet égard que la rencontre entre le président de la République Emmanuel Macron et l'opposante Svetlana Tikhanovskaya, le 29 septembre dernier à Vilnius, a été la première avec un chef d'Etat occidental. Elle a envoyé un signal très clair.

Compte tenu de la situation des droits de l'Homme, nous devons maintenir notre pression sur le régime de Minsk en adoptant de nouvelles sanctions ou en renforçant celles déjà adoptées. La question de l'efficacité de telles sanctions se pose toujours. Les sanctions sectorielles, qui visent des entreprises ou des secteurs de l'économie, ne concernent pas les contrats en cours. Ce n'est donc qu'à partir du 1^{er} janvier 2022 que les sanctions économiques devraient peser sur l'économie de la Biélorussie.

Nous pouvons accroître notre soutien à la société civile biélorusse, aux prisonniers politiques, qu'il s'agisse des représentants des médias, des étudiants expulsés de leur

université, des chercheurs, des avocats ou des représentants des petites et moyennes entreprises. La France a mis au point divers dispositifs pour accueillir ces populations particulièrement vulnérables.

Enfin, nous devons maintenir notre dialogue avec la Russie, ce qui est évidemment plus facile à dire qu'à faire. J'étais dans la direction en charge de la Russie pendant quelques années au Quai d'Orsay, après avoir été en poste à Moscou pendant quatre ans. Je connais donc assez bien nos partenaires russes et ce que nous pouvons en attendre. Nous devons néanmoins maintenir ce dialogue, même s'il est critiqué par nos partenaires, afin de rappeler à Moscou l'importance que nous attachons à une résolution pacifique de la crise, vraisemblablement dans le cadre d'une future table ronde inclusive impliquant toutes les parties prenantes biélorusses, en exil ou dans le pays, sans interventions ni pressions extérieures.

Nous devons préparer l'avenir et rester aux côtés de la population biélorusse. Les Biélorusses, qui voyagent beaucoup plus que par le passé, notamment en Pologne, en Lituanie et en Ukraine, constatent que la situation de leur pays est en décalage total. Il n'y a aucune raison non plus pour que ce pays échappe aux réformes économiques ayant eu lieu en Russie, qui reste le partenaire de référence.

En définitive, nous devons savoir que des réformes structurelles interviendront en Biélorussie, un jour ou l'autre. Il nous appartient de continuer d'envoyer des messages de soutien à la population. Nous devons faire en sorte que lorsque ces réformes auront bien lieu, le plus grand nombre possible de jeunes biélorusses aient appris à nous connaître, parlent notre langue même de façon rudimentaire et servent à l'avenir de pont entre leur pays et la France. Je vous remercie.

M. Christian Cambon, président. – Monsieur l'ambassadeur, je vous remercie infiniment pour toutes ces informations claires et structurées, qui ne sont guère réjouissantes. Elles nous permettent néanmoins de prendre la mesure du sujet.

Nous serons prochainement à Vilnius avec le président Gérard Larcher. Il serait sans doute intéressant que nous y rencontrions vos interlocuteurs exilés.

M. Nicolas de Lacoste. – Je crois qu'une rencontre avec Madame Svetlana Tikhanovskaya est en effet prévue.

M. Olivier Cigolotti. – Monsieur l'ambassadeur, vous avez fait état de l'efficacité des sanctions. Or, il semblerait qu'un certain nombre d'entreprises d'Etat soient directement visées en raison du rôle clé qu'elles jouent dans l'instrumentalisation des migrants vers l'Union européenne. Il s'agit notamment de l'entreprise touristique d'Etat Tsentrkurort, qui est visée par Bruxelles et Washington, mais également de l'un des plus gros producteurs mondiaux de potasse, l'entreprise Belaruskali, à l'encontre de laquelle le Royaume-Uni a annoncé un certain nombre de sanctions.

Pouvez-vous nous en dire en peu plus sur le rôle de ces deux grandes entreprises biélorusses ?

M. Jacques Le Nay. – En novembre 2019 j'ai eu l'occasion de me rendre, en ma qualité de membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) à une mission d'observation des élections. Nous avons vite compris qu'il s'agissait d'une réelle

mascarade. Dès lors que des élections se déroulent sur trois jours, on peut véritablement s'interroger sur les opérations menées la nuit.

Pour le reste, vous avez parfaitement décrit la situation et répondu par anticipation aux questions que je souhaitais poser.

M. Mickaël Vallet. – Il est important que nous nous désintéressions pas du sujet, car nous devons au peuple biélorusse un tribut extrêmement lourd pendant la grande guerre patriotique. Il convient de ne pas l'oublier car la population a été décimée d'un quart. Par conséquent, nous avons un lien historique avec celle-ci.

J'aurais également posé un grand nombre de questions sur le rapport à la Russie, mais vous y avez répondu.

Ma question porte sur ce que nous pouvons faire concrètement, sans angélisme. Je vois se développer dans d'autres pays européens des initiatives de parainages politiques par des parlementaires, au bénéfice de prisonniers politiques biélorusses. Estimez-vous ces initiatives efficaces ? Sont-elles susceptibles de nourrir utilement la situation ? De quelles informations disposez-vous à cet égard ?

Enfin, juste avant votre départ, vous avez fait une adresse au peuple en bélarusse, abondamment relayée sur les réseaux et très appréciée par les personnes concernées. Je souhaitais vous féliciter pour votre initiative, qui est allée droit au cœur de ceux qui se battent sur le terrain, notamment les universitaires. Pourriez-vous nous dire un mot de la situation des prisonniers politiques universitaires et des chercheurs visés ?

M. Nicolas de Lacoste. - Pour ce qui est de l'efficacité des sanctions, certaines concernent les individus, c'est-à-dire en fait tout l'entourage d'Alexandre Loukachenko et ses enfants, frappés d'interdiction de séjour sur le territoire de l'UE et dont les avoirs sont gelés, même s'ils ne sont pas très conséquents, dans les banques occidentales.

D'autres sanctions concernent des entreprises ou des secteurs. Vous en avez cité deux, dans des domaines différents. Tsentrkurort, qui est un conglomérat de différents hôtels et agences, a, d'après les informations dont dispose l'Union européenne, directement participé parmi d'autres à l'acheminement et à l'hébergement de migrants venus de tout le Proche-Orient. Il était donc logique que ce groupe se retrouve sur la liste de la cinquième série de sanctions, qui concernait d'ailleurs non seulement la crise migratoire mais également la crise politique.

Belaruskali, grande entreprise d'extraction de potasse du pays est, comme la vaste majorité des entreprises, une entreprise d'Etat. Dans ce pays en effet, les privatisations n'ont pas encore eu lieu. Belaruskali génère des fonds très conséquents en devises. Elle produit jusqu'à 40% de certaines catégories de potasse utilisées dans le monde.

Avec la reprise post-Covid en Europe, cette entreprise a développé ses exportations vers l'Union européenne. Cette situation est appelée à évoluer du tout au tout à partir du 1^{er} janvier 2022.

Concernant la mascarade des élections, je partage le constat. J'ai moi-même observé un référendum en Biélorussie : c'est du grand art.

Je partage également l'ensemble de vos remarques sur le maintien de notre soutien aux Biélorusses, car ils craignent que nous tournions nos regards ailleurs. Je leur indiquerai que la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées suit de près leur sort. La rencontre qu'aura le président du Sénat avec Madame Tikhanovskaya la semaine prochaine sera également importante ; ces marques d'intérêt sont essentielles pour eux. A contrario, j'ai constaté combien les récents appels de Mme Merkel à M. Loukachenko avaient suscité une certaine inquiétude. Les représentants démocratiques craignent avant tout une « normalisation » des relations avec le régime, dans la mesure où les Occidentaux auraient d'autres crises à gérer.

Je ne pense pas pour ma part que le moment soit venu de parler avec ce régime.

Vous avez indiqué qu'un quart de la population avait été victime de la Deuxième Guerre mondiale. C'est exact. Il faut également se remémorer la bataille du passage de la Bérézina, en Biélorussie : nous avons commémoré la semaine dernière cet illustre épisode de la guerre de Russie.

En définitive, nous avons beaucoup plus de liens que nous le pensons avec ce pays.

Que pouvons-nous faire concrètement ?

Je pense que l'opération de parrainage de prisonniers politiques par des membres des Parlements dans les pays de l'Union européenne est une excellente idée. Au sein du Bundestag, un grand nombre de parlementaires ont parrainé un chercheur, un militant des droits de l'homme ou un journaliste. Votre nom est associé à lui et vous êtes connu comme son parrain. C'est une mesure symbolique mais importante, de même que la rédaction de lettres. Il faut s'imaginer l'effet sur un directeur de prison biélorusse de la réception de sacs postaux remplis de lettres du monde entier et s'adressant à ces prisonniers politiques. Pendant la guerre froide, cette pratique des courriers était très utilisée. Il serait opportun je pense de la reconduire aujourd'hui.

En ce qui concerne les messages à adresser au peuple biélorusse, il est avant tout nécessaire de lui apporter soutien et espoir. En effet malheureusement à Minsk, l'heure est plutôt à la résignation, après quinze mois sans aucun indice d'amélioration quelconque. La répression est totale, la tension est permanente. Une certaine anxiété vous gagne chaque matin au réveil et ne vous quitte plus de la journée. C'est le cas aussi pour nous, diplomates occidentaux, mais au pire, nous sommes expulsés. Pour la population, en revanche, la situation est extrêmement difficile. Or tout cela se déroule aux portes de l'Union européenne et la Biélorussie est le seul pays en Europe à être confronté à une telle situation.

M. Christian Cambon, président. – Quel est le nombre de Français présents dans ce pays ?

M. Nicolas de Lacoste. – Environ 200 Français sont présents, principalement des hommes d'affaires et des retraités, ainsi que quelques binationaux. Cette communauté est donc très restreinte, mais elle attache une grande importance à son lien avec l'ambassade. Nous avons réussi à vacciner ces ressortissants grâce aux vaccins envoyés par le Quai d'Orsay. Nous maintenons un contact quotidien avec eux. Ils connaissent bien leur pays d'accueil, ses phases successives de répression et d'assouplissement. Dans ces situations difficiles, le lien avec l'ambassade est bien entendu fondamental.

M. Christian Cambon, président. – Merci infiniment, Monsieur l'ambassadeur, de ce témoignage fort. Soyez assuré de notre soutien à la mission difficile qui est la vôtre. Nous espérons qu'un assouplissement du régime pourrait permettre de retrouver une relation diplomatique à haut niveau, ce qui vous conduirait à reprendre votre poste. Le déplacement du président du Sénat, qui avait déjà reçu l'opposante, sera un geste important. Je pense que cette rencontre ira dans le sens que vous souhaitez, c'est-à-dire une manifestation de solidarité vis-à-vis des opposants.

Avons-nous des nouvelles du journaliste et de sa compagne qui ont été arrêtés dans l'avion détourné ?

M. Nicolas de Lacoste. - Nous avons des nouvelles par des biais indirects. Tous deux sont en isolement à domicile, de façon séparée. Les dernières nouvelles de la compagne, Madame Sapieha, ne sont pas bonnes. Il s'agit d'une très jeune femme, étudiante à Vilnius à l'université européenne des Humanités.

Pour sa part, le journaliste a probablement subi des pressions très fortes pour obtenir de lui ces confessions étonnantes. Il se trouve aujourd'hui toujours à l'isolement. Pendant un certain temps, il avait lancé un projet médiatique, aujourd'hui avorté. Il n'y a plus aucun contact direct avec lui à l'heure actuelle.

M. Christian Cambon, président. – Merci à tous.

Mercredi 5 janvier 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Proposition de loi visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à créer les instituts régionaux de formation – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Christian Cambon, président. – En ce début d'année, je vous présente des vœux très cordiaux et sincères pour vous et vos proches. Je salue nos collègues qui suivent notre réunion en visioconférence. J'espère que nous pourrons travailler dans un contexte moins compliqué, mais nous devons nous adapter à l'évolution de la pandémie.

Je vous rappelle que nous examinerons cet après-midi en séance publique la proposition de résolution appelant le Gouvernement à œuvrer à l'adoption d'une déclaration de la fin de la guerre de Corée, que j'ai pris l'initiative de déposer. Vous le savez, le 23 juillet 1953, les hostilités se sont interrompues sur la base d'un cessez-le-feu. La Corée du Sud sollicite les puissances occidentales amies pour tendre vers la dénucléarisation de cette région. Une proposition de résolution n'a pas d'effets juridiques immédiats, mais un possible retentissement politique – en témoigne la proposition de résolution sur l'Arménie.

Nous en venons maintenant à l'examen de la proposition de loi visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à créer les instituts régionaux de formation.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

La proposition de loi visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation, comporte des dispositions relatives à l'administration, au fonctionnement et aux missions de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Permettez-moi de rappeler que ce texte entre dans le cadre de l'accord existant entre les groupes politiques pour que, lorsqu'un groupe inscrit une proposition de loi dans son espace réservé, le texte examiné en séance publique ne soit pas dénaturé par rapport à son intention initiale. Ne peuvent donc être adoptés dans le texte élaboré par la commission que les amendements ayant reçu un avis favorable du groupe auteur de la proposition de loi, en l'occurrence le groupe RDPI représenté aujourd'hui par le président François Patriat. Naturellement, les amendements déposés sont présentés et pourront, en tout état de cause, être redéposés en séance publique.

M. Bruno Sido, rapporteur. – Cette proposition de loi, déposée par notre collègue Samantha Cazebonne, est le prolongement logique du contrat d'objectifs et de moyens 2021-2023 de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, que nous avons examiné il y a quelques semaines, sur le rapport de nos collègues Ronan Le Gleut et André Vallini.

Il s'agit en effet de procéder aux ajustements nécessaires pour permettre à l'AEFE d'être prête à accompagner la croissance du réseau de l'enseignement français à l'étranger (EFE), dans l'objectif de doubler les effectifs à l'horizon de 2030.

La proposition de loi préconise, en premier lieu, d'élargir la gouvernance de l'agence en modifiant la composition de son conseil d'administration ; en deuxième lieu, de compléter la liste de ses missions, en mettant notamment l'accent sur la formation ; et, en troisième lieu, de créer des instituts régionaux de formation (IRF). Ceux-ci assureront la gestion administrative et financière des moyens consacrés à la formation, qui est l'un des piliers de la stratégie de développement du réseau. Ces modifications me paraissent aller dans le bon sens. C'est pourquoi je vous proposerai d'adopter ce texte moyennant quelques modifications à la marge.

La proposition de loi desserre en effet des verrous juridiques. Les dispositions législatives relatives à l'AEFE ont été très peu modifiées depuis la loi du 6 juillet 1990, qui a créé l'agence. Or, en trente ans, les effectifs du réseau ont doublé, et l'objectif est de les doubler de nouveau pour parvenir à 700 000 élèves d'ici à 2030. Il est donc logique de procéder à quelques adaptations. Mais ce texte n'apporte pas de réponses aux questions soulevées régulièrement par notre commission dans ses travaux, tant sur le programme 151 – Français de l'étranger et affaires consulaires – que sur le programme 185 – Diplomatie culturelle et d'influence.

Nous l'avons dit à de multiples reprises, les limites de la stratégie mises en œuvre tiennent notamment à l'insuffisance des moyens. Si la subvention à l'AEFE a augmenté de 25 millions d'euros en 2020, cette augmentation faisait suite à une annulation de crédits à hauteur de 33 millions d'euros en 2017, qui a eu un impact négatif durable.

L'évolution des aides à la scolarité reste incertaine, après la baisse de 10 millions d'euros observée cette année. Tant la prévision que la consommation de ces crédits budgétaires sont problématiques.

Les emplois reculent : 512 emplois ont été supprimés sur la période 2018-2020 ; 1 000 détachements supplémentaires de personnels titulaires de l'éducation nationale ont été annoncés au cours de la prochaine décennie, mais l'effort (+11 %) est loin d'être proportionnel à l'objectif de doublement des effectifs.

Enfin, l'une des principales entraves au développement du réseau réside dans l'interdiction faite à l'AEFE d'emprunter à moyen et long termes pour développer ces établissements en gestion directe (EGD). Pour les établissements conventionnés et partenaires, le remplacement du dispositif de garantie *via* l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger (Anefē) par un mécanisme moins favorable paraît là aussi en contradiction avec les ambitions de développement du réseau. Mais nous ne pouvons pas intervenir, dans le cadre de cette proposition de loi, pour accroître les moyens de l'AEFE ou lui permettre d'emprunter : d'une part, ces points relèvent du domaine des lois de finances ; d'autre part, l'article 40 de la Constitution, interdisant la création ou l'aggravation d'une charge publique, nous laisse très peu de marges de manœuvre.

J'en viens à la composition du conseil d'administration.

Outre la présence d'un président et de quatre parlementaires, la loi se borne à fixer des équilibres. C'est le décret qui précise la composition exacte du conseil d'administration de l'AEFE, constitué actuellement de 28 membres : 13 représentants des ministères ; 5 représentants des personnels ; 2 représentants d'organismes gestionnaires d'établissements ; 2 représentants des parents d'élèves ; et 1 membre de l'Assemblée des Français de l'étranger.

La PPL prévoit de nouveaux équilibres, afin de permettre à 2 représentants de parents d'élèves supplémentaires de siéger.

Cette évolution est légitime. En effet, les familles jouent un rôle essentiel au sein du réseau d'enseignement français à l'étranger, dont elles financent 81 % du fonctionnement, contre 19 % par l'État – sa part n'est que de 36 % dans les établissements en gestion directe (EGD).

Pour respecter les grands équilibres fixés par la loi, le nombre de représentants de l'État augmente également, ce qui porte le nombre d'administrateurs de l'AEFE à 31. Passer de 28 à 31 membres constitue non pas un bouleversement, mais un ajustement bienvenu.

Je vous proposerai simplement un amendement prévoyant que les fédérations de parents d'élèves qui siégeront disposeront d'une représentativité suffisante, selon des critères qu'il reviendra au ministère de définir. Dans ce domaine, la mesure de la représentativité n'est pas évidente, car la représentation parentale est très diverse. Il s'agit d'éviter la présence de fédérations marginales ou à vocation purement locale.

Concernant l'ajout de participants en qualité d'expert, sans voix délibérative, il s'agit de donner accès aux réunions du conseil d'administration, d'une part, à un représentant des associations d'anciens élèves – un effort important a été réalisé au cours des dernières années pour organiser les relations avec les anciens élèves du réseau – et, d'autre part, à un représentant des associations de français langue maternelle (FLAM). Ces associations, au

nombre de 173, ont pour objectif de permettre à des enfants français de conserver un contact avec la langue et la culture françaises dans le cadre d'activités extrascolaires. Elles jouent un rôle essentiel, notamment dans trois pays : le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Allemagne. Là encore, cet élargissement du conseil d'administration de l'AEFE me paraît très positif.

Aussi, je vous proposerai d'étendre ce concept de participation en qualité d'expert à l'ANEFE. Cette association est actuellement membre du conseil d'administration de l'AEFE, mais la réforme du système de garanties, précédemment évoquée, risque de conduire à l'en exclure. L'ANEFE continue à gérer un encours de 220 millions d'euros pour 53 dossiers, courant jusqu'en 2047. Elle a fortement contribué, par le passé, à l'extension du réseau, et dispose d'une expertise unique en la matière.

Enfin, la proposition de loi complète les missions de l'AEFE en mettant notamment l'accent sur la formation.

Elle met en place les instituts régionaux de formation (IRF), qui seront gérés directement par l'AEFE, tout en devenant distincts des EGD. Le développement du réseau homologué nécessite de disposer de personnels qualifiés, garants de la qualité de l'offre d'enseignement. Or la plupart des personnels recrutés localement ne sont pas titulaires de l'éducation nationale.

Les moyens des IRF proviendront des contributions des établissements de la zone couverte, notamment d'une participation à hauteur de 1 % de la masse salariale de tous les établissements homologués.

Le ministère souhaite que les IRF puissent proposer non seulement de la formation continue, mais aussi des cursus diplômants. De tels cursus sont déjà expérimentés, sur la base de partenariats avec des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) français.

Le public visé par ces formations est très large : non seulement les personnels de l'EFE, mais aussi les personnels « ayant vocation » à exercer dans ces établissements, et éventuellement des personnels de systèmes éducatifs étrangers au titre de la coopération éducative. Je vous proposerai deux amendements visant à préciser le champ d'action des IRF et à s'assurer notamment que ceux-ci assurent la promotion de la francophonie.

M. François Patriat. – Merci au rapporteur pour le travail réalisé. Il a eu raison d'insister sur la demande récurrente de moyens financiers. Cette proposition de loi, qui apporte une réponse très concrète à une demande très ancienne des familles, fédère les parlementaires au-delà de notre groupe. À cet égard, je remercie les sénateurs qui ont accepté de la cosigner.

Nous souscrivons aux observations du rapporteur. Nous allons trouver un accord sur les amendements, afin que cette proposition de loi aboutisse.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je remercie le rapporteur pour le travail de fond réalisé. Nous nous félicitons de ce débat, car cet opérateur public est l'un des piliers de la diplomatie d'influence. Il convient de féliciter l'auteur de cette proposition de loi pour la dextérité avec laquelle celle-ci a été déposée : le contrat d'objectifs et de moyens a été rendu public le 17 novembre dernier ; le texte a été déposé le 30 novembre et reprend deux de ses objectifs.

Sans cette précipitation, cette proposition de loi aurait pu être plus ambitieuse au vu des besoins de l'AEFE. Les mesures qui nous sont proposées sont assez modestes, même si elles vont dans le bon sens.

Hier a eu lieu l'inauguration du premier institut régional de formation à Dakar. Les choses s'accélèrent avec le calendrier électoral...

Nous approuvons la participation accrue des représentants des parents d'élèves au conseil d'administration, celle d'un représentant des associations FLAM et de l'ANEFE, ainsi que l'accent mis sur la formation des personnels. Toutefois, nous déplorons le désengagement de l'État au profit d'une privatisation du réseau qui ne dit pas son nom, avec un opérateur public privé de moyens : il n'a pas le droit d'emprunter, ni d'augmenter le nombre de personnels enseignants, tout en devant doubler le nombre d'élèves.

M. François Patriat. – Ce texte n'est pas examiné aujourd'hui pour des raisons électoralistes. C'est la dernière niche qui nous était offerte.

M. Christian Cambon, président. – Le Parlement va en effet cesser ses activités dans six semaines.

EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

M. Ronan Le Gleut. – Je tiens également à remercier le rapporteur pour son travail.

L'amendement COM-1 reprend les termes d'une proposition de loi que j'avais eu l'occasion de déposer. Les conseillers des Français de l'étranger, qui ont une connaissance extrêmement fine et précise des enjeux liés à l'enseignement français à l'étranger, ne peuvent pas être représentés au sein du conseil d'administration de l'AEFE. Or ces élus locaux en prise avec toute la communauté française peuvent être les porte-parole des familles qui n'ont pas encore fait le choix de scolariser leurs enfants dans les lycées français à l'étranger.

Aussi, cet amendement prévoit la participation des conseillers des Français de l'étranger au conseil d'administration de l'AEFE.

M. François Patriat. – Cette proposition est difficilement recevable pour deux raisons majeures.

Premièrement, les Français de l'étranger sont déjà représentés au conseil d'administration par des parlementaires – deux sénateurs et deux députés – et un représentant de l'Assemblée des Français de l'étranger. Deuxièmement, la nomination de deux membres supplémentaires entraîne une inflation du nombre d'administrateurs, avec 37 membres. C'est la raison pour laquelle notre groupe est défavorable à cet amendement.

Je salue le travail de Samantha Cazebonne, qui, en un temps record, il est vrai, propose un texte équilibré, afin de faire avancer les choses.

M. Bruno Sido, rapporteur. – S'agissant de la composition du conseil d'administration de l'AEFE, la proposition de loi poursuit un objectif simple : améliorer la

représentation des parents d'élèves. Cet objectif est légitime, car les parents d'élèves financent 81 % du fonctionnement de l'enseignement français à l'étranger dans son ensemble.

Or cet amendement, comme tous ceux qui prévoient d'accroître la part d'autres participants au conseil d'administration, a plusieurs conséquences, qui nous dévieraient de l'objectif principal.

Premièrement, il relativise mécaniquement la portée de l'augmentation de la part des parents d'élèves. Deuxièmement, il amoindrit également la part relative des représentants des personnels. Troisièmement, il conduit à un conseil d'administration de plus en plus pléthorique.

Par ailleurs, la loi ne fixe que des équilibres. Le détail de la composition du conseil d'administration de l'AEFE relève du décret.

S'agissant en particulier des conseillers des Français de l'étranger, il s'agirait de représentants supplémentaires, proches du terrain mais extérieurs au réseau AEFE, comme le sont déjà les députés, les sénateurs et le membre de l'AFE qui siègent au conseil d'administration à ce titre. Les parents d'élèves seront par ailleurs, eux aussi, des représentants proches du terrain.

Pour toutes ces raisons, je demande le retrait de cet amendement.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je comprends que notre collègue demande que l'ensemble des 443 conseillers des Français de l'étranger puissent être représentés, car les 90 conseillers sont élus par eux. Nous avions aussi tenté de modifier la composition de la Caisse des Français de l'étranger (CFE) en ce sens, car les décrets publiés à la suite de la loi de 2014 ne sont plus d'actualité.

L'amendement COM-1 est retiré.

Article I^{er}

M. François Patriat. – Par parallélisme des formes avec la présence de deux députés et de deux sénateurs, l'amendement COM-4 vise à nommer un représentant supplémentaire de l'AFE au conseil d'administration de l'AEFE afin de renforcer la représentation des élus.

M. Bruno Sido, rapporteur. – Comme pour l'amendement précédent, il paraît souhaitable de rester concentré sur l'objectif d'augmenter la participation des fédérations de parents d'élèves, sans le diluer dans une restructuration globale du conseil d'administration de l'AEFE.

Le détail de la composition du conseil d'administration de l'AEFE sera précisé par décret, comme c'est le cas actuellement au travers de l'article D. 452-3 du code de l'éducation, issu d'un décret de 2008.

Ce décret fixe à l'heure actuelle le nombre de représentants de l'AFE à 1, mais il serait loisible au Gouvernement de passer à 2, à condition de respecter les équilibres fixés par la loi, c'est-à-dire en augmentant à due proportion d'autres catégories.

Il est, par ailleurs, tout à fait possible de nommer à ce poste le président de la commission de l'enseignement, des affaires culturelles, de l'audiovisuel extérieur et de la francophonie de l'AEFE, comme le suggère l'objet de cet amendement.

Il convient de ne pas mélanger des critères relatifs – les proportions – et les indications en valeur absolue – un nombre fixe de représentants – pour ne pas nuire à la lisibilité du texte. Mon avis est défavorable.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'ANEFE dispose actuellement d'un siège au conseil d'administration de l'AEFE en qualité d'« organisme gestionnaire », un siège qu'elle perdra dans le nouveau conseil d'administration, comme le confirme l'exposé des motifs de la proposition de loi.

L'amendement COM-2 vise à maintenir une représentation de l'ANEFE au sein du conseil d'administration de l'AEFE, en qualité d'expert, sans voix délibérative.

M. François Patriat. – Cet amendement, qui est le fruit d'un échange entre notre collègue Samantha Cazebonne et le rapporteur, permet à l'ANEFE de faire part de son expertise au sein de l'AEFE, et ce sans remettre en cause les principes sous-tendus par la réforme du conseil d'administration. Notre avis est favorable.

M. Olivier Cadic. – J'ai été élu président de l'ANEFE à la fin du mois de décembre. À ce titre, je remercie le rapporteur d'avoir proposé cet amendement. Il importe que l'ANEFE continue de siéger au sein du conseil d'administration de l'AEFE. Elle avait pour mission d'instruire des dossiers pour demander la garantie de l'État concernant les emprunts. Sa mission va évoluer, elle va faire des propositions alternatives.

Par parallélisme des formes, il est logique que l'AEFE n'ait plus voix délibérative au sein du conseil d'administration de l'ANEFE.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Nous déplorons que nous ayons dû attendre trois ans pour obtenir cette garantie de l'État, qui est nécessaire aux établissements scolaires pour se développer. Nous sommes tout à fait favorables à la participation de l'ANEFE au conseil d'administration de l'AEFE.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'amendement COM-3 apporte une précision concernant la notion de participation « en qualité d'experts », qui est une participation sans voix délibérative.

L'amendement COM-3 est adopté.

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

Article 2

Mme Hélène Conway-Mouret. – L'amendement COM-8 vise à rehausser la part de représentants des personnels affectés dans les établissements d'enseignement français à

l'étranger et dans les services centraux de l'agence à la moitié du collège de représentants des usagers de l'AEFE. La voix des personnels est très importante et doit être entendue.

M. François Patriat. – Cette proposition est difficilement recevable, pour deux raisons majeures.

Premièrement, cette disposition est de nature réglementaire. La partie législative doit fixer les principes de composition du conseil d'administration, et non la répartition détaillée des sièges. Deuxièmement, augmenter le nombre de représentants des personnels revient à annuler les effets de l'accroissement de la représentation des parents, et donc la portée de cette proposition de loi. Aussi, notre avis est défavorable.

M. Bruno Sido, rapporteur. – Je comprends la préoccupation de notre collègue, mais cette disposition relève du domaine réglementaire. De plus, si la proposition de loi est adoptée, on passera d'une représentation de 18 % à 16 %, un écart relativement faible. Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je retire mon amendement pour en retravailler la rédaction afin de le présenter à nouveau en séance.

L'amendement COM-8 est retiré.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'article 2 a pour objet d'assurer une meilleure représentation des parents d'élèves au conseil d'administration de l'AEFE, avec 4 représentants des parents d'élèves, contre 2 actuellement.

Sont aujourd'hui représentées au conseil d'administration de l'AEFE la Fédération des associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger (Fapee), qui représente près de 180 associations de parents d'élèves, et la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE), première fédération de parents d'élèves sur le plan national, également présente dans de nombreux établissements sur quatre continents. Ces deux fédérations sont reconnues d'utilité publique.

Par l'amendement COM-5, il s'agit de s'assurer que les fédérations représentées au conseil d'administration de l'AEFE continueront toutes à disposer d'une représentativité suffisante, notamment sur le plan géographique, en étant, par exemple, implantées dans tous les secteurs géographiques de l'enseignement français à l'étranger. Il s'agit d'éviter la présence de fédérations marginales ou uniquement locales.

M. François Patriat. – C'est le seul point de désaccord que nous avons. Cet amendement pose la question de la représentativité des fédérations de parents d'élèves. Même si, sur le principe, cette disposition est intéressante, nous sommes dubitatifs quant à sa mise en œuvre eu égard à l'absence d'uniformité du réseau. Comment évaluer qu'une fédération est représentative sur le plan géographique ? Nous sommes défavorables à cet amendement.

L'amendement COM-5 est retiré.

Les amendements identiques de clarification rédactionnelle COM-6 rectifié et COM-7 sont adoptés.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

M. Bruno Sido, rapporteur. – Les instituts régionaux de formation sont chargés, sous la responsabilité de l'AEFE, de former non seulement les enseignants présents dans les établissements, mais aussi les futurs enseignants et éventuellement des personnels de systèmes éducatifs étrangers. L'amendement COM-9 prévoit que les programmes de formation doivent être dispensés en langue française. Avec l'augmentation du nombre d'élèves, on peut craindre que l'enseignement ne soit de plus en plus dispensé par des établissements partenaires. Aussi, cette précision me semble utile.

Mme Michelle Gréaume. – Cet amendement limite le champ des formations possibles organisées par les IRF. On pourrait imaginer que des formations soient dispensées en langue anglaise, si les enseignants maîtrisent mieux cette langue, en vue de faciliter l'intégration de nouveaux élèves ainsi que les relations avec les parents et les partenaires institutionnels. Je m'abstiendrai sur cet amendement.

L'amendement COM-9 est adopté.

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

Article 4

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'amendement COM-10 vise à clarifier la mission des IRF, en leur donnant prioritairement pour objet de former les personnels et futurs personnels des établissements de l'enseignement français à l'étranger.

Cers instituts auront aussi la possibilité, mais non l'obligation, d'assurer des missions de formation de personnels des systèmes éducatifs étrangers, au titre de la mission de coopération éducative de l'AEFE.

L'amendement supprime, en outre, l'adverbe « notamment », qui étend la mission des IRF de façon floue, car indéfinie.

M. Christian Cambon, président. – Voilà un amendement qui aurait fait plaisir à notre regretté collègue Patrice Gélard, qui se battait contre l'adverbe « notamment », lequel ne crée que des incertitudes juridiques.

L'amendement COM-10 est adopté.

M. François Patriat. – L'amendement COM-11 rectifié est rédactionnel.

M. Bruno Sido, rapporteur. – Avis favorable.

L'amendement COM-11 rectifié est adopté.

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

M. Gilbert Roger. – Dans l'attente du débat, le groupe socialiste s'abstient.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Proposition de loi visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à créer les instituts régionaux de formation			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) avant Article 1er			
M. LE GLEUT	1	Participation de conseillers des Français de l'étranger au CA de l'AEFE	Retiré
Article 1er			
Mme CAZEBONNE	4	Participation d'un membre supplémentaire de l'AFE au CA de l'AEFE	Rejeté
M. SIDO, rapporteur	2	Participation ANEFE	Adopté
M. SIDO, rapporteur	3	Notion d'expert	Adopté
Article 2			
Mme CONWAY-MOURET	8	Augmentation du nombre de représentants des personnels au sein du CA	Retiré
M. SIDO, rapporteur	5	Représentativité fédérations de parents d'élèves	Retiré
M. SIDO, rapporteur	6 rect.	Clarification rédactionnelle	Adopté
Mme CAZEBONNE	7	Clarification rédactionnelle	Adopté
Article 3			
M. SIDO, rapporteur	9	Francophonie	Adopté
Article 4			
M. SIDO, rapporteur	10	Clarification missions IRF	Adopté
Mme CAZEBONNE	11 rect.	Rédactionnel	Adopté

Déplacement en Espagne, du 17 au 20 novembre 2021 - Communication

M. Cédric Perrin. – Du 17 au 19 novembre dernier, une délégation composée de Joël Guerriau, Alain Joyandet, Edouard Courtial, Michelle Gréaume et de moi-même, qui la présidait, s'est rendue à Madrid pour y mener des entretiens destinés notamment à préparer à la Présidence française de l'Union européenne. Nous avons pu échanger avec plusieurs de nos homologues du Sénat, avec deux hauts fonctionnaires espagnols (l'Ambassadeur pour le Sahel et le Directeur général de la politique de défense, qui est l'équivalent de notre DGRIS), ainsi qu'avec des experts d'un *think tank* reconnu, le *Real Instituto Elcano*. Bien sûr, nous avons aussi bénéficié de l'éclairage de notre ambassadeur en Espagne et de son équipe. Mes collègues et moi-même allons revenir sur les différents volets de ce déplacement dont il ressort que l'Espagne est un partenaire essentiel pour notre pays, avec lequel nous avons relativement peu de divergences.

M. Édouard Courtial. – Un mot pour commencer sur notre relation bilatérale qui est naturellement dense, puisque nos deux pays sont voisins.

Nos relations commerciales sont importantes et représentent de l'ordre de 70 milliards d'euros par an. La France est le premier partenaire commercial de l'Espagne, et pour la France, l'Espagne pèse du même poids que la Chine. Les entreprises françaises comptent 2000 filiales en Espagne qui emploient plus de 300 000 salariés. Les liens culturels et humains sont denses, quelques 190 000 Espagnols vivant aujourd'hui en France et environ 150 000 Français en Espagne. Le réseau des lycées français en Espagne est le premier d'Europe, près de 1,4 million d'Espagnols apprennent le français et 3 millions de Français apprennent l'espagnol. La France est aussi le pays qui a accueilli 500 000 Républicains pendant la seconde guerre mondiale.

Au plan politique, la relation franco-espagnole se caractérise par un très fort degré de proximité et de confiance. Elle est très intense en matière de contre-terrorisme, coopération historiquement axée sur la lutte contre ETA et aujourd'hui orientée contre les filières djihadistes. Rappelons que l'Espagne a été très marquée par le tragique attentat de la gare d'Atocha, le 11 mars 2004, qui reste à ce jour l'attentat le plus meurtrier commis en Europe (200 morts) et qu'elle a de ce fait une sensibilité très forte sur la question du terrorisme.

Nous entretenons également une importante coopération de défense, fondée sur un accord de 1983 et comportant plusieurs sujets capacitaires sur lesquels je ne m'étends pas car ils vont être évoqués par la suite.

Enfin, le récent sommet franco-espagnol de Montauban du 15 mars 2021 a donné une nouvelle impulsion à nos coopérations à travers la signature d'une convention sur la double nationalité, le lancement de travaux sur l'élaboration d'une stratégie globale transfrontalière et la perspective, à terme, d'un traité de coopération bilatéral englobant tous les domaines, sur le modèle de celui récemment signé avec l'Italie. Notons que les questions transfrontalières sont un enjeu important pour l'Espagne qui se perçoit un peu comme un pays insulaire, coupé du reste de l'Europe par les Pyrénées, et qui souhaiterait par conséquent une meilleure connectivité (transports, énergie).

M. Cédric Perrin, au nom de M. Alain Joyandet. – L'engagement européen de l'Espagne est très fort, c'est un point qui est nettement ressorti lors de nos échanges. Cet attachement est lié pour partie à une forme de reconnaissance, son adhésion à l'UE en 1986

ayant ouvert la voie à une formidable modernisation du pays. Aujourd’hui encore, l’Espagne mise beaucoup sur l’UE pour développer sa croissance économique.

Dans le même temps, l’Espagne est un pays très atlantiste. Rappelons que c’est l’accord bilatéral signé en 1953 avec les Etats-Unis pour l’installation de bases militaires qui a sorti le pays de son isolement diplomatique après la seconde guerre mondiale. Aujourd’hui, quelque 4 000 militaires américains sont encore présents sur le territoire espagnol. Par ailleurs, l’adhésion de l’Espagne à l’OTAN a précédé de quatre ans son entrée dans l’UE.

Pour autant, l’Espagne soutient pleinement le concept d’autonomie stratégique de l’UE porté par la France, tout à fait consciente (nos collègues du Sénat espagnol y ont insisté) que l’Europe n’est plus la priorité des Etats-Unis, lesquels sont désormais tournés vers la région indo-pacifique. La France compte particulièrement sur le soutien espagnol pour l’adoption de la Boussole stratégique lors de la Présidence française de l’UE, dossier sur lequel nous sommes globalement en phase.

L’Espagne partage notre analyse de la menace, notamment sur le flanc sud. L’ambassadeur espagnol pour le Sahel nous a livré, à cet égard, une vision pessimiste, faisant valoir que les signaux d’alerte s’étaient beaucoup renforcés depuis un an et qu’un effondrement du Mali ne pouvait être exclu, une très grande partie du territoire étant hors de contrôle des autorités. A cela s’ajoutent les menaces de déstabilisation par des puissances étrangères comme la Russie et l’insuffisance du potentiel économique face à la perspective de l’explosion démographique. Pour lui, un investissement massif dans le développement au Sahel est nécessaire et urgent, la solution ne pouvant être seulement militaire.

L’Espagne participe très activement à la politique de défense européenne. Elle est le premier Etat membre contributeur aux missions de la PSDC (750 militaires) et apporte à la France un soutien précieux à la mission Barkhane à travers la mise à disposition – depuis 2013 – de deux avions de transport. Pour des raisons politiques (fort contrôle parlementaire sur les engagements extérieurs et sensibilité de l’opinion publique à cet égard), l’Espagne priviliege les opérations non militaires (comme la formation dans le cadre d’EUTM Mali). En effet, le gouvernement espagnol n’a pas la majorité qui lui permettrait une participation du pays à un dispositif comme la *Task Force Takuba* (participation que nous verrions évidemment d’un œil intéressé). L’Espagne est, soulignons-le, le premier soutien de l’opération ATALANTA contre la piraterie au large des côtes de la Somalie, ce qui lui permet, au demeurant, de protéger sa flotte de pêche dans la zone.

A cette implication active dans la PSDC s’ajoute un fort engagement espagnol au sein de l’OTAN (accueil de destroyers américains AEGIS, déploiement de 350 militaires en Estonie dans le cadre de la présence avancée à l’est, présence d’un quartier général de la force à haut degré de réactivité de l’Alliance –VJTF- à Valence...), l’Espagne compensant en quelque sorte par son engagement sur le terrain l’insuffisance de ses dépenses militaires au regard de la norme des 2% de PIB. Il faut noter que Madrid accueillera en juin 2022 le prochain Sommet de l’OTAN, à l’occasion duquel devrait être adopté le nouveau concept stratégique de l’Alliance, ce qui constitue un atout pour le partenariat OTAN-UE auquel l’Espagne est très favorable.

Au total, l’Espagne déploie chaque année entre 2500 et 3000 militaires en dehors de son territoire national, répartis entre 18 opérations.

M. Cédric Perrin. – Nous avons avec l'Espagne des coopérations capacitaires importantes pour l'avenir de la défense européenne, mais qui sont aussi des sujets de préoccupation, compte tenu de la lenteur de notre partenaire espagnol à concrétiser ses engagements.

La première porte sur l'Eurodrone, projet-phare qui vise à combler la lacune capacitaire de l'UE sur le segment des drones MALE et à réduire notre dépendance vis-à-vis des capacités américaines. Or, à ce jour, l'Espagne est le seul des pays partenaires (les autres étant l'Allemagne, l'Italie et la France) à ne pas avoir confirmé l'attribution d'une ligne budgétaire à ce projet. Nous avons donc exprimé notre inquiétude à nos interlocuteurs qui ont fait valoir la nécessité de faire d'abord adopter le projet de budget pour 2022 (il s'agissait de la priorité du gouvernement au moment de notre visite).

La deuxième coopération qui nous préoccupe est celle du SCAF (système du combat aérien futur). En effet, au moment de notre déplacement, et alors même que les ministres de la défense des trois pays partenaires avaient signé en août 2021 un engagement sur la première phase du développement du projet, des rumeurs d'achat d'une cinquantaine d'avions de chasse américains F35 par l'Espagne faisaient la une de la presse. Certes, des sources gouvernementales ont indiqué par la suite qu'il s'agirait seulement de remplacer par des F35 – seul modèle d'avion à décollage vertical sur le marché – la douzaine d'avions à décollage vertical *Harrier* qui équipent actuellement le porte-hélicoptères Juan Carlos de la Marine espagnole, auquel l'Espagne est très attachée, à défaut de posséder un véritable porte-avions. Mais notre crainte – que nous avons exprimée à nos interlocuteurs – est que cette opération n'entraîne dans la même direction la flotte de F18 de l'armée de l'air, ce qui compromettrait gravement l'avenir du SCAF à la fois pour des raisons d'interopérabilité et d'évitement (puisque les F35 resteraient en service jusqu'au 2050 au moins) alors même qu'il s'agit d'un projet structurant pour l'autonomie stratégique européenne.

Enfin, un troisième dossier capacitaire qui nous préoccupait au moment de notre visite était celui de la modernisation de l'hélicoptère de combat Tigre. Pour rappel, nous partageons avec l'Allemagne et l'Espagne ce même modèle d'hélicoptère depuis plusieurs décennies, mais dans des configurations différentes et nous arrivons aujourd'hui au stade où une troisième modernisation de cet appareil est nécessaire. L'Allemagne ayant reporté sa décision de s'associer à ce projet, il était tout à fait essentiel que l'Espagne poursuive avec la France. Nous l'avons dit à nos homologues lors de nos échanges et nous avons été très heureux d'apprendre quelques jours avant Noël que le Gouvernement espagnol avait donné le feu vert à cette coopération et décidé de lui consacrer près de 1,2 milliard d'euros entre 2029 et 2037. Reste désormais à convaincre l'Espagne à renoncer au missile anti-char israélien Spike et de se rallier au futur missile anti-char MHT de MBDA, ce qui n'est pas évident car l'Espagne n'utilise actuellement que des Spike, y compris depuis le sol. Parmi les arguments que nous faisons valoir, figure celui que la France prendrait en charge 4/5 des coûts de développement. Par ailleurs, ce futur missile anti-char pourrait aussi équiper l'Eurodrone.

Lorsque nous avons évoqué ces différentes coopérations capacitaires avec nos interlocuteurs espagnols, tous ont tenu à nous rassurer sur l'engagement européen de leur pays et sur l'attachement que celui-ci porte à ces projets et au concept d'autonomie stratégique européenne.

Les implications industrielles de ces projets pour l'Espagne paraissent cependant constituer un levier non négligeable. L'industrie aéronautique espagnole a par exemple vécu comme une grande réussite le projet d'Eurofighter qui lui a permis de créer 22 000 emplois,

d'encourager de nouveaux champions comme la société informatique Indra et ITP Aéro, et de développer son tissu industriel, en particulier dans les régions défavorisées. C'est ainsi que la modernisation du Tigre incombera en grande partie à Airbus Helicopters dans son site d'Albacete.

Mme Michelle Gréaume. – D'autres sujets ont été évoqués au cours de nos échanges.

Nous avons ainsi interrogé nos interlocuteurs sur leur perception de la puissance chinoise. Si l'Indopacifique ne fait pas partie des principales préoccupations de l'Espagne au plan international, celle-ci se montre en revanche attentive à la question de la présence chinoise en Europe. A cet égard, comme l'ont expliqué les experts du Real Instituto Elcano que nous avons rencontrés, la vision espagnole a évolué ces dernières années – en phase avec l'évolution de la vision européenne - passant d'une logique de recherche d'opportunités et d'investissements, à une approche plus prudente voire méfiante. En témoigne l'adoption en décembre 2019 d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers.

L'Espagne garde cependant une vision nuancée et pragmatique. Sans être totalement ouverte aux investissements chinois (comme l'est par exemple son voisin le Portugal), elle considère qu'il n'est pas dans son intérêt de se barricader (elle a par exemple besoin des partenariats conclus avec Huawei pour développer la 5G) et que les entreprises espagnoles souhaitent avoir accès au marché chinois. Au final, l'Espagne mise sur l'autonomie stratégique européenne pour rééquilibrer une relation avec la Chine trop asymétrique.

Nous avons aussi évoqué le dossier migratoire. L'Espagne est traditionnellement une terre d'accueil de migrants latino-américains. Mais l'Espagne est aussi, tout comme l'Italie et la Grèce, un pays de première entrée pour les migrants provenant du Sud (Maghreb, Afrique notamment), ce qui constitue un point de friction avec les autres pays européens – dont la France - qui lui demandent, dans le cadre du système de Schengen, d'assurer un strict contrôle de ses frontières extérieures et donc des entrées dans l'UE au titre de l'asile. L'Espagne considère qu'elle remplit sa tâche mais qu'une meilleure répartition des demandeurs d'asile à l'échelle européenne est nécessaire.

Cette problématique, alimentée par une pression migratoire constante (23 000 arrivées en 2020, soit une hausse de 750 % par rapport à 2019, essentiellement via les Canaries) avec des pics récurrents (ex : 9000 migrants pénètrent à Ceuta en 48 heures en mai 2021), occupe une place importante dans le débat public.

Il a été aussi question dans nos échanges du Maghreb, en particulier du Maroc, pays avec lequel Madrid entretient une relation compliquée. En arrière-plan demeure en effet la question du passé de l'Espagne dans ce pays (guerre du Rif, Sahara occidental). Les tensions récemment réactivées autour du Sahara occidental constituent une préoccupation pour l'Espagne, qui considère comme non réglée la situation de ce « territoire non autonome ». De fait, après son désengagement en 1975 (sans qu'ait été préalablement organisé le référendum prévu par l'ONU), le territoire a été militairement envahi et annexé à 80 % par le Maroc (20% par la Mauritanie) et est devenu l'objet d'une lutte armée entre le Front Polisario, mouvement indépendantiste soutenu par l'Algérie, et Rabat. La réactivation récente de ce conflit découle de la reconnaissance par Donald Trump en décembre 2020 des prétentions marocaines sur le Sahara occidental en échange de la normalisation des relations du Maroc avec Israël. Madrid, comme l'UE, défend pour ce territoire le principe d'une

solution négociée sous l'égide de l'ONU afin d'achever le processus de décolonisation. Le Maroc fait pression sur l'Espagne pour obtenir la reconnaissance de sa souveraineté sur ce territoire en utilisant au besoin « l'arme » de la pression migratoire au niveau de leur frontière commune, comme on a pu le voir en mai 2021 à Ceuta.

Enfin, nous avons évoqué l'accord entre l'UE et le Mercosur signé en juin 2019, rappelant que la France était opposée à sa ratification « en l'état » en raison de ses implications environnementales négatives et notamment du fait qu'il encouragerait la déforestation de l'Amazonie. Si nos interlocuteurs ont entendu nos observations et déploré notamment l'attitude du Brésil, ils ont fait valoir l'opportunité que représente l'Amérique latine, une région du monde avec qui nous partageons des valeurs communes, et nous ont invité à faire le pari de relations avec ce continent.

M. Joël Guerriau. – Au cours du déplacement, nous nous sommes rendus au Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE dit aussi SatCen) situé sur la base militaire de Torrejón de Ardoz près de Madrid, où nous avons bénéficié de présentations détaillées de grande qualité. Le Centre satellitaire est une agence de l'UE très ancienne - elle a été créée en 1991, après la guerre du Golfe - et qui dépend du Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Son rôle est de mettre à la disposition de l'UE des informations géo-spatiales obtenues par l'analyse d'images satellitaires, au profit de la prise de décisions dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Il apporte ainsi son soutien aux opérations civiles et militaires de l'UE, comme l'opération ATALANTE ou l'opération IRINI de surveillance de l'embargo onusien sur les armes imposé à la Libye. Il fournit également beaucoup de renseignements à l'agence FRONTEX pour la surveillance des flux migratoires aux frontières (un quart de la production du Centre est destinée à FRONTEX), qu'il s'agisse d'évaluer la pression à la frontière avec la Turquie ou plus récemment avec la Biélorussie.

En fonction des besoins et des demandes, le Centre satellitaire peut être amené à produire du renseignement portant sur des théâtres éloignés, comme la Mer de Chine où il a mis en évidence la présence de bateaux de pêche chinois armés ou escortés par des navires militaires.

Si les « clients » du Centre satellitaire sont surtout des acteurs européens, les Etats membres et les organisations internationales telles que l'OTAN et les Nations unies peuvent également s'adresser à lui.

Le Centre satellitaire ne produit pas lui-même d'images satellitaires, il les achète à des fournisseurs privés qui pour l'essentiel sont aujourd'hui européens. Sous la pression des Etats membres, il s'est en effet attaché à réduire sa dépendance vis-à-vis des fournisseurs étrangers, notamment américains. Ainsi, la part des fournisseurs européens est passée de 6 % à 74 % entre 2010 et 2020, une évolution notable qui contribue au développement de notre autonomie stratégique.

En 10 ans, la production d'analyses du Centre Satellitaire a été multipliée par six, tirée par l'augmentation des besoins. Pourtant, le financement par les Etats membres, sur la base d'une clef de répartition liée au produit national brut, n'a pas évolué. C'est l'augmentation du financement apporté par la Commission européenne qui a permis cette croissance, jusqu'à présent sans conséquence sur la gouvernance. Le Centre satellitaire reste

une agence de taille modeste, constitué d'environ 150 agents contractuels, dont environ la moitié est employée dans des divisions opérationnelles.

Il faut souligner l'intérêt des actions de formation proposées. Chaque année, le Centre satellitaire accueille environ 250 stagiaires en provenance des différents Etats membres et contribue ainsi à l'élaboration et à la constitution et à la diffusion d'une culture spatiale européenne.

Au final, le Centre satellitaire est un outil assez méconnu mais essentiel de la PSDC, qui apporte une contribution significative à l'autonomie d'action stratégique et politique de l'Union Européenne.

M. Cédric Perrin. – Pour conclure, nous espérons avoir démontré, à travers ce compte rendu de notre mission, que l'Espagne est un partenaire stratégique, sur lequel nous devons nous appuyer pour renforcer la politique étrangère et de défense européenne.

M. Christian Cambon, président. – Merci à nos collègues pour cette intéressante restitution.

Déplacement en Italie, du 1^{er} au 4 décembre 2021 – Communication (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11h45.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 5 janvier 2022

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Audition de M. Fabrice Lenglart, rapporteur général à la réforme du revenu universel d'activité (RUA)

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous souhaite à tous, ainsi qu'à ceux qui vous sont chers, et en dépit des conditions sanitaires particulières, une très belle année 2022, qui s'annonce très chargée sur le plan politique.

Nous entendons ce matin M. Fabrice Lenglart, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques auprès du ministère des solidarités et de la santé, en sa qualité de rapporteur général au revenu universel d'activité (RUA).

Je salue nos collègues qui participent à nos travaux en visioconférence.

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat, qui sera ensuite disponible en vidéo à la demande.

Monsieur Lenglart, le travail qui vous a été confié sur le revenu universel d'activité est antérieur à votre nomination à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) en décembre 2019. Il s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté présentée le 13 septembre 2018 et à laquelle le Président de la République a fixé un objectif particulièrement ambitieux de refonte des dix minima sociaux que compte notre pays avec cinq impératifs : la dignité, la simplicité, la transparence, l'équité et la responsabilité.

Comme cela a été le cas sur plusieurs grands chantiers intéressant les politiques publiques, ce projet de réforme a fait l'objet d'un processus très élaboré de concertation qui devait notamment aborder certains sujets comme celui des jeunes adultes, des territoires ultramarins ou encore de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou des aides personnalisées au logement (APL).

Au-delà de l'objectif largement partagé de simplification d'un système très sédimenté et de l'amélioration de l'accès au droit des bénéficiaires, le sujet est redoutablement complexe, ainsi que l'ont fait apparaître très rapidement les oppositions à l'intégration dans la nouvelle prestation des allocations logement ou de l'AAH.

L'avancement du dossier a sans doute aussi pâti de la crise sanitaire, puisqu'il devait initialement aboutir au cours de l'année 2020.

Le rapport qui devait être remis avant la fin de l'année 2021 ne l'a pas été officiellement, mais nous avons souhaité maintenir cette audition afin que vous nous présentiez les premières orientations que vous avez pu dégager au cours de ce long travail.

Plus largement, notre commission s'intéresse aux modalités du soutien au revenu des travailleurs à bas salaires dont fait partie la prime d'activité. Vous pourrez ainsi nous indiquer quelle place ce dispositif a prise dans vos réflexions.

Les sujets de l'AAH ou des petites retraites agricoles ont été abordés récemment au cours de nos travaux législatifs. Vous pourrez également nous indiquer comment ces dossiers ont été envisagés dans le cadre d'une réflexion plus globale sur le soutien au revenu des plus pauvres.

Je vous laisse la parole durant une vingtaine de minutes avant que le débat ne s'engage avec les commissaires qui souhaitent vous interroger, notamment nos rapporteurs budgétaires sur les missions « Travail et emploi » et « Solidarité, insertion et égalité des chances » que sont Frédérique Puissat et Jean Sol.

M. Fabrice Lenglart, auteur du rapport sur le revenu universel d'activité. – Je souhaite à mon tour à tous les sénateurs une très bonne année 2022 ! Madame la présidente, vous avez parfaitement introduit le sujet. Je reviendrai néanmoins dans mon propos liminaire sur le contexte de la réforme. J'aborderai ensuite de façon synthétique le fond des travaux que j'ai eu l'honneur d'animer.

Le contexte est, vous l'avez rappelé, l'avancement de travaux interadministratifs à la suite des annonces du Président de la République en septembre 2018 concernant la création d'un revenu universel d'activité. J'ai été nommé rapporteur général au début de l'année 2019, avec pour première mission d'animer les travaux interadministratifs de ce sujet éminemment interministériel. Je m'y suis attelé sans discontinuer de février 2019 jusqu'au début du mois d'avril 2020. En parallèle, une grande concertation tous azimuts a été engagée à partir du printemps 2019. Organisée par la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, elle s'est interrompue pendant la crise covid.

Dans le cadre de la concertation institutionnelle, des groupes de travail thématiques sur le handicap, les jeunes ou encore le logement ont été organisés avec les associations mobilisées en faveur des plus modestes, les partenaires sociaux et les représentants des collectivités territoriales.

Par ailleurs, des ateliers ont été mis en place dans six régions pour débattre pendant une journée entière avec des citoyens volontaires – réunissant à chaque fois entre soixante et cent personnes. Une consultation en ligne a ensuite permis de recueillir l'avis des internautes. Enfin, un jury citoyen a rendu un avis quelques semaines avant la crise.

Mon rôle était à la fois d'animer les travaux interadministratifs et d'alimenter la concertation par une participation active lors des discussions.

Se trouvaient autour de la table 24 directions d'administration centrale de 12 ministères, toutes les caisses de sécurité sociale, Pôle emploi et le CNOUS. Ces travaux considérables ont favorisé le défrichement de questions diverses, mais ils se sont interrompus à partir du premier confinement durant un peu plus d'un an. Interrogé sur le sujet à l'automne 2020, le Premier ministre Jean Castex a déclaré que ces travaux avaient vocation à continuer. J'ai donc repris les travaux interadministratifs au printemps 2021. Nous n'avons pas mené à bien tout ce que j'avais prévu, mais nous avons clôturé nombre de sujets. Je me suis engagé à remettre à l'automne au Gouvernement un rapport de préfiguration, dont j'ai remis une première version à Matignon et que je suis en train de finaliser, en lien avec les

conseillers des différents cabinets ministériels et l’Élysée. Ce rapport fait 200 pages, assorties de 300 pages d’annexes. Dans toute ma carrière de fonctionnaire, je n’avais jamais vu un travail aussi fouillé et réalisé dans de telles conditions exceptionnelles de collaboration entre administrations pourtant issues de ministères différents !

Je résumerai à grands traits le constat de notre système de solidarité, qui est public, car implicitement contenu dans les documents ayant servi à la concertation – ils sont toujours en ligne sur le site du ministère des solidarités et de la santé.

Que sont les prestations de solidarité en France ? De nature monétaire, elles visent à soutenir le revenu de ménages modestes. Elles sont soumises à conditions de ressources et dégressives à partir d’un certain montant de revenus jusqu’à s’éteindre au-delà d’un seuil prédefini.

Une quinzaine de prestations de solidarité existent en France, parmi lesquelles figurent les 10 minima sociaux, dont le principal est le revenu de solidarité active (RSA). Alors que, dans notre pays, une personne sur dix vit dans un ménage qui bénéficie d’un minimum social, moins de la moitié touche le RSA. Cela montre bien que celui-ci est central, mais non hégémonique. Les quatre minima sociaux les plus importants sont, outre le RSA, l’AAH, l’allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) pour le minimum vieillesse et l’allocation de solidarité spécifique (ASS) pour les chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits aux allocations de chômage et qui, sous certaines conditions, y sont éligibles. Il existe également des minima sociaux spécifiques pour les personnes invalides, les veufs et l’outre-mer.

Outre les dix minima sociaux, la prime d’activité créée en 2016, – qui préexistait, mais sous d’autres formes –, a été augmentée de façon importante au début de l’année 2019. Il s’agit bien d’une prestation de solidarité, car elle est conditionnée aux ressources. Visant à compléter les revenus des travailleurs modestes, ce dispositif garantit que le travail paie. Aujourd’hui, une personne sur huit vit dans un ménage qui touche la prime d’activité, proportion qui place celle-ci devant le RSA d’un point de vue numérique, et à un niveau comparable sur le plan financier.

Les aides au logement appartiennent bien à la catégorie des prestations de solidarité et sont attribuées à un plus grand nombre de personnes – environ 1 sur 5 –, essentiellement des ménages locataires.

Le chèque énergie, peut-être un peu moins connu, est aussi une prestation de solidarité.

Les jeunes adultes, vous le savez, ne sont pas traités de façon totalement identique au reste de la population adulte. Lorsqu’ils sont âgés de 18 à 24 ans, sans emploi ou sans étude, ils ne sont pas éligibles au RSA. Ils peuvent donc bénéficier de la garantie jeunes, transformée prochainement en « contrat d’engagement jeune », dont le volet monétaire est une prestation de solidarité. Quant aux jeunes adultes encore en études, ils peuvent solliciter des bourses étudiantes. Ces dernières appartiennent aux prestations de solidarité, car elles sont attribuées sous condition de ressources.

En termes de dépenses publiques, le total des prestations représentait en 2019 un peu moins de 60 milliards d’euros.

Ce système de prestations de solidarité présente deux grands avantages et un gros défaut.

D'une part, il soutient le revenu des personnes modestes en diminuant le taux de pauvreté et l'intensité de la pauvreté, de façon plutôt satisfaisante par rapport aux autres pays de l'Union européenne. Aujourd'hui, un peu plus de 9 millions de Français vivent sous le seuil de pauvreté, égal à 60 % du revenu médian. Sans les prestations de solidarité, ce nombre atteindrait 12,5 millions de personnes.

D'autre part, le système est-il conçu de telle sorte que le travail paie davantage que l'inactivité ? Quand une personne retrouve un emploi ou qu'elle bénéficie d'une augmentation de salaire, la diminution des prestations de solidarité est-elle suffisamment maîtrisée pour que son revenu global augmente ? Dans la très grande majorité des cas, en France, le travail paie – j'y insiste, car c'est trop peu connu. C'est le cas depuis que la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a remplacé le revenu minimum d'insertion (RMI) par le RSA. L'objet de ce texte était de prévoir un dispositif pérenne de gain au travail, devenu au fil du temps la prime d'activité.

J'émettrai néanmoins trois bémols sur ce point.

Premièrement, dans certains cas minoritaires, le travail paie très peu, voire pas du tout. Cela se produit au détriment de personnes handicapées ou de certains de leurs conjoints qui peuvent travailler. C'est également le cas de certains bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique.

Deuxièmement, le travail ne paie pas de la même façon pour tout le monde. Lorsque vous vivez dans des conditions de vie modestes, selon votre situation familiale, votre logement ou votre état de santé, vous êtes éligible à une ou, plus souvent, à plusieurs prestations de solidarité. Plus de 50 % des bénéficiaires de minima sociaux reçoivent également une aide au logement. Or les barèmes de ces aides ne sont pas pensés pour fonctionner ensemble. Lorsque le revenu du travail augmente, plusieurs prestations peuvent diminuer en même temps, affectant d'autant le gain au travail. C'est typiquement le cas des locataires modestes qui touchent un minimum social et des aides au logement, plus pénalisés que les propriétaires de conditions de vie modestes.

Troisièmement, le travail paie dans la plus grande majorité des cas. Je vous l'affirme ; encore faut-il le comprendre et s'en persuader. Sur le terrain, des doutes sont susceptibles d'apparaître sur l'effet de la reprise d'un travail ou d'une augmentation de salaire sur les prestations perçues. Les salariés craignent également, s'ils perdent par la suite leur emploi, que leurs prestations ne disparaissent.

J'en viens au gros défaut de ce système : il est illisible. Je ne dis pas qu'il est trop complexe, car il faut se garder de tout simplisme en la matière. Les prestations monétaires doivent être adaptées à la diversité des situations vécues. Or, si elles ont toutes été utiles au moment de leur création, elles se sont sédimentées, comme vous l'avez dit à juste titre.

Cette illisibilité entraîne un non-recours par certaines personnes qui seraient éligibles aux aides. Je vais vous faire une confidence : aucune administration ne maîtrise le système dans sa globalité ; c'est par un travail collectif que l'on peut comprendre tous les

effets du système. Cela crée aussi, au fil de l'évolution des situations, des ruptures de droit tout à fait dramatiques, même si elles sont temporaires.

Cette illisibilité mine également la confiance dans le système, soumis à toutes les comparaisons possibles et dont peu comprennent le fonctionnement. Conséquence : ce système est objectivement impossible à piloter. Lorsque vous voulez arranger telle ou telle situation, par exemple par des efforts budgétaires, vous convoquez tout un ensemble d'administrations, qui proposent des solutions, mais sans vraie certitude et avec d'éventuels effets de bord non prévus et de nouvelles réformes en vue – pas moins d'une par an !

Les 15 prestations de solidarité sont octroyées en fonction de 15 bases ressources, ce qui est une source fondamentale d'illisibilité. De même qu'il existe un revenu fiscal de référence en France, il faut créer un revenu social de référence en harmonisant les bases ressources. La réforme du revenu universel d'activité n'aura pas pour objet de fondre l'ensemble des prestations ; il restera l'équivalent du RSA, de la prime d'activité, du minimum vieillesse et de l'AAH, ainsi que des aides au logement identifiées, mais les barèmes seront conçus de façon cohérente les uns avec les autres. Ainsi, deux prestations ne diminueront pas en même temps quand le travail augmente ; le processus sera progressif pour parvenir à une certaine équité.

Le rapport n'est pas une solution clé en main. Compte tenu de la complexité de notre système, de nombreuses questions se posent, qui sont techniques et éminemment politiques : le système doit-il être familialisé ou individualisé ? Le rapport apporte des éléments sur ce point. Il faut aussi s'entendre sur le périmètre des ressources à prendre en compte et sur la façon de les mesurer.

Il faut unifier notre système de prestations de solidarité, mais on peut imaginer une réforme partielle par étapes, en laissant de côté tel ou tel type de prestations. Quoi qu'il en soit, il n'y aura pas de réforme sans harmonisation des barèmes du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement. Faut-il intégrer l'allocation spécifique de solidarité, le minimum vieillesse et l'AAH ? Le rapport présente les différentes options des administrations. Il faudra ensuite une volonté politique pour opérer les arbitrages. Le rapport traite dans le détail la situation des jeunes adultes, sortis ou non des études. On peut imaginer un traitement différencié *via* le « contrat d'engagement jeunes » et des bourses ou une unification plus forte.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci beaucoup de cette présentation, qui nous donne un peu plus de lisibilité sur le sujet. Vous avez posé des règles importantes. Les questions seront l'occasion de vous focaliser sur certains points de votre rapport.

Mme Frédérique Puissat. – Mme la présidente a évoqué mon rôle de rapporteur budgétaire sur la mission « Travail et emploi » au sein de la commission. J'ai également travaillé avec Annie Le Houerou à l'élaboration d'un rapport d'information sur l'évolution et la paupérisation d'une partie des Français. Votre vision nous avait à l'époque semblé très limpide, mais je me rends compte que la question est bien complexe ! Mettre 24 directions générales autour d'une table n'augure pas de décisions très claires... Nous lirons avec attention votre rapport pour trouver un certain nombre de points de convergence. Nous avions déjà dit qu'il fallait un filet de sécurité plus juste et plus accessible pour les personnes pauvres.

L'appellation « revenu universel d'activité » n'était pas votre choix et ne nous semblait pas très bien choisie. Ne pourrait-on y revenir, afin de trouver une proposition reflétant mieux la nature de la réforme ?

Concernant la complexité du système, le Royaume-Uni a mis en place en 2012 l'*Universal Credit*, dont la mise en œuvre s'avère si complexe que deux systèmes fonctionnent aujourd'hui encore en parallèle afin de ne pas exclure des bénéficiaires. Votre proposition s'en inspire-t-elle ?

Enfin, sur l'incitation à trouver une activité pour sortir de ces minima sociaux, j'ai noté vos trois bémols. Or, de nombreux allocataires du RSA se trouvent depuis très longtemps dans le dispositif, sorte de « trappe à pauvreté ». Vos propositions ont-elles intégré ces données ?

M. Jean Sol. – Que représenterait le RUA en termes de masses financières ? Le Président de la République avait initialement évoqué une prestation d'État. D'autres pistes sont-elles envisagées pour son financement ?

Quel bilan faites-vous de la prime d'activité après six ans d'existence de cette prestation qui représente aujourd'hui un budget de 10 milliards d'euros ? Parvient-elle à jouer le rôle de prestation de solidarité garantissant un gain au travail et un complément de salaire pour les personnes aux revenus modestes ?

M. Philippe Mouiller. – Merci de votre présentation très claire des objectifs attendus. Comme Jean Sol, nous nous interrogeons beaucoup sur l'aspect financier de la réforme : en tendant à l'unification sans qu'il s'agisse pour autant d'une fusion, soit les prestations diminueront, soit les coûts financiers exploseront.

Vous avez dit que le travail payait. Aujourd'hui, les écarts sont-ils suffisants entre les revenus du travail et les plus hauts cumuls de prestations sociales ?

Quant au montage du RUA, on parle d'un revenu-socle et d'un complément. Dans ce cas, il s'agirait d'une fusion de prestations, tandis que vous aviez surtout évoqué une harmonisation des bases de calcul. Quel est votre avis à ce propos ?

Sur l'AAH, enfin, que pensez-vous du débat et quelle est votre position sur sa « déconjugalisation » ?

Mme Élisabeth Doineau. – Après vous avoir entendu, j'ai hâte de lire votre rapport, il me semble faire écho à celui de notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe sur le revenu de base, où s'exprimait l'idée que la simplification était loin d'être chose facile, mais aussi celle d'une expérimentation possible.

J'insisterai sur la difficulté pour les bénéficiaires à construire leur avenir quand les prestations changent lorsque leur situation familiale ou d'activité évolue, ce qui engendre des indus, des complications dont les conseils départementaux sont saisis. Si l'on simplifie les choses, veillons à la notion de parcours, parce qu'il ne faut pas continuer à fabriquer des lendemains qui déchantent.

M. Fabrice Lenglart. – Je n'ai pas à commenter l'appellation de revenu universel d'activité, elle relève d'un choix politique, mais je constate qu'elle a suscité des interrogations lors des concertations. Je souligne au passage que ces concertations ont été très fécondes dans

les deux sens, elles m'ont, par exemple, fait comprendre l'importance de la lisibilité des prestations, à partir d'exemples très concrets, sur le terrain.

Le rapport cherche à unifier le système des prestations, plutôt que de les fusionner. La concertation nous a fait évoluer, nous pensions initialement à un socle commun, assorti de suppléments selon les situations ; nous pensons aujourd'hui que, si le champ retenu devait être étroit, nous conserverions trois prestations, le RSA, les allocations logement et la prime d'activité, mais avec des bases de ressources harmonisées, et si le champ devait être élargi, nous parlerions encore de minimum vieillesse, d'AAH, et pas simplement d'un supplément vieillesse ou handicap. Nous visons un système unifié, mais avec des prestations qui demeurent bien identifiées.

Quel bilan de *l'Universal Credit* au Royaume-Uni ? Les Britanniques ont rencontré beaucoup de difficultés dans sa mise en place, j'ai pu m'en rendre compte lorsque nous nous sommes rendus sur place pour rencontrer nos homologues. Il y a eu au départ un consensus politique fort, pour changer un système de prestations devenu illisible, mais les Britanniques n'ont pas concerté la réforme, ce qui n'est pas notre cas – je le répète, notre concertation est approfondie. Ensuite, les Britanniques ont sous-estimé la difficulté technique même de la réforme, c'est pourquoi elle a mis beaucoup de temps à se réaliser, nous le documentons dans le rapport. Enfin, le Gouvernement britannique a d'emblée annoncé que la réforme ferait faire des économies, ce qui a suscité une bronca, car, en réalité, les dépenses ont commencé par augmenter – il est particulièrement difficile de faire des économies en transformant un système si complexe.

Ne risque-t-on pas de mettre en place deux systèmes parallèles ? Une réforme de cette ampleur nécessite une période de transition, par décence pour nos concitoyens, mais aussi pour des raisons techniques – en réalité, il n'est pas possible techniquement de passer d'un système à l'autre du jour au lendemain, et dans la phase de transition, on peut individualiser les changements, faire en sorte que les gagnants basculent plus vite dans le nouveau système et que ceux dont la situation deviendra moins bonne restent dans le système ancien : c'est possible, le rapport le documente. Cependant, il ne faut pas imaginer que cette transition pourrait s'étendre sur une dizaine d'années. Il faut de la lisibilité et donc prévoir une transition sur quelques années seulement.

Sur le lien entre RSA et travail, il est vrai qu'une partie des bénéficiaires du RSA le sont depuis longtemps, mais il y a aussi des sorties, il ne faut pas les minorer. La question renvoie au contenu qui accompagne la prestation, ce que le Président de la République a désigné comme le service public de l'insertion, qui vise à mieux accompagner pour se former, reprendre un travail. En revanche, il faut que le travail paie, c'est-à-dire que les revenus du travail ne diminuent pas d'autant la prestation de solidarité. Or, la situation effective ne dépend pas du seul RSA, mais d'autres prestations également. Aujourd'hui, lorsque vous gagnez moins d'un demi-SMIC par votre travail, donc quand vous ne touchez pas la bonification de la prime d'activité, pour 100 euros perçus au travail, le cumul RSA et prime d'activité hors bonification individuelle d'activité vous fait conserver 61 % des revenus de solidarité, mais si votre allocation logement diminue – je ne peux pas vous dire de combien, cela dépend de la situation précise –, cette somme diminue d'autant, ce qui réduit le gain du travail. Il est donc important d'unifier les bases, pour établir plus clairement le gain du travail.

Faut-il, ensuite, changer le curseur de l'intéressement au travail ? Nous posons la question dans le rapport. Il est tout à fait possible de faire démarrer la prime d'activité dès le premier euro de travail, nous documentons cette proposition.

Lors de la concertation, nous avons dit que nous devions raisonner à masse budgétaire inchangée, c'est la condition pour comparer l'efficacité des systèmes de prestation ; les simulations ont donc été effectuées sous cette hypothèse. Nous avons identifié des gains d'efficience de la réforme, et les avons documentés. Cependant, dès lors qu'on raisonne à coût constant, il est inévitable qu'il y ait des gagnants et des perdants. En réalité, pour mener une réforme de ce type, il faut remettre un peu d'argent pour diminuer le nombre de perdants quand la réforme est mise en place – c'est ce que nous indiquons dans le rapport.

Martin Hirsch a voulu affirmer le lien entre RSA et travail, *via* le « RSA activité », mais ce lien donnait lieu à confusion et à une certaine stigmatisation des bénéficiaires. Il me semble que le bilan de la prime d'activité est positif, ce qui n'interdit pas de penser que des améliorations sont possibles – par exemple sur le seuil de déclenchement de la bonification individuelle, actuellement à 0,5 SMIC. On peut aussi s'interroger sur le fait que des bénéficiaires paient l'impôt sur le revenu, ce qui peut paraître contradictoire pour une prestation de solidarité.

Sur l'AAH, le rapport comprend une partie descriptive, rappelant que cette prestation est bien une prestation de solidarité, versée sous condition de ressources et dégressive, et qu'elle vise donc les personnes handicapées dont les conditions de vie sont modestes. Nous montrons aussi que le barème de l'AAH a deux défauts. Le premier, c'est qu'il ne valorise pas suffisamment le lien au travail. Je n'ignore pas la grande difficulté d'accès au travail des personnes handicapées, c'est ce qui justifie que la prestation minimale soit plus élevée. Cependant, pour les 20 % de personnes handicapées qui travaillent, le barème actuel n'assure pas de gain au travail, car l'AAH est mal articulée aux autres allocations. Par ailleurs, quand le conjoint de la personne handicapée travaille, le revenu n'augmente pas proportionnellement au revenu du travail.

Le deuxième défaut du barème de l'AAH tient à ce que le supplément de solidarité lié au handicap varie très fortement selon la configuration familiale et le statut dans le logement. Ainsi, pour une personne seule, ce supplément de solidarité atteint 400 euros par mois, entre un RSA à 500 euros et une AAH à 900 euros ; pour une personne handicapée vivant en couple sans enfant ni ressources, le supplément n'est plus que de 200 euros ; si la personne handicapée vit en couple avec deux enfants, le supplément de solidarité lié au handicap est nul.

Ces deux défauts tiennent à ce que les barèmes ne sont pas conçus dans un ensemble. Or, techniquement, on peut très bien imaginer des prestations de solidarité qui valorisent le lien au travail, qui maintiennent le surcroît de solidarité lié au handicap, quelle que soit la situation familiale de la personne handicapée, et qui prenne en compte la situation du conjoint. Pour cela, il faut revoir l'ensemble des barèmes, ce qui nécessite un choix politique. Et quand bien même la réforme ne porterait pas sur l'AAH, mais sur le champ restreint de prestations, des personnes handicapées seraient concernées puisqu'elles sont nombreuses à toucher des allocations logement.

Le débat sur la « déconjugalisation » a surgi à partir d'exemples de terrain, les personnes handicapées nous alertant des incohérences des prestations. Une fois le constat partagé, plusieurs solutions sont possibles, sans en passer nécessairement par la « déconjugalisation ». Et il faut bien mesurer que si l'on « déconjugalise » l'AAH, on la fait sortir du champ des prestations de solidarité et on en fait une prestation d'un nouveau genre, indépendante des ressources du ménage, mais dont le barème dépend pour partie des ressources du conjoint. On parle alors d'une prestation de remplacement, comme il y a des

pensions d'invalidité : elle sera servie sur le même champ que l'AAH et elle sera imposable, ce qui revient à repenser tout le système de solidarité avec le handicap. Cette nouvelle prestation ne serait du reste pas incompatible avec le maintien d'une AAH, qui viserait les personnes handicapées les plus modestes.

L'esprit de la réforme est bien de permettre de mieux anticiper les ressources de solidarité, l'objectif étant d'améliorer les conditions de vie des personnes modestes. En unifiant les bases de calcul des prestations et allocations, on automatise le calcul, on le rend plus prévisible. Tous les problèmes ne s'en trouveront pas réglés, mais l'ensemble sera plus simple et plus prévisible. Nous l'avons testé sur des cas concrets, avec les associations – c'est un point très important de la réforme.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Dans le projet de revenu universel d'activité, on regarde beaucoup s'il s'agit d'une unification ou d'une fusion des prestations actuelles, sans s'attarder sur un aspect important et critiquable : le lien à l'activité, le « A » du RUA. Or, les prestations de solidarité sont liées aux ressources, mais pas toujours à l'activité ni à la recherche d'emploi. Si certaines des prestations peuvent être liées à l'activité, en particulier pour aider les travailleurs pauvres, donc compenser des rémunérations insuffisantes, bien des prestations de solidarité n'y sont pas liées, en premier lieu l'allocation logement. S'ouvre un autre débat dans le débat, sur l'inconditionnalité de prestations, mais il faut considérer que les prestations versées entrent dans le revenu fiscal, à quoi je ne suis pas opposée.

Vous soulignez ensuite que le travail paie, qu'il y a un gain à travailler. Il faudrait le faire savoir en haut lieu, en particulier au Président de la République, qui a cru devoir déclarer « anormal » qu'on gagne autant à rester chez soi qu'à travailler...

Enfin, vous indiquez que toute réforme ne peut se faire à coût constant, et qu'il faudra des moyens supplémentaires pour faire aboutir une réforme de cette importance – c'est important de le noter.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Nous avons beaucoup apprécié la clarté de votre exposé et la profondeur de vos réflexions, vous êtes allé au cœur des difficultés que nous avons rencontrées dans nos travaux sur le revenu de base. Je crois, comme vous, qu'une confusion doit être éliminée, ce n'est pas du tout la même chose de parler d'un revenu de base pour tout le monde, dont le coût est estimé à plus de 300 milliards d'euros, et d'un socle de prestations, dont vous évaluez le périmètre à 60 milliards d'euros.

Vous soulignez la complexité de notre système, composé d'environ 400 prestations diverses qui n'ont pas les mêmes bases, et vous dites avec justesse que la première des choses à faire, c'est d'unifier les bases de ressources, au moins pour les prestations les plus importantes.

Lors de mes travaux, j'ai eu l'occasion de rencontrer Léon Régent, polytechnicien comme vous, qui déplore l'illisibilité de notre système et propose une allocation familiale dès le premier enfant : qu'en pensez-vous ?

M. Olivier Henno. – Plus on avance dans le sujet, plus on constate combien il est difficile. Nous voyons aussi que notre système de solidarité est toujours plus contesté dans la société, y compris parmi les populations les plus modestes ; on dénonce de l'assistanat, de la fraude sociale, il faut en tenir compte. La réforme a certes des inconvénients, mais ne toucher à rien en a aussi : qu'en pensez-vous ?

Quelle est votre analyse, ensuite, de la décision prise en 2015 de conditionner les allocations familiales aux revenus ?

Mme Annie Le Houerou. – Je suis, comme mes collègues, impatiente de lire votre rapport parce que, en vous entendant, on mesure la complexité du sujet, l'importance de la concertation qui a eu lieu, et j'en arrive à l'idée que le *statu quo* n'est guère possible, qu'il faut une réforme politique ambitieuse pour notre système. Quand on dit que le travail doit payer, il est important de préciser qu'il doit payer par le travail lui-même, et pas comme une allocation : avez-vous regardé de près cet aspect des choses ? La reconnaissance du travail, c'est d'être rémunéré sans allocation. Vous soulignez également les problèmes de lisibilité, et leurs conséquences sur le non-recours ; vous semble-t-il possible que la simplification conduise à une automatичité des aides ?

Le débat sur l'AAH a porté sur l'individualisation de l'allocation, cela vaut en réalité pour toutes les aides, de savoir si elles doivent varier avec la composition du ménage. Vous semble-t-il que les moyens techniques actuels, qui permettent de connaître les revenus, sont un atout pour la lisibilité et finalement la justice des prestations ?

M. Alain Duffourg. – Le revenu universel d'activité mérite d'exister ne serait-ce que pour mettre fin à la complexité dont vous nous parlez, parce que nous gagnerons à unifier le système avec des bases d'évaluation uniques. Il faut aussi tenir compte de la réalité des revenus et de la richesse, j'ai l'exemple d'une personne qui perçoit une AAH de 900 euros par mois et qui est pourtant millionnaire...

M. René-Paul Savary. – Connaissez-vous Léon Bourgeois ? Il prônait le solidarisme, ce qui le rend d'une grande actualité quand on en arrive, comme aujourd'hui, à ce que tout le monde soit mécontent, entre ceux qui gagnent bien, mais qui disent payer trop pour les autres, et ceux qui trouvent que leurs allocations sont injustement faibles par rapport à d'autres... Le solidarisme, c'est travailler à rassembler la société, c'est l'unifier plutôt que la diviser, et il n'y a pas de honte à dire que ceux qui perçoivent des allocations doivent contribuer à l'impôt, dès lors que tout le monde paie des impôts proportionnels – c'est une façon de diffuser l'idée qu'il y a des droits et des devoirs, c'est aussi par là qu'on parviendra à ce que notre système soit mieux compris. C'est aussi le cas pour les retraites, où nous sommes parvenus à un système très complexe dans son fonctionnement et très difficile à réformer : il faut commencer par unifier les bases, par harmoniser – et ensuite seulement, on peut faire varier les curseurs.

M. Fabrice Lenglart. – Le terme de « revenu universel d'activité » soulève en effet certaines interrogations.

L'idée du Président de la République est de réunir les barèmes du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement, nullement d'obliger quiconque à travailler quand c'est impossible. Quant aux aides au logement, il n'a jamais été question, à aucun moment, de les conditionner à l'exercice d'un travail.

Dans le système actuel, neuf Français sur dix touchent au moins l'une des trois prestations de solidarité que sont le RSA, la prime d'activité ou les aides au logement. Si l'on mène cette réforme à son terme, y compris dans son champ le plus étroit, on peut donc assurer le gain au travail, équitable, pour tous, indépendamment de la situation des uns et des autres au regard du logement – locataires ou propriétaires. Je ne suis évidemment pas maître des

choix politiques qui ont été opérés, mais il me semble que c'est la raison de la présence du terme « activité ».

Quant au mot « universel », je le comprends dans le sens de l'universalité de la lutte contre le risque social de pauvreté, de même qu'il existe une couverture maladie universelle. L'idée n'est pas de verser à tout le monde une prestation, quels que soient ses revenus, mais de couvrir le risque social de pauvreté de façon unifiée, alors qu'aujourd'hui, nous le faisons sans doute pas si mal que cela, mais de façon fragmentée et illisible, sans compter les trous qui subsistent, notamment pour les jeunes.

Par ailleurs, lorsque j'ai reçu mon mandat, j'ai posé la question de l'inclusion dans l'étude des prestations familiales corrélées aux revenus. Il a toujours été clair que les allocations familiales étaient exclues du champ de la réflexion.

D'ores et déjà, ces allocations familiales sont intégrées dans la base de ressources du RSA : on part des ressources existantes du ménage et on les complète jusqu'à obtenir le niveau du revenu minimum. Mais attention : ce mécanisme ne signifie pas qu'il faille impérativement modifier le système d'allocations familiales à l'occasion de la réforme. C'est certes une possibilité, mais nullement une obligation. Les deux sujets peuvent être traités indépendamment.

Les allocations familiales n'ayant pas initialement vocation à lutter contre la pauvreté, il peut d'ailleurs être préférable de conserver deux politiques distinctes.

Le système des prestations familiales pourrait sans doute être plus lisible, mais il faut aborder le sujet en examinant le système sociofiscal dans sa globalité, et mesurer précisément le supplément de revenu apporté à une famille en fonction du nombre d'enfants une fois additionnés les prestations familiales et les avantages fiscaux. Plusieurs travaux montrent déjà que le résultat n'est pas totalement compréhensible.

Nos travaux n'ont pas porté non plus sur les questions de l'assistanat et de la fraude sociale. Le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) mène actuellement des travaux sur ce sujet, auxquels la Dreess contribue. Je signale juste que le phénomène inverse, celui du non-recours, est également une réalité.

« Le travail doit payer dans le travail » : je souscris pleinement à ces propos, que j'ai beaucoup entendus dans la concertation avec les partenaires sociaux. Je rappelle que la prime d'activité actuelle n'est pas une subvention du travail, mais bien une prestation de solidarité, pensée en cohérence avec le RSA et familialisée. Nous avons déjà beaucoup d'exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires, et je ne plaide pas pour une subvention du salaire net.

J'insiste aussi sur le fait qu'il existe, pour une masse de prestations de solidarité donnée, un arbitrage inévitable à effectuer entre l'intensité de l'incitation au travail et le niveau de revenu minimum que vous versez aux familles qui n'ont aucune ressource. Vous ne pouvez pas améliorer l'un sans dégrader l'autre. À mon avis, nous ne sommes pas loin du bon dosage aujourd'hui, mais il faudrait faire en sorte que le travail paye de la même façon pour tout le monde.

Le sujet de l'automaticité des aides est également souvent revenu dans la concertation. Il est important de conserver le principe d'une démarche volontaire pour

percevoir la prestation, pour des raisons éthiques et de liberté. Ce point fait consensus. En revanche, tout le monde rêverait d'une forme d'automaticité des versements, et que l'administration puisse réellement « aller vers » les bénéficiaires potentiels, à partir d'informations provenant automatiquement du système sociofiscal, un peu sur le modèle du prélèvement à la source pour l'impôt sur le revenu.

La question de l'individualisation ou non des prestations de solidarité est documentée dans notre rapport. Elle est très politique. Ne nous méprenons pas, toutefois : une prestation individualisée ne pourra jamais faire abstraction de la composition et des ressources du ménage dans lequel évolue l'individu. C'est pourquoi je préfère parler de prestation quasi individualisée. La question, très débattue actuellement, et qui figurait déjà dans le rapport Sirugue de 2016, est plutôt la suivante : un couple sans ressource doit-il toucher deux fois le montant du RSA perçu par une personne seule, ou moins ?

On peut imaginer un tel doublement pour la prestation socle, l'équivalent du RSA, mais en aucun cas pour les aides au logement, car l'économie d'échelle est alors évidente pour un couple.

Ensuite, en termes d'efficience de la lutte contre la pauvreté, à masse financière constante, le système conjugalisé est plus efficace. Même en faisant abstraction des coûts de logement, les dépenses d'un couple ne sont pas exactement multipliées par deux. L'échelle d'équivalence du RSA est aujourd'hui de 1 pour une personne seule, contre 1,5 pour un couple. Certains économistes la jugent un peu serrée. Mais aller jusqu'à 2 serait excessif selon moi.

On constate aussi qu'une prestation quasi individualisée n'est pas plus favorable à la bi-activité des couples, car le point de sortie de la prestation est alors plus éloigné dans l'échelle des revenus si l'un des deux membres du foyer seulement travaille. Les deux systèmes sont possibles, mais ma préférence va au système conjugalisé.

Monsieur Savary, faut-il payer des impôts quand on perçoit une prestation de solidarité ? Ces personnes s'acquittent déjà de la TVA, et payent des impôts sur leurs revenus, même faibles, de remplacement ou du patrimoine (notamment la CSG). Par ailleurs, une personne sur quatre percevant la prime d'activité est aussi redevable de l'impôt sur le revenu. Je suis très sensible à votre argument selon lequel tout citoyen, quel que soit son niveau de vie, doit contribuer au financement de la Nation, mais c'est déjà le cas aujourd'hui, me semble-t-il, si vous considérez le système sociofiscal dans son ensemble.

Vous dites enfin qu'il faudrait réformer le système de retraites par étapes, en commençant par harmoniser les bases de ressources. Ma conviction profonde est que l'on ne peut pas faire l'un sans l'autre. Harmoniser les bases de ressources, même dans le champ étroit des allocations logement, du RSA et de la prime d'activité, sans revoir les barèmes, ce serait prendre le risque de faire apparaître des iniquités flagrantes. La création d'un revenu social de référence ne peut pas selon moi être déconnectée de la refonte des barèmes.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie, monsieur Lenglart. Nous attendons avec impatience la parution de votre rapport.

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

Proposition de loi, adoptée par l’Assemblée nationale, visant à la création d’une plateforme de référencement et de prise en charge des malades chroniques de la covid-19 – Examen du rapport et établissement du texte de la commission

Mme Nadia Sollogoub, rapporteur. – Cette proposition de loi a été déposée par notre collègue député Michel Zumkeller et adoptée à l’unanimité par l’Assemblée nationale en première lecture le 26 novembre dernier.

Le « covid long », terme utilisé par les patients pour décrire la persistance ou la résurgence de certains symptômes et repris par le Président de la République lors de ses vœux aux Français pour 2022, n’est en réalité pas une maladie clairement répertoriée pour le moment. Les agences sanitaires préfèrent parler de symptômes prolongés ou persistants de la covid.

Selon la Haute Autorité de santé (HAS), qui rejoint en partie en cela la définition proposée par l’Organisation mondiale de la santé (OMS), trois critères doivent être réunis pour établir la présence d’une affection post-covid : un épisode initial symptomatique de covid-19 confirmé ou probable, le prolongement d’au moins un des symptômes initiaux au-delà des quatre semaines suivant la phase aiguë et l’absence de diagnostic alternatif. Cette définition est toutefois amenée à évoluer selon les résultats des recherches à venir.

En l’absence de définition unifiée, l’évaluation de la prévalence de la maladie reste complexe. Les estimations produites par l’Office statistique britannique (ONS) font craindre une situation particulièrement grave : en mai 2020, la persistance de symptômes a été décrite chez plus de 20 % des patients après cinq semaines et chez plus de 10 % des patients après trois mois. Au 31 octobre 2021, près d’une personne sur 50 au Royaume-Uni était suspectée de subir un « covid long ». Selon une étude française, non encore publiée, un an après leur infection, environ 85 % des patients rapportaient encore des symptômes et 60 % un fardeau insupportable. Ces données statistiques font du « covid long » un réel enjeu de santé publique et doivent le placer au cœur de nos préoccupations et de notre vigilance.

Les symptômes qui lui sont associés seraient variés : une étude récente menée sur la cohorte ComPaRe covid long en a recensé jusqu’à 53. Les plus fréquents sont la fatigue extrême, les troubles cognitifs – on parle souvent de « brouillard cognitif » – et l’essoufflement. Ils sont fluctuants et peuvent durer plus d’un an. Ils affectent la vie quotidienne, peuvent occasionner des inaptitudes professionnelles, fragilisant et précarisant les malades.

Face à cette relative incertitude, et faute de formation, les médecins peinent à établir des diagnostics et à garantir la bonne prise en charge de leurs patients.

Par conséquent, la Haute Autorité de santé (HAS) a élaboré dès février 2021 des fiches de « réponse rapide » permettant aux médecins de mieux cerner les symptômes persistants de covid-19 chez l’adulte. La HAS publie régulièrement de nouvelles recommandations de prise en charge de la covid. Elle a par exemple également publié en juillet dernier de telles fiches pour le repérage et la prise en charge du syndrome inflammatoire multisystémique pédiatrique (PIMS) post-infectieux.

De même, sur recommandation du ministère des solidarités et de la santé, les agences régionales de santé (ARS) ont déployé en 2021, avec des rythmes variables et en s'adaptant aux spécificités de chaque territoire, des cellules de coordination post-covid s'appuyant sur les dispositifs d'appui à la coordination (DAC), créés par la loi de 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé.

Aux yeux des associations de patients et de certains médecins que j'ai auditionnés, ces dispositifs demeurent toutefois insuffisants pour assurer une prise en charge correcte des personnes, qui peuvent demeurer dans une errance thérapeutique particulièrement difficile à vivre.

La présente proposition de loi vise donc à répondre à cette problématique.

Ainsi, son article 1^{er} prévoit la création d'une plateforme de suivi sur laquelle pourraient se référencer, sur la base du volontariat, les personnes souffrant ou ayant souffert de symptômes post-covid, afin de mieux les accompagner.

Les modalités opérationnelles sont renvoyées à un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Différentes finalités ont pu être évoquées pour promouvoir l'intérêt d'une telle plateforme, mais les échanges que j'ai pu avoir avec différents médecins, l'assurance maladie ou la CNIL me conduisent à considérer que l'objectif de cette plateforme doit se limiter à l'amélioration de la prise en charge et de l'orientation des patients.

Sa gestion gagnerait donc à être endossée par les ARS en partenariat avec l'Assurance maladie, les mieux au fait de l'offre de soins sur le territoire du patient.

Le niveau d'information et la mise en œuvre du contenu de la plateforme devront être précisés. Il me semble qu'une limitation à des informations et outils d'appui au diagnostic pour le patient dans son dialogue avec son médecin doit être privilégiée. Un accès anonyme doit en outre être favorisé.

L'article 2 prévoit que les personnes enregistrées sur la plateforme pourraient être prises en charge soit par leur médecin traitant, selon un protocole déterminé, soit par une unité de soins post-covid dans un établissement hospitalier de proximité, pour les pathologies les plus lourdes. Les ARS ont pour mission de faciliter le déploiement de ces unités.

Cet article appelle plusieurs réserves.

En aucun cas, l'insertion du patient dans le parcours de soins ne peut être conditionnée à son référencement préalable sur la plateforme. Il est nécessaire de rappeler que si cette plateforme peut améliorer l'orientation du patient, elle ne doit pas retarder son accès à un professionnel de santé.

En outre, il est impensable de considérer qu'un protocole déterminé puisse être appliqué aux seuls patients référencés.

J'insiste sur ce point, ce texte ne doit pas laisser penser qu'un traitement différencié sera appliqué aux patients selon qu'ils sont référencés ou non dans la plateforme.

Concernant le traitement apporté aux dossiers des patients, j'émetts là aussi quelques doutes. La répartition entre le médecin traitant ou une structure hospitalière, selon la lourdeur de la pathologie, aurait pu être précisée. Mais il est impossible de le graver aujourd'hui dans le marbre de la loi en l'état des connaissances. Il convient donc en la matière de faire confiance aux professionnels de santé, qui ont su démontrer durant la crise que leur pragmatisme était toujours au service des patients.

La création par la loi de structures dédiées à la prise en charge en milieu hospitalier des symptômes post-covid suscite aussi des réserves.

Il semble nécessaire de préserver de la souplesse, et la situation de l'hôpital est difficilement compatible avec la création par la loi de nouvelles structures dédiées à une pathologie particulière

Des approches pluridisciplinaires entre ville et hôpital peuvent être également pertinentes.

Les patients atteints de symptômes post-covid doivent pouvoir trouver partout sur le territoire une offre de soins en capacité de les accueillir, mais j'estime qu'il ne faut pas excessivement en prévoir les contours dans la loi. C'est bien pourquoi le dispositif proposé peut être considéré, selon les points de vue, comme insuffisamment précis ou au contraire trop normatif.

Il faut rappeler le rôle central du médecin traitant dans l'accompagnement et la prise en charge des patients atteints de symptômes post-covid : ce dernier doit demeurer leur interlocuteur principal et l'acteur incontournable de leur suivi sur la durée.

L'article 2 entendait poser le principe d'une prise en charge intégrale des frais liés à ces symptômes persistants. La rédaction transmise par l'Assemblée nationale se borne finalement au droit existant d'un partage de la prise en charge des frais entre assurance maladie obligatoire et complémentaires santé. Toutefois, dans certains cas, des prises en charge à 100 % peuvent être prévues dans le cadre des affections de longue durée.

J'en viens désormais à la position que je vous propose de retenir en tant que rapporteur de la commission des affaires sociales.

Vous l'avez compris, j'ai toujours des réserves sur le contenu de ce texte, notamment sur le décalage entre les intentions de son auteur et la rédaction qui a été retenue.

Initialement conçue comme une première reconnaissance d'une pathologie mal identifiée et aux modalités d'accompagnement et de parcours de soins peu établies, la présente proposition de loi n'a que très peu évolué dans sa rédaction depuis son dépôt en 2020.

Près de deux ans après le début de la pandémie, alors que l'état des connaissances a évolué et que des structures et parcours de prise en charge ont été mis en place, des améliorations bienvenues auraient pu permettre de donner à cette proposition de loi davantage de portée opérationnelle.

Cependant, nous sommes aujourd'hui face à un calendrier législatif particulièrement contraint jusqu'à la traditionnelle suspension des travaux en séance publique avant l'élection présidentielle, et le Gouvernement n'a pas l'intention d'inscrire ce texte sur

son ordre du jour. Aussi, il me semble à ce stade finalement préférable de vous en proposer une adoption sans modification par notre commission en vue d'une adoption conforme par le Sénat.

Les textes réglementaires qui seront nécessaires à l'application du présent texte devront en clarifier les dispositions afin d'en permettre une mise en œuvre cohérente avec l'organisation du système de soins. C'est en tout cas le vœu que je forme pour que ce texte constitue une réelle amélioration au service des patients.

Notre commission se montre très réticente à légiférer en temps normal sur une pathologie en particulier. Mais la covid-19 a fait l'objet de nombreux textes d'urgence, notamment afin d'en limiter la propagation. Aujourd'hui, je vous propose d'adopter un texte signalant à ceux qui en souffrent encore après de longs mois que nous n'ignorons pas leur souffrance.

Il me revient enfin de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution sur ce texte.

Je considère que le périmètre de cette proposition de loi comprend des dispositions relatives à l'accompagnement et à l'orientation dans le système de santé des personnes souffrant de symptômes persistants de la covid-19 ; aux outils numériques d'appui à la prise en charge des patients atteints de symptômes post-covid ; à la structuration du parcours de soins pour la prise en charge des patients atteints de symptômes post-covid ; aux modalités de prise en charge des patients souffrant de symptômes persistants de la covid-19.

En revanche, ne me semblent pas présenter de lien, même indirect, avec le texte déposé, et seraient donc considérés comme irrecevables des amendements relatifs à l'organisation générale du système de soins et aux compétences des professionnels de santé.

Mme Florence Lassarade. – Le PIMS n'est pas un covid long, mais une complication inflammatoire du covid, qui survient quelques semaines après la phase initiale.

S'agissant des covid longs de l'enfant, en raison de l'importance des formes initiales asymptomatiques, il faudrait mener une réflexion plus précise. La crainte était de passer à côté de formes longues, qui peuvent se traduire, par exemple, par une baisse des résultats scolaires.

Quoi qu'il en soit, cette proposition de loi m'apparaît inutile et superflue. Les médecins savent à présent identifier le covid long. Des circuits de soins ont été préconisés par la HAS. Certains cas de covid long sont en effet dramatiques, mais a-t-on pour autant besoin d'une loi pour expliquer aux médecins comment travailler ?

M. Bernard Jomier. – La question du covid long est importante et complexe.

Le système de santé, actuellement saturé par l'épidémie de covid, a du mal à établir des protocoles communs de prise en charge de cette pathologie, même si de nombreuses initiatives sont prises à l'hôpital ou en ville.

Ce texte ne me semble pas indispensable. Mais si l'idée est d'envoyer un signal politique, nous sommes prêts à l'amender. En revanche, votre position me dérange, madame la rapporteure. Vous avez listé des imprécisions, des réserves, des pistes d'amélioration, mais vous demandez aux sénateurs de renoncer à leur droit d'amélioration du texte... Seuls les

députés auraient-ils le droit de faire leur travail ? Ne portez pas atteinte au bicamérisme, chers collègues centristes !

Pour notre part, nous déposerons des amendements lors de l'examen en séance.

Mme Laurence Cohen. – Le travail de Mme la rapporteure est équilibré, mais ses réserves mériteraient qu'on aille plus loin. Ne scions pas la branche sur laquelle nous sommes assis en allant dans le sens de l'urgence et de la rapidité et en renonçant à notre rôle important d'amélioration du texte. Ne pas présenter d'amendements sur un texte manifestement insuffisant n'est pas de bon augure.

Cette proposition de loi prévoit de créer une plateforme essentiellement numérique, mais la fracture numérique concerne 17 % de la population selon l'Insee.

La sécurité des données doit aussi être questionnée, surtout après les nombreuses attaques récentes de sites internet d'établissements de santé.

Enfin, ce texte néglige la nécessité de reconnaître la covid-19 comme une affection longue durée et une maladie professionnelle. Lors du premier confinement, certaines personnes insuffisamment protégées l'ont contractée sur leur lieu de travail.

Je regrette que la majorité à l'Assemblée nationale ait rejeté la proposition de loi des députés Juanico et Hutin qui entendait créer un fonds d'indemnisation pour les victimes de la covid-19.

Nous sommes plutôt favorables à cette proposition de loi, mais il faudrait pouvoir l'amender.

M. Alain Milon. – Je rejoins les propos de Florence Lassarade et de Bernard Jomier. Cette proposition de loi traduit surtout l'absence de confiance dans le système actuel – ARS, médecins, assurance maladie.

Par ailleurs, comme Bernard Jomier, j'aurais bien aimé amender ce texte. Si c'est pour le voter conforme, je ne le voterai pas.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Je rejoins les propos de Laurence Cohen. Ce texte arrive tardivement, je ne comprends pas son apport concret et il est insuffisant en termes de reconnaissance du covid comme maladie professionnelle ou comme affection de longue durée.

M. Olivier Henno. – La cause est difficile à plaider pour notre rapporteur. Mais la question principale est celle du temps parlementaire. Le texte a sans doute certains défauts, mais il a été voté à l'unanimité à l'Assemblée nationale.

Je comprends les arguments de Bernard Jomier et je les partage en partie, mais ce n'est pas l'adoption conforme de ce texte qui va mettre en danger le bicamérisme ! Nous n'avons pas d'autre choix, sinon il ne verra pas le jour.

M. René-Paul Savary. – Je reste dubitatif sur l'intérêt de ce type de textes.

Une plateforme qui recueille ainsi un certain nombre de données médicales ne rentre-t-elle pas dans le cadre de la législation très spécifique applicable aux dispositifs médicaux, tous comme les logiciels médicaux d'aide à la décision et au traitement ?

Enfin, ira-t-on jusqu'à légiférer pour dire aux médecins comment ils doivent soigner les gens ?

Mme Nadia Sollogoub, rapporteur. – Les personnes que nous avons auditionnées nous ont dit que le dispositif pouvait être utile. Personne n'y a vu seulement un gadget.

J'aurais certes préféré vous présenter ce texte selon un autre calendrier législatif. Mais l'Assemblée nationale a pris le soin de prévoir un décret d'application qui, je l'espère, prendra en compte nos propositions.

L'accès au numérique, en particulier dans les zones blanches, fait partie des réflexions. Le patient pourra se référencer avec l'aide de son médecin traitant, et l'existence d'une plateforme peut aussi représenter un plus dans les zones faiblement dotées en professionnels de santé.

S'agissant de la reconnaissance du covid comme affection de longue durée (ALD), la balle est dans le camp de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), qui manque pour l'instant de matière pour prendre des décisions. Une ALD hors liste peut être demandée selon différents cas si les symptômes justifient une prise en charge lourde ou prolongée.

La reconnaissance comme maladie professionnelle, quoique déjà possible grâce à des tableaux de maladies professionnelles et une procédure de reconnaissance hors tableau, doit sans doute être facilitée. Ce n'est toutefois pas l'objet de ce texte.

Les médecins s'adaptent, certes, mais beaucoup sont désemparés. Ce serait donc un outil supplémentaire, pour le médecin comme pour le patient, susceptible d'améliorer le parcours de soins. Les solutions locales ne doivent pas être entravées, mais cela n'exclut pas la mise en place d'un outil national par le législateur.

Enfin, monsieur Savary, pour moi, il ne s'agit pas d'un dispositif médical, car c'est seulement une possibilité offerte au patient de se référencer, sur la base du volontariat. Ce n'est pas non plus une aide à la décision qui est visée, au plus un outil d'appui au dialogue entre le patient et son médecin.

Mme Corinne Imbert. – J'ai moi aussi de nombreuses interrogations.

Quel a été l'avis du Gouvernement lors du vote de ce texte à l'Assemblée nationale ?

Depuis le dépôt de cette proposition de loi, la HAS a élaboré des fiches de réponse rapide à destination des médecins, et les ARS ont déployé en 2021 des sites de coordination post-covid, en s'adaptant aux spécificités de chaque territoire. Il me semble que ces mesures répondent en grande partie à l'exposé des motifs initial du projet de loi.

Sans sous-estimer les difficultés rencontrées par les patients atteints de covid long, je me demande quel est véritablement le sens de ce texte. S'agit-il de faire du covid long une priorité de santé publique et, si oui, au détriment de quelle pathologie ?

Mme Nadia Sollogoub, rapporteur. – Le Gouvernement a levé le gage, montrant son soutien, et les députés ont voté le texte à l'unanimité.

Les premières fiches de la HAS datent de février 2021, soit après le dépôt du texte. Mais la HAS s'appuie généralement sur une littérature de haut niveau de preuve, inexiste pour l'instant en la matière. Elle s'est donc déclarée prenante des informations qui pourraient remonter de la plateforme, en dépit des inévitables biais.

Malgré ces fiches, il subsiste un gros défaut d'information des soignants, qui explique peut-être le sentiment d'errance d'un certain nombre de patients.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le covid long est un vrai problème. Mais le texte y apporte-t-il une réponse suffisamment pertinente au point de justifier une adoption conforme ? Il semblerait que non.

Je rejoins la position de Bernard Jomier. Voter conformes des textes qui ne sont pas parfaits décrédibilise notre travail. Et le bicamérisme conserve des ennemis, quoi qu'on en dise. C'est le rôle du Sénat de veiller à la qualité de la loi. Nous avons montré, sur d'autres propositions de loi d'espaces réservés, que nous pouvions apporter des modifications bienvenues et reprises par l'Assemblée nationale. C'était le cas de la proposition de loi sur l'accès à certaines professions de personnes atteintes de maladies chroniques, rapportée par notre collègue Xavier Iacovelli en mai dernier.

Ce n'est certes pas le texte du siècle, mais c'est le deuxième de ce genre pour lequel une adoption conforme est attendue, après le texte imparfait sur les cancers de l'enfant, dont deux articles étaient exclusivement réglementaires. Nous avions alors adopté ce texte qui comportait cependant sur un article une réelle avancée.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er}, 2, 3

Les articles 1^{er}, 2 et 3 sont supprimés.

En conséquence, la proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale.

Désignation de rapporteurs

La commission désigne Mme Annie Delmont-Koropoulis rapporteure sur la proposition de loi relative à l'innovation en santé (n° 223, 2021-2022), présentée par Mmes Catherine Deroche et Annie Delmont Koropoulis.

La commission désigne Mme Christine Bonfanti-Dossat rapporteur sur la proposition de loi (n° 568, 2019-2020) tendant à expérimenter un chèque emploi petites communes pour l'emploi d'agents contractuels et vacataires, présentée par M. Louis-Jean de Nicolaï et plusieurs de ses collègues.

La commission désigne Mme Chantal Deseyne rapporteur pour avis sur le projet de loi (n° 327, 2021-2022) renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique.

La réunion est close à 12 h 20.

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français – Audition de Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée auprès de la ministre des armées, chargée de la mémoire et des anciens combattants

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons aujourd’hui Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée auprès de la ministre des armées, chargée de la mémoire et des anciens combattants, sur le projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d’Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d’accueil sur le territoire français.

Je salue nos collègues qui participent à nos travaux en visioconférence. Cette audition fait l’objet d’une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat, qui sera ensuite disponible en vidéo à la demande.

Madame la ministre, cette audition sera pour vous l’occasion de présenter ce texte, qui est à la fois un texte « mémoriel » et un texte de réparation, avec toutes les difficultés qui peuvent s’attacher à ces deux catégories.

Ce texte a été annoncé le lundi 20 septembre 2021, le Président de la République demandant pardon aux harkis au nom de la France dans les termes suivants : « La République a contracté à leur égard une dette. Aux combattants, je veux dire notre reconnaissance. Nous n’oublierons pas. Aux combattants abandonnés, à leurs familles qui ont subi les camps, la prison, le déni, je demande pardon, nous n’oublierons pas. Depuis, la République s’est ressaisie [...]. La France s’est engagée [...] sur la voie de la vérité et de la justice. »

Depuis, ce projet de loi a suscité de fortes attentes, donc aussi certaines déceptions, notamment de la part des associations, qui estiment n’avoir pas été suffisamment écoutées.

Sur ce sujet douloureux, pour lequel les mémoires et les blessures sont encore vives, vous pourrez nous exposer, madame la ministre, en quoi le Gouvernement estime qu’un

bon équilibre a été atteint. Avant de vous laisser la parole, et avant de la donner à notre rapporteure, Marie-Pierre Richer, je vous présente tous mes vœux.

Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée auprès de la ministre des armées, chargée de la mémoire et des anciens combattants. – À mon tour de vous adresser tous mes vœux pour cette nouvelle année.

Je sais l'attachement de la Haute Assemblée aux anciens combattants en général et à l'ensemble des politiques publiques de réparation et de reconnaissance pour ceux qui ont servi la France. C'est un souci constant que nous partageons ensemble depuis près de cinq ans et c'est une ambition que le Gouvernement porte, avec des avancées significatives dans bien des situations, singulièrement pour les anciens supplétifs de la guerre d'Algérie.

C'est donc un approfondissement inédit de l'œuvre de réparation et de solidarité nationale en faveur des harkis, de leurs familles, de leurs enfants que j'ai l'honneur de vous présenter, avec, au cœur, l'exigence de la vérité, l'exigence du respect dû à ceux qui ont servi sous notre drapeau et l'exigence de mesures fortes et cohérentes.

Ce projet de loi part d'un constat que nous partageons tous ici : la déchirure vécue par les anciens supplétifs et leurs familles reste une blessure dans notre mémoire nationale. Il trouve sa source dans le discours prononcé le 20 septembre dernier par le Président de la République. Les orientations définies par le chef de l'État sont claires et nous incitent à poursuivre le chemin de reconnaissance. Nous le faisons en reconnaissant la dette de la Nation à l'égard des harkis anciens combattants et en reconnaissant la responsabilité de la France dans les conditions d'accueil particulièrement indignes qu'ont subies certains d'entre eux.

Il vous revient donc de l'inscrire dans le marbre de la loi et, ainsi, d'honorer un engagement de la République. Je me réjouis que le travail parlementaire se poursuive aujourd'hui autour de ce projet de loi, qui a été enrichi par les députés.

Rappelons les faits historiques que nous devrons avoir en tête au cours de nos discussions. L'histoire des harkis n'est pas dissociable de celle de la France, car elle est l'histoire à la fois d'une fidélité et d'une déchirure. De 1954 à 1962, les harkis ont loyalement et fidèlement servi la France durant la guerre d'Algérie. Ils sont près de 200 000 à avoir combattu dans une grande variété de corps, de situations, d'affections et d'opérations. Des services nombreux et indispensables ont été rendus. Ce projet de loi commence par leur rendre un hommage mérité. Comme à chaque 25 septembre, cet hommage est celui de la Nation à des soldats dévoués.

Comme pour les Européens d'Algérie il y a un avant et un après-19 mars, un avant et un après-indépendance. Les harkis qui sont parvenus à éviter les exactions ont dû affronter le déchirement et l'exil ; ils ont quitté une terre qui était la leur, celle de leurs ancêtres, celle de leur foyer et de leurs traditions.

Environ 90 000 personnes, les harkis et leurs familles, sont arrivées en France et ont découvert un univers inconnu. La France de 1962, et il ne s'agit pas de juger les gouvernements et les métropolitains d'alors, ne leur a pas tendu la main. Près de la moitié d'entre eux ont séjourné, parfois durant des années, dans des camps et des hameaux de forestage. Certains d'entre eux ont vécu dans des conditions absolument indignes, hors des valeurs de notre République.

Nous devons avoir à l'esprit, au cours de nos débats, ce qu'ont été les conditions de vie dans les camps ou les hameaux de forestage. Les harkis et leurs familles y ont connu la privation de liberté, la précarité, les vexations et la marginalisation. Beaucoup ont été, au quotidien, confrontés à l'enfermement, à l'arbitraire, au froid, au rationnement, aux carences alimentaires, à l'absence d'hygiène, aux maladies, à la promiscuité et à l'absence d'intimité, sans oublier les humiliations, les abus, les détournements de prestations. Ces traumatismes sont, pour beaucoup, insurmontables et profonds.

Plusieurs milliers d'enfants ont été mal accueillis et mal instruits. Cette injustice eut des conséquences durables : des retards dans l'apprentissage du français, une perte manifeste de chances, des difficultés d'intégration sociale et professionnelle.

Cette situation a été à juste titre ressentie et vécue dans leur chair comme une trahison. C'est une triste page de l'histoire de notre pays, qui a manqué à son devoir d'accueil pour environ la moitié des harkis arrivés en France, qui ont vécu dans ces structures.

Nous avons manqué à notre devoir d'accueil envers ceux qui avaient servi loyalement notre pays. En cela réside la singularité de la tragédie des harkis : c'était en France, c'était hier, et ces meurtrissures sont toujours présentes, et même béantes chez beaucoup.

Conscient de cette blessure depuis plusieurs décennies et sous plusieurs gouvernements, l'État a été aux côtés des harkis pour progresser sur la voie de la justice et de la réparation. Pour cela, il a mis en place des dispositifs spécifiques, les actualisant au fur et à mesure et poursuivant ce travail de mémoire.

Toutes ces actions de mémoire, toutes ces mesures de réparation, nous les avons intensifiées depuis 2017. Pour la première génération, les harkis anciens combattants, nous avons augmenté de 600 euros les allocations de reconnaissance et viagère. Il s'agit de la plus forte augmentation depuis leur création. Conformément aux engagements que j'avais pris, j'ai signé un décret à la fin de l'année 2021 qui double leur montant à compter du 1^{er} janvier, pour atteindre pratiquement 8 400 euros par an.

C'est là un geste fort, à la hauteur de la loyauté et du dévouement des anciens harkis combattants, quelles qu'aient été les conditions d'accueil dans notre pays.

Depuis 2019, une aide de solidarité est prévue pour les enfants de harkis ayant séjourné dans des camps ou des hameaux de forestage. Elle est allouée pour faire face à des dépenses d'insertion, de santé ou de logement. Près de 2 000 personnes ont ainsi été aidées, pour un montant moyen de 7 600 euros. Ce travail se poursuit et de nombreux dossiers sont en cours d'instruction.

Le réseau de lieux de mémoire harkis a été enrichi de plaques, de stèles, de panneaux. La Maison d'histoire et de mémoire d'Ongles, le seul lieu de mémoire uniquement dédié à l'histoire des harkis et de leurs proches, a été soutenue par le ministère des armées et pérennisée. L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG) a également créé des expositions itinérantes sur les harkis.

Le présent projet de loi, ardemment souhaité par le Président de la République et particulièrement attendu par la communauté harkie, par les associations, par les ayants droit, vous offre toute latitude pour renouveler l'hommage aux harkis combattants, pour reconnaître

l'indignité avec laquelle ils ont été accueillis, pour s'engager sur un nouveau chemin de réparation et pour déterminer les conditions y ouvrant droit.

À son article 1^{er}, pour la première fois, la Nation française reconnaît sa responsabilité dans les conditions indignes et particulièrement précaires de l'accueil de certains anciens membres des formations supplétives, postérieurement aux accords d'Évian du 19 mars 1962. Elle reconnaît les privations et atteintes aux libertés individuelles caractéristiques de ces camps et de ces hameaux de forestage.

L'Assemblée nationale a fait évoluer le texte pour inscrire dans la loi la journée nationale d'hommage aux harkis du 25 septembre. Cette journée, créée à l'initiative de Jacques Chirac, n'était en effet pas inscrite dans la loi. Son sens est enrichi, puisqu'il est également prévu de rendre hommage aux personnes qui ont apporté aux harkis secours et assistance à l'occasion de leur rapatriement et de leur accueil.

Enfin, ce projet de loi précise le périmètre de la réparation des préjudices subis. La réparation prend la forme d'une indemnisation forfaitaire et individualisée selon la durée du séjour dans les structures concernées. Une commission nationale de reconnaissance et de réparation est créée ; elle sera chargée de statuer sur les demandes de réparation, les dossiers étant instruits technique par les services de l'ONACVG.

Parce que le travail de mémoire est essentiel, la commission aura également une mission mémorielle pour recueillir, conserver et transmettre la mémoire des harkis. Elle pourra entendre tous les harkis ou tous les enfants de harkis, quelles qu'aient été leurs conditions de vie à leur arrivée en France.

L'Assemblée nationale a souhaité ajouter aux compétences de la commission la possibilité de proposer des évolutions de la liste des lieux ouvrant droit à réparation. De même, la composition de cette commission a été détaillée. C'est important, parce que la liste de ces lieux sera fixée par décret. Or, compte tenu de l'ancienneté des faits, il en existe certainement qui n'ont pas encore été identifiés.

Enfin, ce projet de loi actualise des dispositifs en vigueur en les renforçant pour davantage d'équité. Nous supprimons la forclusion à un an pour le régime d'allocation viagère. Jusqu'à présent, une veuve pouvait prétendre à cette allocation uniquement si elle en faisait la demande dans un délai d'un an suivant le décès de son conjoint. Par ailleurs, cette allocation est étendue aux veuves domiciliées dans un pays de l'Union européenne.

Ce projet de loi parachève la reconnaissance et la réparation institutionnelles de cette tragédie française. Il reconnaît les manquements de la République dans l'accueil de harkis et de leurs familles, honore l'ensemble des combattants harkis, de ceux qui ont été accueillis dans des conditions particulièrement indignes.

Mme Marie-Pierre Richer, rapporteure. – Le projet de loi que nous allons examiner entend à la fois reconnaître le sacrifice des harkis et réparer le préjudice subi par une partie d'entre eux, ceux qui ont été accueillis sur notre territoire dans des camps et hameaux dans des conditions indignes.

Autant dire qu'un tel exercice est délicat, car il est peu aisé de mettre des mots sur les souffrances et traumatismes vécus et très complexe d'évaluer financièrement de tels préjudices.

Si l'on peut naturellement saluer l'intention portée par le texte, ce dernier suscite de nombreuses déceptions et divise la communauté harkie.

Il me paraît essentiel d'impliquer celle-ci dans l'élaboration de cette loi, ce que notre commission s'emploie à faire par de nombreuses auditions. Je souhaiterais savoir comment le Gouvernement a tenu compte des demandes, des besoins et des revendications des harkis et de leurs descendants dans la rédaction du projet de loi. Ce que vous proposez est-il de nature, selon vous, à répondre à toutes ces demandes ? Je rappelle que, le premier, Jacques Chirac a parlé d'« abandon » au sujet des harkis – c'était en 2001 –, avant les présidents Sarkozy et Hollande.

J'aurai enfin quelques questions un peu plus précises.

À quelle hauteur évaluez-vous le coût des dispositions du projet de loi et celui du doublement des montants de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère ?

L'étude d'impact du projet de loi indique que le montant versé au titre de la réparation devrait atteindre au maximum 15 000 euros pour une personne née dans un camp en 1963 et y ayant vécu jusqu'en 1975. Cette somme ne vous paraît-elle pas particulièrement faible au regard du préjudice subi et de ses conséquences, même si toute évaluation est difficile en la matière ?

Le rapport du préfet Dominique Ceaux proposait, dans le cadre du fonds de solidarité institué en 2019, d'attribuer aux enfants de harkis ayant séjourné dans des camps, des hameaux de forestage ou des cités urbaines une indemnité calculée selon un barème à points, où une année de séjour dans un camp ou un hameau représenterait trois points et une année passée en cité urbaine, un point. Cette différence de pondération se justifie par le fait que les familles de harkis n'étaient pas soumises à un régime administratif dérogatoire du droit commun dans les cités urbaines, contrairement aux camps. Toutefois, le système proposé permettait d'inclure les dizaines de milliers d'enfants de harkis ayant séjourné dans une cité urbaine, où les conditions de vie étaient particulièrement difficiles. Aujourd'hui, les associations de harkis regrettent unanimement que la réparation prévue par le projet de loi ne tienne pas compte des séjours dans ces cités. De même, le mot « réparation » interroge la communauté. Les marges de manœuvre des parlementaires étant limitées par l'article 40 de la Constitution, le Gouvernement serait-il prêt à proposer au Sénat de permettre cette prise en compte dans le cadre du mécanisme de réparation ?

Le 17 septembre, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a invité le Gouvernement à soumettre, avant le 12 janvier, ses observations sur les requêtes déposées par trois fils de harkis, qui accusent l'État d'avoir violé la Convention européenne des droits de l'homme du fait de leur internement en camp. Les requérants soutiennent que le dépôt du projet de loi vise à prévenir une condamnation de la France par la CEDH. Quels éléments de réponse le Gouvernement envisage-t-il d'adresser à la Cour, si ce n'est déjà fait ?

Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée. – La première question porte sur le doublement de l'allocation de reconnaissance pour les harkis combattants et leurs veuves : cela représente 19 millions d'euros. De 4 200 euros par an – elle avait déjà augmenté de 600 euros voilà deux ou trois ans –, elle passe à 8 400 euros par combattant ou par veuve. C'est le signe tangible de la reconnaissance de la Nation envers eux.

Pour le reste, mon objectif n'a jamais été de créer de la division chez les harkis. Au contraire ! Après les présidents Chirac, qui a instauré la journée du 25 septembre, Sarkozy et Hollande, qui avaient reconnu que les harkis combattants avaient été particulièrement valeureux avec les armées françaises et que la France les avait abandonnés à leur sort, le président Macron, dans son discours, a, lui, reconnu une faute de la République : privation de liberté, mise sous tutelle, défaut d'instruction. C'est cette indignité, ce préjudice spécifique que nous souhaitons reconnaître et réparer.

Dans les années soixante, de nombreux Français vivaient dans des conditions difficiles, mais ils n'étaient pas privés de liberté, contrairement à certains harkis. C'est ce manquement de la République que nous voulons reconnaître et réparer, parce que c'est cela qui a été particulièrement traumatisant pour ces familles.

Que tous les harkis aient été traumatisés d'avoir dû quitter leur pays d'origine, qu'ils aient été mal accueillis, qu'ils aient dû parfois subir du racisme, c'est un fait. Mais tous, je le répète, n'ont pas été enfermés et privés de liberté.

Concernant la procédure en cours devant la CEDH, elle est totalement décorrélée de ce projet de loi. C'est dès 2017 que j'ai installé la commission Ceaux, laquelle a rendu son rapport quelques mois plus tard, que j'ai commencé à rencontrer les associations de harkis, ce qui n'a pas été sans mal tant les clivages sont nombreux et leurs représentants mal identifiés. J'ai rencontré les harkis de Lot-et-Garonne, j'ai rencontré des associations de harkis du Sud-Est. Une fois le rapport rendu, nous avons commencé à mettre en œuvre les premières mesures, notamment l'augmentation de l'allocation de reconnaissance et ce fonds de solidarité pour les enfants de harkis qui avaient pu souffrir des conditions de vie dans les camps, en particulier la déscolarisation.

On ne peut pas dire que les montants en jeu soient faibles : le coût total pour la Nation est estimé à 300 millions d'euros. Cette question a un enjeu émotif fort. Pour ma part, j'ai souhaité fixer un cadre simple, de manière que les dossiers puissent être traités rapidement pour permettre à ces personnes de percevoir rapidement ces réparations, dans des conditions équitables.

M. Dominique Théophile. – La reconnaissance n'est pas que matérielle : elle passe d'abord par le geste que la France fera avec ce texte. Cependant, comment la procédure fonctionnera-t-elle pour les personnes éligibles ?

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Dans les auditions que nous conduisons ces jours-ci, nous entendons que les harkis sont heurtés par l'utilisation du terme « réparation », mais aussi par le fait que le Conseil d'État évoque une « présomption de préjudice », comme si ce dernier n'était que supposé et qu'il fallait le prouver. La question est sémantique, mais je pense qu'elle va au-delà des mots.

Les harkis nous disent aussi que ce texte s'enferme dans une logique juridique, avec pour seule vocation une indemnisation. Nous leur avons demandé ce qu'ils souhaiteraient. Le Président de la République leur a demandé pardon et c'est très bien, mais qu'êtes-vous prête à faire au-delà si les harkis vous pressent pour obtenir davantage qu'une simple indemnisation ?

Mme Émilienne Poumirol. – Ce texte s'adresse aux seuls harkis qui sont passés par les camps. Vous affirmez que les autres n'ont pas reçu un accueil différent des autres

rapatriés, mais les associations de harkis ne voient pas d'un même œil le fait que la loi ne concerne que ceux qui sont passés par les camps. Dans la reconnaissance, peut-on aller plus loin que le pardon, en accordant des décorations supplémentaires pour les combattants ?

Ensuite, je trouve difficile de savoir si le terme « réparation » convient : que répare-t-on au jute ? Le traumatisme, le défaut d'enseignement, la privation de liberté ? Quelle réparation envisager dès lors que l'argent ne peut pas tout ? La notion d'« indemnisation » ne conviendrait-elle pas mieux ?

Quel dialogue avec les associations de harkis ? On a parlé d'un G12 des associations de harkis, que le ministère réunit régulièrement : ce groupe existe-t-il toujours ? Les associations sont très nombreuses et dispersées, ce qui rend difficile le dialogue avec les harkis. Enfin, les harkis demandent d'être représentés dans la commission nationale de reconnaissance et de réparation des préjudices subis par les harkis : le prévoyez-vous ?

Mme Brigitte Devésa. – Je n'ai pas participé aux auditions, mais des harkis sont venus me voir à l'annonce de ce texte. Après soixante ans de ce qu'ils voient comme un déni, ils ont un grand espoir dans ce texte pour cicatriser cette tragédie jamais prise en compte. Ils m'ont dit que ce texte aurait été fait sans eux, au pas de course, en cinq semaines, mais aussi qu'il faut considérer la situation de ceux qui, sans être passés par un camp, ont été très mal accueillis par la société française. La souffrance n'est pas monnayable. Comment mieux la reconnaître, au-delà de la commémoration du 25 septembre ? Que faire pour que les harkis se sentent reconnus ?

Mme Geneviève Darrieussecq, ministre déléguée. – La présomption de préjudice est très favorable au requérant, puisqu'il n'a pas de preuve à apporter, à part celle de sa présence dans le camp. Le fonds de solidarité m'a beaucoup appris. Bien des personnes sont éloignées des démarches administratives et ignorent leurs droits. C'est aussi pourquoi nous voulons mettre en place quelque chose de très simple, avec pour critère la présence individuelle dans le camp. Chacun devra faire une demande simple et l'ONACVG apportera la preuve que la personne était dans le camp. Pour ceux qui relèvent déjà du fonds de solidarité, les dossiers sont déjà prêts : il ne manquera que la signature de la demande de réparation due.

Les associations de harkis sont effectivement très nombreuses et parfois rivales. Elles ne parlent pas toutes le même langage, sauf peut-être maintenant, pour demander davantage de réparation. Le G12 comprend 18 associations, toutes d'anciens combattants. Nous travaillons avec elles depuis toujours. Le Président de la République a contacté des anciens combattants, des enfants de harkis, avec lesquels nous avons aussi échangé sur le projet de loi. C'est du reste pourquoi des propositions d'amendement sont parvenues à l'Assemblée nationale, par exemple celle qui vise à élargir la liste des lieux d'hébergement indigne, parce qu'il y en a eu d'autres que les camps. Je souhaite donc un dispositif souple. Nous continuerons à travailler avec les associations et avec la commission de réparation ; reste qu'il faut un texte de loi.

Ce projet de loi est un texte de reconnaissance. Voyez l'article 1^{er} : « La Nation exprime sa reconnaissance envers les harkis, les moghaznis et les personnels des diverses formations supplétives et assimilés de statut civil de droit local qui ont servi la France en Algérie et qu'elle a abandonnés. » Cette reconnaissance vise tous les harkis. L'article est précis par son contenu, puisqu'il se poursuit ainsi : la Nation « reconnaît sa responsabilité du fait de l'indignité des conditions d'accueil et de vie sur son territoire, à la suite des

déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 relatives à l'Algérie, des personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et des membres de leurs familles, hébergés dans certaines structures où ils ont été soumis à des conditions de vie particulièrement précaires ainsi qu'à des privations et à des atteintes aux libertés individuelles qui ont été source d'exclusion, de souffrances et de traumatismes durables ».

Le président Jacques Chirac avait, le premier, exprimé la reconnaissance de la Nation aux harkis. Ses successeurs sont allés plus loin, en parlant d'« abandon ». Comment aller plus loin dans la reconnaissance ? Je crois que la meilleure reconnaissance sera la connaissance de l'histoire des harkis par les autres Français. Cette histoire est méconnue. Nous devons la faire connaître et l'enseigner, en particulier à l'école. Le jour où les Français dans leur ensemble connaîtront l'histoire de leurs compatriotes harkis, alors ceux-ci se sentiront compris. Il y a aussi un travail mémoriel à renforcer. Je m'y emploie sur les lieux mêmes où les harkis ont vécu, où des drames se sont parfois passés. La reconnaissance passe aussi par des décorations. Nous l'avons fait avec des cohortes importantes à l'Ordre national du Mérite et à l'Ordre national de la Légion d'honneur. Nous continuerons dans ce sens.

Enfin, la loi ne s'est pas faite en cinq semaines : nous en avons commencé la rédaction dès le mois de mai dernier, après que le Président de la République a reçu des harkis, le 10 mai.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci pour ces réponses sur ces sujets douloureux. Nous parlons bien de la réparation d'un préjudice. Il faut un cadre législatif, que nous devons établir, ne l'oublions pas, sous la contrainte de l'article 40 de la Constitution.

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

La réunion est close à 17 h 30.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 5 janvier 2022

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

La réunion est ouverte à 10 h.

Enjeux de la présidence française de l'Union européenne en matière environnementale : comment la France peut-elle impacter le Green deal - Audition(sera publié ultérieurement)

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

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

Désignation de rapporteurs

M. Jean-François Longeot, président. – Nous devons à présent désigner un rapporteur sur les travaux préparatoires de la commission des affaires européennes à la proposition de résolution européenne sur le paquet « Climat », ainsi que je l'ai évoqué à l'ouverture de notre réunion. Cette proposition de résolution devrait être adoptée par la commission des affaires européennes à la fin du mois de février. D'ici là, notre commission, ainsi que celle des affaires économiques sur les champs relevant de sa compétence, seront étroitement associées à son élaboration. À cette fin, j'ai reçu les candidatures de M. Guillaume Chevrollier et de Mme Denise Saint-Pé.

Il n'y pas d'opposition ?

Je vous propose donc de les désigner co-rapporteurs.

La réunion est close à 12 h.

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Audition de Mme Barbara Pompili, ministre de la transition écologique (sera publié ultérieurement)

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

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

La réunion est close à 19 h 30.

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

Mercredi 5 janvier 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Proposition de loi visant à la démocratisation du sport en France – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Nous débutons cette matinée par l'examen du rapport de notre collègue Michel Savin sur la proposition de loi visant à démocratiser le sport en France, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée le 19 mars dernier.

Je salue la présence de notre collègue Laurence Garnier, qui rejoint notre commission. (*Applaudissements*)

M. Michel Savin, rapporteur. – La proposition de loi visant à démocratiser le sport en France, déposée à l'Assemblée nationale il y a près d'un an, a été adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 19 mars dernier.

Ce texte, qui comprend désormais 27 articles, a été largement inspiré par les travaux conduits par le ministère des sports et le mouvement sportif ces dernières années – on peut penser au rapport Lefèvre-Bayeux d'août 2018 consacré à la nouvelle gouvernance du sport. Il s'inscrit également dans le cadre de l'application d'une promesse de campagne du Président de la République, qui déclarait, en 2017, vouloir « rendre le fonctionnement des fédérations plus efficace avec l'élection systématique des présidents de fédérations par les clubs ».

Les fédérations sportives étant constituées sous le régime associatif, il n'est pas aisé pour le législateur de chercher à réglementer trop précisément leurs modalités d'organisation. Pourquoi imposer des obligations aux fédérations sportives qui ne s'imposeraient pas aux associations qui œuvrent dans le champ social ou culturel, par exemple ? Comment justifier que le principe de la liberté associative devrait être contraint quand les obligations qui s'imposent à d'autres structures, comme les entreprises, par exemple, seraient moindres ?

On touche là à la limite de cette proposition de loi. Son titre II relatif à la gouvernance des fédérations sportives instaure un certain nombre de contraintes sur la vie démocratique des fédérations sportives, non pas parce que des dysfonctionnements auraient été constatés, mais parce qu'il est jugé nécessaire de provoquer un renouvellement radical des responsables fédéraux afin de féminiser et rajeunir les dirigeants sportifs. C'est donc bien un objectif politique qui est poursuivi. Et l'accomplissement de cet objectif – louable en soi – a pour conséquence de porter atteinte à la fois au principe de la liberté associative et à celui de l'indépendance du mouvement sportif, que nous avions réaffirmé lors de l'examen au Sénat de la loi confortant le respect des principes de la République. C'est bien évidemment ce dernier aspect qui est problématique.

C'est précisément le rôle de la loi de pouvoir imposer des obligations à des personnes physiques ou morales au nom de l'intérêt général. Mais cette condition préalable est-elle aujourd'hui satisfaite concernant les fédérations sportives ?

La proposition de loi que nous examinons aurait dû constituer la base d'un projet de loi qui était attendu en 2019 ou en 2020. Or, à défaut de pouvoir déposer un projet de loi en bonne et due forme, la ministre des sports a décidé, à l'été 2020, de susciter la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui.

Cette méthode détournée – relativement habituelle, j'en conviens – révèle plusieurs inconvénients.

Premier inconvénient, alors que ce texte porte atteinte à des principes essentiels de la liberté associative, l'absence d'avis du Conseil d'État crée une incertitude supplémentaire sur la qualité juridique des dispositions proposées.

Par ailleurs, de nombreux articles additionnels ayant été adoptés par les députés à l'issue d'une discussion succincte en séance publique, nous ne pouvons pas non plus nous appuyer sur les travaux de la commission des affaires culturelles pour comprendre pleinement les objectifs poursuivis par certaines dispositions.

Deuxième inconvénient, un an après le dépôt de la proposition de loi, la situation des fédérations sportives ne correspond plus tout à fait à celle qui existait au moment de l'élaboration du texte. Le Comité national olympique et sportif français (Cnosf) a renouvelé ses instances ; son bureau est aujourd'hui paritaire et une femme, Brigitte Henriques, a succédé à Denis Masseglia. De nombreux présidents de fédérations sportives ont été renouvelés – 34 fédérations sur 89 ont changé de président. De nombreuses femmes ont accédé à des responsabilités exécutives, soit électives, soit au niveau des directions générales. À titre d'exemple, on dénombrait en 2016 neuf femmes présidentes, dont une dans une fédération olympique. Par ailleurs, les nouveaux présidents, souvent plus jeunes, n'hésitent pas à inscrire leur mandat comme une étape dans leur vie professionnelle et s'engagent à ne pas se représenter plus d'une fois. Dès lors, l'intervention de la loi est-elle aussi nécessaire aujourd'hui qu'elle pouvait l'être il y a un ou deux ans ? On peut s'interroger.

Troisième inconvénient, cette proposition intervient à un moment très particulier qui accroît la frustration du mouvement sportif. La crise sanitaire a grandement fragilisé les clubs et les fédérations. Si le mouvement sportif a pu bénéficier des aides de droit commun et de quelques aides supplémentaires notamment dans le cadre du plan de relance, les multiples interdictions spécifiques qui ont frappé le sport pendant la crise ont eu un impact considérable sur la pratique sportive et sur le nombre des licenciés. Elle a aussi occasionné la perte d'un grand nombre de bénévoles.

Par ailleurs, comme l'a établi le rapport de la mission sénatoriale d'information sur les fédérations sportives de septembre 2020, la gouvernance du sport est actuellement à un tournant. L'affaiblissement historique du ministère des sports à la suite de la création de l'Agence nationale du sport (ANS) a rebattu les cartes. Alors que la création de l'ANS devait mettre en selle une gouvernance plus partenariale, le nouvel équilibre ne semble pas stabilisé. Certes, les fédérations sportives ont vu leur rôle s'accroître à travers la délégation de gestion de certains fonds de soutien dans le cadre des projets sportifs fédéraux, mais le poids de l'État sur la haute performance a été renforcé à travers la création du manager général de la haute performance. Je salue à cet égard l'initiative conjointe du président Larcher et du président

Lafon d'organiser le 27 janvier prochain des tables rondes sur l'organisation des jeux Olympiques de Paris 2024 en ayant retenu, parmi les thèmes des échanges, la question de la gouvernance du sport de haut niveau. Il est temps de clarifier les responsabilités des différents acteurs si l'on souhaite pouvoir faire travailler ensemble tous les acteurs du sport français.

Pour en revenir à notre texte, vous aurez compris que son examen ne sera pas des plus faciles. Mal préparée, discutée à contretemps compte tenu du renouvellement des instances et dans un contexte marqué par une nouvelle gouvernance du sport non stabilisée, la proposition de loi ne bénéficie pas du soutien total du mouvement sportif.

Or, si ce texte ne donne pas pour le moment satisfaction, il représente néanmoins l'occasion de faire avancer certains sujets concernant le sport alors qu'aucun autre texte ne viendra devant le Parlement avant peut-être plusieurs années. Les trois titres de la proposition de loi qui ont trait au développement de la pratique, à la gouvernance et au modèle économique, donnent la possibilité d'enrichir le texte de manière significative tout en respectant les règles de la recevabilité de l'article 45 de la Constitution.

Je vous proposerai donc une quarantaine d'amendements, qui visent, d'une part, à trouver un compromis entre le texte proposé par la majorité de l'Assemblée nationale et le mouvement sportif et, d'autre part, à enrichir cette proposition de quelques dispositions qui répondent à des nécessités afin, par exemple, de mieux lutter contre la violence dans les stades et d'accompagner la Ligue de football professionnel (LFP) dans le rétablissement de son modèle économique.

Le titre I^{er} ambitionne de développer la pratique du sport au bénéfice du plus grand nombre. On ne peut que partager ce bel objectif quand on sait les nombreuses retombées positives de la pratique physique ou sportive tant sur le plan sanitaire, éducatif, que social. Mais encore faut-il que les mesures proposées puissent concrètement être mises en œuvre dans nos territoires ! Or j'ai de sérieux doutes sur l'effectivité de certaines d'entre elles, d'où mon constat d'un titre I^{er} finalement plus déclaratif qu'opérationnel.

Plusieurs de ces mesures portent sur les secteurs médico-social et sanitaire.

L'article 1^{er} inscrit l'offre d'activités physiques et sportives au titre des missions des établissements médico-sociaux et prévoit la désignation d'un « référent sport » parmi leurs personnels. Cette reconnaissance formelle a pour but de conforter la dynamique en cours, ce qui est tout à fait louable. Mais il ne fait aucun doute que le développement d'une telle offre et la mise en place d'un référent ne pourront être réalisés à moyens constants, le secteur médico-social étant déjà en tension depuis plusieurs années, situation que la crise sanitaire n'a fait qu'aggraver. Une telle ambition aurait dû se traduire par l'adossement d'un volet financier dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Je trouve regrettable que le Gouvernement se contente d'une mesure essentiellement déclarative. Dans l'attente de garanties financières de sa part, je vous proposerai donc de supprimer le dispositif du référent.

L'article 1^{er bis}, introduit par l'Assemblée nationale, est important, car il ouvre la prescription de l'activité physique adaptée (APA) à de nouveaux bénéficiaires, tout en élargissant le périmètre des médecins prescripteurs. J'ai toujours été un fervent défenseur du développement de l'APA, dont les bienfaits sont scientifiquement prouvés. Les premières mises en œuvre concrètes du « sport sur ordonnance » doivent beaucoup aux initiatives de certaines collectivités territoriales. Malheureusement, le principal frein à son essor, à savoir

l'absence de prise en charge financière par l'assurance maladie, tarde à être levé par le Gouvernement qui dit attendre les résultats d'expérimentations en cours. À mon sens, il aurait été plus cohérent de traiter la question centrale du remboursement avant d'étendre le dispositif. Ne pouvant cependant pas présenter d'amendement financier pour des raisons d'irrecevabilité, j'ai souhaité, à travers quatre amendements, sécuriser le dispositif d'APA et mieux encadrer son ouverture à de nouveaux publics. Je proposerai également de renforcer la formation des médecins sur ce sujet.

Toujours dans le domaine du sport-santé, je vous présenterai un amendement visant à reconnaître les « maisons sport-santé » dans la loi afin de pérenniser leur existence et définir un socle de missions communes.

Peu de dispositions visent réellement à renforcer la pratique sportive à l'école. Le texte veut démocratiser le sport *via* de nouvelles contraintes pesant principalement sur les collectivités locales. Celles qui pèsent sur l'État se limitent à un recensement des équipements sportifs et à la possibilité de mettre à disposition les infrastructures de ses services et opérateurs lorsque ceux-ci ne les utilisent pas.

L'article 2 vise à faciliter l'usage des infrastructures sportives situées au sein des établissements scolaires en dehors du temps scolaire. Je comprends l'idée sous-jacente : avoir une utilisation optimale des infrastructures sportives existantes.

Le texte initial prévoyait l'obligation de créer un accès indépendant à ces équipements et locaux sportifs en cas de construction d'un nouvel établissement scolaire. Mais le champ de cette obligation a été élargi à l'Assemblée nationale, avec des coûts potentiellement très élevés pour les collectivités. Il s'agirait d'obliger à créer un accès indépendant en cas de rénovation de ces infrastructures sportives scolaires. Or, certaines configurations de bâtis scolaires rendent impossible la création d'un tel accès. Je vous proposerai un amendement visant à introduire un coût inférieur à un pourcentage du coût total.

Le texte prévoit des obligations différentes pour les communes, départements et régions. Elles résultent d'une succession d'amendements adoptés à l'Assemblée nationale, avec malheureusement des oubliés. Ainsi le texte ne prévoit pas d'obligation d'accès indépendant en cas de rénovation pour un équipement sportif situé dans un collège, alors qu'elle existerait pour une école ou un lycée. J'ai demandé au Gouvernement de réparer cet oubli – l'article 40 de la Constitution ne me permet pas de le faire.

Je vous proposerai également plusieurs amendements visant à renforcer la pratique sportive à l'école dans un souci de santé publique : imposer une pratique quotidienne afin de lutter contre la sédentarité ou encore inscrire l'aisance aquatique dans les programmes, afin de lutter contre les noyades. Celles-ci représentent la première cause de mortalité par accident de la vie courante chez les jeunes de moins de 25 ans et 47 % des passages aux urgences pour noyades ont concerné les enfants de moins de 6 ans.

Plusieurs amendements visent également à mieux prendre en compte les jeunes sportifs de haut niveau. Il faut faciliter la conciliation entre scolarité ou études et pratique de leur sport à haut niveau.

La découverte de la pratique sportive et du goût pour le sport commencent dès l'école. Or, l'éducation physique et sportive (EPS) reste la variable d'ajustement des emplois

du temps au primaire et se limite trop souvent à des déclarations sans moyens financiers de la part de l'État. Notre collègue Jacques Gosperrin l'a souligné dans son dernier avis budgétaire.

Le respect des heures des cours, ainsi que l'attribution des moyens financiers et humains de la part de l'État en faveur de l'école à la hauteur des objectifs annoncés seraient déjà une avancée importante en faveur de la démocratisation du sport.

Enfin, je propose, au travers de deux amendements, que tous les acteurs du sport s'engagent contre toutes les formes de violence, qu'elles soient physiques, sexuelles, morales... Il y va de la crédibilité du monde sportif, qui traverse une crise sans précédent à ce sujet. La dénonciation des faits de violence est une très bonne chose, je sais que les acteurs sont engagés, mais nous devons le rappeler expressément.

Le titre II est probablement celui qui devrait nous poser le plus de difficultés puisqu'il porte un projet politique assez radical qui n'a pas l'assentiment du mouvement sportif.

Je souhaite proposer des aménagements substantiels au texte adopté par l'Assemblée nationale afin d'encourager les évolutions nécessaires, tout en respectant les principes fondamentaux de l'organisation du mouvement sportif.

Je rappelle qu'aucune autre sorte d'association ne connaît de telles contraintes, que ce soit sur les modalités de vote, le nombre de mandats ou la parité. Dans le secteur culturel, il y a 44 % de femmes dans les instances dirigeantes ; 40 % dans l'action caritative et humanitaire ; un peu plus de 30 % dans le sport ; et 20 % dans les associations militantes. Le sport a déjà avancé sur ce sujet et il reste du chemin à parcourir. Je connais l'engagement du mouvement sportif sur ces sujets, et je veux le réaffirmer de nouveau : faisons-leur confiance.

Concernant la parité dans les instances de direction, à l'article 5, je propose de renforcer le droit en vigueur tout en prévoyant de nouvelles étapes avant d'arriver prochainement à la parité intégrale.

Pour les instances dirigeantes nationales, je propose de faire évoluer la représentation de chaque sexe de 40 %, comme c'est le cas actuellement, à 50 % dans les fédérations dont la proportion de chacun des deux sexes est supérieure à 15 %, c'est-à-dire la parité intégrale. Pour les autres, je propose une représentation au moins égale à 40 % des sièges des membres élus à compter de 2024 puis une représentation paritaire en 2028.

La loi Rixain qui vient d'être promulguée fixe un seuil de 40 % de femmes dans les postes de direction en entreprise en 2030.

Pour les instances dirigeantes régionales qui ne faisaient pas l'objet d'obligation jusqu'à présent, je propose d'établir une proportion minimale de sièges pour les personnes de chaque sexe de 30 % des sièges des membres élus à compter de 2024, puis de 40 % à compter de 2028.

Concernant les modalités d'élection au sein des fédérations, à l'article 6, je vous propose de donner satisfaction au Cnosc qui demande que l'ensemble des membres - associations affiliées, mais également sociétés commerciales - soit pris en compte dans la détermination du quota amené à compter pour au minimum 50 % du collège électoral et 50 % des voix.

Enfin, je vous proposerai de supprimer l'article 7 qui entend limiter à trois le nombre des mandats des présidents de fédération. Aucun texte de loi ne fixe la durée du mandat de président d'une association, ce sont les statuts qui fixent cette durée. Certaines fédérations le font d'ailleurs d'ores et déjà. La moyenne actuelle de l'ancienneté des présidents de fédération est de 4,25 ans. Seuls deux présidents de fédération en sont actuellement à leur sixième mandat, et deux présidents à leur cinquième mandat. Il s'agit d'une période révolue, chacun le sait.

La mission sénatoriale d'information sur les fédérations sportives de 2020, dont notre collègue Jean-Jacques Lozach était président, avait estimé que l'objectif de limitation à trois des mandats des présidents permettrait « un renouvellement régulier des acteurs sans restreindre la capacité des dirigeants à s'inscrire dans le temps long et à acquérir une reconnaissance internationale ». La mission avait toutefois estimé qu'il n'était pas opportun que le législateur fasse preuve d'initiative sur ce sujet et qu'il était nécessaire de laisser le mouvement sportif favoriser lui-même cette évolution dont je rappelle qu'elle s'est accélérée ces derniers mois.

Un mot sur l'article 8 concernant les règles de transparence. Là encore, il me semble nécessaire de mieux circonscrire le périmètre du dispositif pour le rendre effectif. La solution que je vous proposerai a fait l'objet d'un échange avec le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), Didier Migaud.

J'en viens maintenant au titre III et plus particulièrement à l'article 10 bis A concernant la société commerciale que souhaite créer la LFP. L'audition du président de la Ligue a permis de confirmer le besoin urgent de financement des clubs professionnels. Elle a aussi confirmé qu'il était difficilement envisageable de laisser la Ligue choisir sans aucun contrôle des investisseurs étrangers à qui elle pourrait de surcroît accorder un droit de veto sur certaines décisions concernant l'organisation des compétitions. Ce débat a lieu actuellement pour le football mais, en tant que législateur, nous devons être attentifs à ce que ce dispositif puisse être appliqué par tous les sports qui le souhaiteraient à l'avenir.

La fédération a évidemment un rôle à jouer pour garantir le respect de l'intérêt général de la discipline. Je vous proposerai de la rétablir dans la plénitude de ses prérogatives et de mieux encadrer cette disposition à laquelle nous ne sommes pas opposés par ailleurs, compte tenu de ce qu'est l'évolution du sport professionnel.

Ces quelques lignes de force constituent une approche cohérente et exigeante de cette proposition de loi propre à permettre, le moment venu, une convergence de vues avec les députés de la majorité qui sont conscients, je crois, des limites du texte actuel. Je souhaite que notre travail d'amendements en commission comme en séance publique permette de poursuivre l'enrichissement de ce texte en préservant cette cohérence globale qui est une condition pour aboutir à un accord avec l'Assemblée nationale.

M. Laurent Lafon, président. – Il nous appartient, comme il est d'usage, de définir le champ d'application de l'article 45 de la Constitution.

M. Michel Savin, rapporteur. – Je vous propose d'inclure les dispositions relatives au développement de la pratique sportive et en particulier les dispositions relatives à l'offre d'activités physiques et sportives au sein des établissements sociaux et médico-sociaux ; les modalités de prescription et de dispensation de l'activité physique adaptée ; les dispositions définissant les missions des maisons sport-santé ; les modalités

d'accès aux équipements sportifs situés dans les établissements scolaires et à ceux de l'État et de ses opérateurs, ainsi que leur recensement ; les modalités de développement de la pratique sportive chez l'enfant, ainsi que la conciliation entre études et pratiques sportives pour le sportif de haut niveau ; les dispositions permettant le développement de la pratique sportive dans les entreprises ; et les modalités d'élaboration du plan sportif local.

Pour cette même proposition de loi, je vous propose d'inclure par ailleurs les dispositions relatives à la gouvernance des fédérations sportives et en particulier les dispositions permettant de désigner les instances dirigeantes des fédérations sportives (application de la parité, modes d'élection, nombre de mandats) ; les dispositions relatives au statut de ces dirigeants (régime indemnitaire, règles de transparence et d'honorabilité) ; et les modalités déterminant les relations entre les fédérations sportives, leurs ligues professionnelles et les ligues locales et les comités sportifs.

Je vous propose, enfin, d'inclure les dispositions relatives au modèle économique sportif et en particulier les règles relatives à la régulation des paris en ligne ; les modalités de commercialisation et de protection des droits audiovisuels et des autres ressources propres des clubs professionnels ; le régime contractuel des sportifs (rémunération, droit à l'image) ; le statut des sociétés sportives ; et les dispositions permettant de préserver la continuité des compétitions sportives, de lutter contre les violences et de soutenir l'activité économique des clubs professionnels.

M. David Assouline. – J'entends qu'entrent dans le périmètre de ce texte « les modalités de commercialisation et de protection des droits audiovisuels et des autres ressources propres des clubs professionnels ». Mon amendement pour restaurer des plages de publicité pour diffuser des matchs serait-il donc recevable ?

M. Michel Savin, rapporteur. – Il est irrecevable, car il a un impact financier sur le budget de France Télévisions.

M. David Assouline. – Mais c'est une recette ?

M. Michel Savin, rapporteur. – Cette recette n'a pas été validée.

M. David Assouline. – France Télévisions n'a pas le droit de diffuser de publicité après 20 heures. Même si on est d'accord globalement avec cette mesure, il reste un point spécifique. Cela signifie que le service public ne peut donc plus diffuser d'événements sportifs après 20 heures. Il n'y a aucune possibilité, vu les prix des droits sportifs, de se payer après 20 heures un événement qui coûte si cher que personne n'accepterait que l'État paie cette somme. Les prix sont exorbitants pour les matchs de football. Le service public ne pourra plus diffuser de sport. Il gardera quelques événements, dont Roland-Garros, en journée, mais même Roland-Garros va organiser des matchs après 20 heures afin de les commercialiser dans certains pays.

Progressivement, on interdit donc au service public de diffuser des événements de concorde et d'unité nationale, de service public. On ne pourra plus voir des matchs des équipes nationales, car il faut les payer... Cela retombera sur les clubs. Dans les droits, même chers, il y a une retombée pour les clubs.

Il y a quelques années, j'ai rédigé un rapport au Gouvernement dans lequel je rappelais que la diffusion en clair et gratuite d'événements sportifs encourageait la pratique

sportive. Accepter que, de façon circonspecte, il y ait de la publicité au moment des mi-temps des matchs, serait une solution très précise et permettrait que le service public diffuse ces événements.

À partir du moment où ce sont des recettes supplémentaires pour France Télévisions, pourquoi ne pas légiférer sur ce sujet ? France Télévisions est plus que demandeur. Je ne comprends pas l'argumentation. S'il est irrecevable, je ne pourrai pas défendre mon amendement au cours de la discussion. Il semble pourtant évident et fait consensus.

M. Michel Savin, rapporteur. – C'est un débat qui devrait avoir lieu dans un texte relatif à l'audiovisuel ou lorsqu'on débat du budget de France Télévisions et non dans le cadre de l'examen de cette proposition de loi. Il n'y a pas de lien, même indirect, entre votre amendement et le sujet de ce texte.

M. David Assouline. – Pourtant, vous avez accepté de nombreux amendements qui semblent n'avoir qu'un lien indirect avec le texte. On pourrait les refuser au titre de cette même argumentation.

Les recettes publicitaires, en soi, n'ont pas de rapport avec le texte, mais leurs conséquences en ont un. Sur le service public qui touche des millions de Français, il faut qu'il y ait du sport, afin d'encourager la pratique sportive et donc la démocratisation du sport. S'il faut avoir trois abonnements pour voir des matchs de la Ligue de football, il y a un problème.

Un rapport de l'Assemblée nationale propose qu'il y ait au moins un match de ligue professionnelle sur le service public. Cela encouragerait la pratique sportive. Mais même pour un match il faudrait de la publicité à la mi-temps.

Je vous demande de revenir sur votre décision. Sur chaque amendement examiné, je regarderai précisément s'il a un lien avec le texte ; nous n'avons rien à gagner à jouer à cela.

M. Jean-Raymond Hugonet. – David Assouline a déjà défendu à plusieurs reprises cette mesure. Je rapporte les crédits de l'audiovisuel. Cette autorisation de publicité en soirée sur France Télévisions relève des crédits de l'audiovisuel – ce sont des ressources de l'audiovisuel public – et non du sport. Ce texte n'est pas le bon vecteur.

La commission acte le périmètre retenu en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Stéphane Piednoir. – Je félicite le rapporteur pour son rapport. Ce texte, promis dès le début du quinquennat, a tardé à arriver au Parlement. Nous avions de nombreuses attentes, dont beaucoup ont été déçues. C'est un texte d'intention et non d'ambition, avec de nombreuses mesures non financées.

Je me félicite des amendements de suppression proposés par le rapporteur, comme celui supprimant les référents au sein des établissements sociaux et médico-sociaux. On est dans le superficiel. À l'instar du projet de loi confortant les principes de la République, ce n'est pas en nommant des référents qu'on traite un problème, mais avec des moyens suffisants. On ne sait plus que faire de ces référents !

Ce texte manque d'ambition. Nous aurions souhaité donner une impulsion à l'APA, mais nous sommes limités par l'article 40. Le texte contient des déclarations, mais aucune ambition, ni aucune impulsion massive pour favoriser l'APA, alors qu'elle est un facteur de bien-être social, qui pourrait éviter des prescriptions de médicaments.

Même déception sur le contrat sportif local, qui n'est pas installé par ce texte. On donne juste aux collectivités territoriales l'autorisation de fait de construire un contrat sportif local. J'aurais préféré un plan pour fédérer collectivités et structures sportives.

Je salue l'amendement du rapporteur pour modérer l'impact des modifications des équipements sportifs initialement envisagées dans ce texte. Les propositions risquaient d'avoir des conséquences lourdes pour les collectivités. La modération du rapporteur va dans le bon sens.

Rapporteur des crédits de l'enseignement supérieur, j'estime qu'il manque dans ce texte tout un pan sur ce secteur. Dans la pratique sportive, il y a un encadrement prévu au primaire, au collège et au lycée, mais plus rien dans le supérieur. Mes amendements visent à permettre aux étudiants d'accéder aux équipements sportifs, à un moment où ils en ont le plus besoin.

Au titre II, je regrette cette avalanche de normes sur les fédérations sportives, qui sont des associations. On n'impose pas de telles règles aux autres associations ! Alors que le mouvement sportif est en pleine mutation, on normalise encore plus. Même si nous comprenons la volonté de féminiser les instances, cette avalanche de normes n'est pas judicieuse, alors que les fédérations sont volontaristes.

M. Jean-Jacques Lozach. – Démocratiser le sport en France est un titre ambitieux, qui suscite beaucoup d'espoirs, mais cette espérance est largement démentie par le contenu du texte.

Ce texte arrive en catimini, en urgence, en fin de législature, en procédure accélérée, sous forme de proposition de loi, alors que l'enjeu méritait un projet de loi du Gouvernement, qui aurait permis d'avoir entre autres une étude d'impact et un avis du Conseil d'État.

La modernisation du modèle sportif français est attendue depuis le début des années 2000. Nous regrettons l'abandon du projet de loi Sport et société qui était en préparation durant le ministère de Mme Flessel. Il y a un risque de discordance entre les attentes du mouvement sportif, notamment à la suite de la pandémie, et le texte soumis à notre examen, même si l'Assemblée nationale a profondément modifié ce texte, passé de 11 à 27 articles.

Démocratiser le sport, c'est faciliter l'accès aux pratiques sportives, pour tous, sur tous les territoires, quels que soient l'âge ou les conditions sociales des personnes. On nous annonce ce texte comme un élément de l'héritage des jeux Olympiques de 2024 ; la barre est haute !

De nombreux sujets essentiels sont soit totalement absents, soit abordés à la marge : le sport-santé, les activités physiques et sportives en milieu professionnel, les intermédiaires dans le sport professionnel, les relations entre les fédérations et les ligues, la

promotion du sport féminin, le sport comme facteur d'inclusion sociale, *etc.* Tous ces champs sont plus ou moins délaissés.

Il y a cependant des avancées réelles et attendues : nous débattrons de la gouvernance et devrons être audacieux sinon il ne se passera rien. La lutte contre la manipulation des compétitions sportives et la diversification des statuts juridiques des sociétés sportives sont aussi des progrès.

Il faut développer les moyens humains, financiers, mais aussi les équipements sportifs. Les équipements sportifs traditionnels pourraient compléter les équipements sportifs de proximité annoncés par le Président de la République.

Nous avons néanmoins de réelles frustrations, car certains sujets majeurs sont absents du texte, comme l'extension du Pass'Sport, sous-dimensionné, l'absence de soutien au bénévolat, au mécénat ou au sponsoring.

Étant donné l'actualité regrettable de montée des violences dans les stades, qui concerne surtout le football, j'espère que nous n'aurons pas à revenir sur ce sujet dans les prochaines semaines pour compléter la loi Larrivé de 2016.

Je regrette l'emploi de formules peu volontaristes, comme « peuvent », « notamment », et de multiples orientations sans précisions. Nous tenterons d'enrichir ce texte.

M. Claude Kern. – Je félicite le rapporteur pour son excellent travail, son ouverture et l'esprit d'équipe dont il a fait preuve durant les auditions.

Je note le manque d'ambition de cette proposition de loi et l'inquiétude croissante qui monte avec la crise du sport amateur. Où est passée la grande loi Sport et société, ambitieuse, faisant du sport une grande cause nationale, voulant développer le nombre de pratiquants, avec une approche fine des territoires, et évoquant la simplification, le bénévolat ? Nous ne manquerons pas d'interroger et de bousculer le Gouvernement sur ces sujets.

Certes, cette proposition de loi a le mérite d'exister, et apporte des évolutions bienvenues, comme l'élargissement du sport sur ordonnance. Mais la plupart des dispositions sont des ajustements et n'apportent pas de vision renouvelée de la place du sport dans la société. Comment les dispositions prévues conduiront-elles à la pratique sportive les populations qui en sont éloignées ?

Les projets sportifs territoriaux sont devenus une disposition administrative dont l'effectivité dépend de la capacité des collectivités territoriales à dépasser leurs divisions malgré la lourdeur du dispositif.

Nous déplorons la timidité excessive avec laquelle le Gouvernement traite certains sujets. Avec la prolongation de la crise sanitaire, il aurait fallu un signal fort pour aider des associations en grande souffrance ; mais la ministre renvoie au Pass'Sport ; et le fonctionnement fédéral est relégué à sa portion la plus congrue, comme le référent sport au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Plus grave, certains sujets cruciaux comme le bénévolat restent aux abonnés absents, sans parler de l'héritage olympique de 2024.

Pour favoriser la pratique du plus grand nombre, nous sommes très loin de l'audace de la proposition de loi de 2019 qui prévoyait la création d'un 1 % sportif, sur le modèle du 1 % culturel, et qui relevait le montant des taxes affectées à l'ANS – elle en distribue une large partie aux associations sportives.

Les ajustements pragmatiques proposés par Michel Savin permettent une organisation renouvelée, un accès objectif aux équipements sportifs et une vision affinée des projets sportifs territoriaux. Ces propositions remportent l'adhésion du groupe UC.

Je finirai par quelques points positifs : la sécurisation de la possibilité pour les ligues professionnelles de créer une société commerciale, le supporterisme et la possibilité pour les masseurs kinésithérapeutes de renouveler ou d'adapter les primo-prescriptions médicales d'APA.

Le groupe UC soutiendra les propositions du rapporteur.

M. Thomas Dossus. – Cette proposition de loi nous est présentée comme le texte majeur du quinquennat sur le sport. En effet, c'est le seul. Loin de viser à redynamiser la pratique sportive dans notre pays, le texte procède à un simple toilettage institutionnel.

Nous saluons évidemment la diffusion du sport dans les établissements sociaux et médico-sociaux. Nous nous félicitons d'une plus grande parité, de la limitation des mandats et de l'inclusivité dans les instances des fédérations. Nous ne pensons pas que ces mesures remettent en cause la liberté associative, et si les fédérations se sont déjà lancées sur cette voie, elles n'auraient aucun problème à appliquer la loi. Nous nous réjouissons aussi des dispositions relatives à l'honorabilité des membres élus de ces dernières.

Mais, mises bout à bout, toutes ces mesures pèsent peu. Elles ne permettent pas d'élargir la pratique sportive, et la proposition de loi reste assez muette sur le sport à l'école.

L'article relatif à la création d'une société commerciale par les ligues sportives tel qu'amendé par les députés nous semble un bon compromis. Nous sommes ouverts au débat sur la participation au capital d'investisseurs extérieurs. Bien qu'opposé à l'amendement de M. Assouline, je pense qu'il aurait mérité d'être débattu.

Au final, le texte est peu ambitieux. À défaut de la pratique, il démocratisera peut-être les instances du sport.

M. Jérémy Bacchi. – La proposition de loi aurait effectivement pu être plus ambitieuse, en particulier dans un contexte où le sport a un rôle à jouer dans la reconstruction d'espaces collectifs de vivre-ensemble et d'émancipation.

Le texte rate sa cible. Il est déconnecté de la réalité dans laquelle nous vivons. L'objectif de 3 millions de licenciés supplémentaires d'ici à deux ans semble difficilement atteignable. Et, ainsi que cela a été souligné, on fait peser sur les structures et les collectivités le financement d'une tentative de démocratisation – dans les faits, il s'agit surtout de mesures déclaratives – du sport. C'est profondément regrettable.

M. Jacques Gosperrin. – Pour une nation qui va recevoir les jeux Olympiques en 2024, une loi aussi peu ambitieuse à moins de cinquante jours de la fin de la session parlementaire, c'est tout de même très léger.

Je m'interroge sur les objectifs d'un texte qui n'a pas l'assentiment du mouvement sportif. S'il s'agit simplement d'une loi d'affichage pour laisser à une ministre la possibilité de marquer son passage, c'est problématique.

Le volet financier pèche, qu'il s'agisse des référents, de l'activité physique ou des équipements. Il faudrait d'ailleurs plus de concertation avec les chefs des établissements scolaires, le sport et l'éducation nationale faisant partie du même périmètre d'action publique. Dans ce texte, on réinvente l'eau tiède, avec des considérations sur les programmes d'éducation physique.

Je conclus sur l'importance de l'allongement de la durée du premier contrat professionnel dans le football. Sachant que nous avons un système de formation exceptionnel, passer de trois ans à cinq ans permettrait à nos joueurs de ne pas partir à l'étranger trop vite.

Mme Annick Billon. – Je souhaite obtenir des précisions sur la nouvelle rédaction proposée pour l'article 5. En matière de parité et d'égalité entre les femmes et les hommes, je suis pour des contraintes acceptables et现实的. Qu'est-ce qui a motivé le rapporteur à proposer l'abaissement de 25 % à 15 % de la proportion de chaque sexe parmi les licenciés ? En outre, 2028 me paraît un horizon tout de même assez lointain.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Après celui sur l'audiovisuel, voilà un texte sur le sport qui arrive comme une voiture-balai de fin de quinquennat ; c'est bientôt la période des soldes... Cette proposition de loi n'est pas à la hauteur de l'ambition que l'on devrait avoir pour le sport dans notre pays.

Les dispositions votées par nos collègues députés s'agissant de l'accessibilité en cas de travaux nouveaux sont révélatrices de leur totale déconnexion par rapport à la vie de nos communes.

La position de M. le rapporteur sur les sociétés commerciales est équilibrée. Nous le savons, les ligues ont des besoins importants de financements venant de l'extérieur, même s'il ne s'agit pas de faire n'importe quoi. Le libéralisme doit être régulé.

Monsieur Lozach, ce n'est pas le football, sport le plus populaire au monde, qui est violent ; c'est notre société. Les instances, fédérations ou ligues, comme les pouvoirs publics sont incapables de prendre les décisions qui s'imposent. Peut-être pourrions-nous nous inspirer des Britanniques, qui ont su régler le problème.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'abaissement du taux prévu à l'article 5 de 25 % à 15 % va dans le sens de la parité. Avec les 25 %, un certain nombre de fédérations se situant entre 15 % et 25 % auraient pu se soustraire à l'objectif. Là, elles y seront soumises.

Nous avons retenu la date de 2028 précisément parce que nombre de fédérations sont encore très loin de la parité. Il y a donc un travail important de recherche de candidatures et de formation à effectuer. L'idée est d'adresser un signal aux fédérations, notamment à celles qui sont le plus en retard : 40 % en 2024 et 50 % en 2028. L'objectif de parité est bien présent, mais nous proposons d'étaler sa mise en œuvre dans le temps, notamment pour que les fédérations puissent trouver suffisamment de femmes dans leurs rangs.

Tous les orateurs l'ont souligné, ce texte peu ambitieux n'est pas à la hauteur des enjeux. J'irais même plus loin : je ne suis pas certain qu'il y aurait eu un texte sans l'article relatif à la société commerciale. Il y a aujourd'hui une forte pression du monde sportif,

notamment du football professionnel, du fait de la situation économique. Les fédérations ont débattu. Certaines, jugeant que la proposition de loi ne répondait absolument pas aux attentes du monde sportif, souhaitaient que l'on arrête la discussion. D'autres ont souhaité qu'elle se poursuive, dans l'espoir que le débat au Sénat et la commission mixte paritaire permettent d'enrichir le texte.

Même si la proposition de loi n'est effectivement pas à la hauteur de nos espérances et de celles du monde sportif, essayons d'en faire le meilleur usage possible, notamment en améliorant des dispositifs qui ont peut-être été votés par nos collègues députés sans avoir été suffisamment travaillés.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Michel Savin, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-61 rectifié bis, présenté par M. Lozach, qui permet de couvrir l'ensemble des publics accueillis ou pris en charge dans les établissements sociaux et médico-sociaux : certains sont en effet concernés par la pratique d'activités physiques et sportives, d'autres, par la pratique d'activité physique adaptée.

L'amendement COM-61 rectifié bis est adopté, de même que l'amendement de clarification rédactionnelle COM-114.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'Assemblée nationale a introduit l'obligation pour chaque établissement social ou médico-social de désigner un « référent sport » parmi ses personnels. Si l'initiative est intéressante sur le papier, les établissements devront en pratique recourir en interne à leurs ressources, puisqu'aucun financement spécifique n'est prévu. Or le secteur social et médico-social est déjà en forte tension, situation que la crise sanitaire n'a fait qu'exacerber. L'amendement COM-106 vise donc à supprimer une telle disposition, dans l'attente de garanties financières de la part du Gouvernement. Son adoption ferait tomber l'amendement COM-60, présenté par M. Lozach.

M. Jean-Jacques Lozach. – Nous voterons contre l'amendement COM-106. Certes, d'un point de vue terminologique, le terme « sport » n'est pas forcément adapté s'agissant d'établissements sociaux et médico-sociaux. Mais, sur le fond, le dispositif voté par les députés permet d'intégrer la dimension physique et sportive dans le projet de ces établissements. La démocratisation des pratiques doit concerner tous les âges.

M. Michel Savin, rapporteur. – Les représentants des établissements que nous avons auditionnés ne sont pas opposés sur le principe à ce dispositif mais ils n'ont, pour la plupart, pas les moyens humains pour le mettre en œuvre. Laissons aux établissements qui le peuvent la liberté de désigner un référent parmi leurs personnels, mais ne leur imposons pas une nouvelle contrainte.

L'amendement COM-106 est adopté ; l'amendement COM-60 devient sans objet.

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

Article 1^{er} bis (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L’Assemblée nationale a ouvert le droit de prescription de l’activité physique adaptée à tout médecin « prenant en charge », celui-ci étant actuellement réservé aux seuls médecins traitants. L’amendement COM-112 vise à préciser qu’il s’agit du « médecin intervenant dans la prise en charge », formulation qui permet de couvrir l’ensemble des médecins pouvant suivre à un titre ou un autre le patient dans le cadre de son parcours de soins.

L’amendement COM-112 est adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – L’amendement COM-107 vise à rétablir la base légale du décret de 2016 définissant les modalités de prescription et de dispensation de l’APA – l’Assemblée nationale l’a supprimée par erreur –, à poser le principe que celle-ci est dispensée par des professionnels qualifiés et à renvoyer à un décret la définition de la liste des maladies chroniques et les facteurs de risques ouvrant droit à la prescription d’APA. L’amendement COM-63, présenté par M. Lozach, serait satisfait par l’adoption du mien.

M. Jean-Jacques Lozach. – Effectivement, sans rétablissement de la base légale du décret de 2016, tout l’édifice de l’APA s’écroule.

L’amendement COM-63 est retiré.

L’amendement COM-107 est adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – L’amendement COM-108 vise à introduire le principe d’une formation des médecins à la prescription d’APA.

L’amendement COM-108 est adopté.

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

Après l’article 1^{er} bis (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L’amendement COM-8 rectifié, présenté par M. Kern, vise à demander au Gouvernement de remettre un rapport avant le 1^{er} juillet 2022 sur la prise en charge par l’assurance maladie des séances d’APA prescrites par les médecins. Notre commission est traditionnellement peu enclue à accepter les demandes de rapport. Néanmoins, face à l’impossibilité de déposer des amendements d’ordre financier, nous n’avons parfois pas d’autre moyen d’intervenir sur des sujets pourtant cruciaux. Un tel rapport sera l’occasion de faire le point sur les expérimentations en cours et de présenter les différents *scenarii* de prise en charge envisageables. Avis favorable.

L’amendement COM-8 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – L’amendement COM-109 vise à permettre aux masseurs-kinésithérapeutes de renouveler et d’adapter les primo-prescriptions d’APA effectuées par les médecins. L’objectif est double : fluidifier le parcours de soins et libérer du temps médical en déchargeant les médecins de cette tâche.

L’amendement COM-109 est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-113 vise à reconnaître l'existence des « maisons sport-santé » dans la loi, afin de les conforter et de définir un socle juridique commun suffisamment souple pour préserver leur diversité. Deux missions principales leur sont assignées : d'une part, l'accueil, l'information et l'orientation de tous les publics sur la pratique d'activités physiques et sportives et sur celle d'activités physiques adaptées ; d'autre part, la mise en réseau et la formation des professionnels de la santé, du social, du sport et de l'APA.

L'amendement COM-113 est adopté et devient article additionnel.

Article 1^{er} ter (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-78 tend à rédiger intégralement l'article 1^{er} *ter*. Certaines des notions qui figurent dans la version adoptée par les députés, comme « la culture de notre temps », le « bien-être moral » et le « progrès collectif », semblent trop générales. D'autres, comme « l'identité de genre », sont problématiques. Je propose de conserver la rédaction actuelle de l'article L. 100-1 et de la compléter pour faire référence au principe de laïcité, à la préservation et au recouvrement de la santé, à la lutte contre toutes les formes de discrimination dans le sport, et pour indiquer que la pratique des activités physiques et sportives participe à la réalisation des objectifs de développement durable inscrits au programme de développement durable à l'horizon de 2030, adopté le 25 septembre 2015 par l'ONU.

L'amendement COM-78 est adopté.

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

Après l'article 1^{er} ter (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-91 a pour objectif d'ajouter dans l'article L. 100-2 du code du sport la nouvelle agence nationale du sport parmi les acteurs qui contribuent à la promotion et au développement du sport et de prévoir que l'ensemble des acteurs doivent veiller à prévenir et à lutter contre les violences de toute nature.

L'amendement COM-91 est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-15 comporte deux dispositions. Avis favorable sur le paragraphe I, qui vise à intégrer dans le champ de la négociation annuelle sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la qualité de vie au travail les « mesures permettant de favoriser les activités physiques et sportives des salariés en vue de promouvoir la santé et le bien-être au travail ». Demande de retrait du paragraphe II, qui tend à exonérer de charges sociales les prestations relatives aux activités physiques et sportives car cette demande est satisfaite par l'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

M. Jean-Jacques Lozach. – Je vais donc retravailler mon amendement en vue de la séance publique.

L'amendement COM-15 est retiré.

Article 1^{er} quater (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L’article L. 221-1 du code du sport prévoit que les sportifs, entraîneurs, arbitres et juges sportifs de haut niveau concourent, par leur activité, au rayonnement de la Nation et à la promotion des valeurs du sport. Il n’apparaît pas opportun de préciser que leur mission vise également à participer au développement du sport pour tous. L’amendement COM-88 tend donc à réécrire l’article 1^{er} *quater* pour compléter l’article L. 221-1 du code du sport, afin de préciser que les sportifs, entraîneurs, arbitres et juges sportifs de haut niveau participent à la vie démocratique du mouvement sportif.

M. Jean-Jacques Lozach. – La rédaction proposée est floue. Nous nous abstiendrons.

L’amendement COM-88 est adopté.

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

Après l’article 1^{er} quater (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement COM-18 rectifié *bis*, présenté par M. Lozach, qui vise à étendre le bénéfice du réexamen par l’autorité académique d’une candidature présentée dans le cadre de la procédure Parcoursup, aux sportifs espoirs, aux sportifs des collectifs nationaux, ainsi qu’aux sportifs ayant conclu une convention avec un centre de formation.

L’amendement COM-18 rectifié bis est adopté et devient article additionnel.

Article 2

M. Michel Savin, rapporteur. – L’Assemblée nationale a introduit une obligation d’aménagement d’un accès indépendant en cas de travaux importants de rénovation d’équipements sportifs situés au sein d’un établissement scolaire. Or certaines configurations des lieux ne permettent pas la réalisation d’un tel accès ou alors pour un coût très élevé. Nous devons prévoir pour les collectivités locales l’obligation de réaliser ces travaux uniquement si le coût en est raisonnable. Je propose d’introduire un ratio maximal, défini par décret en Conseil d’État, entre le coût d’aménagement de cet accès et le coût total des travaux, au-dessus duquel les collectivités seront exemptées de cette obligation. C’est le sens de l’amendement COM-96.

L’amendement COM-96 est adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – Pour les écoles et les lycées, le texte précise que les obligations de création d’un accès indépendant s’appliquent aux seuls établissements publics. Cette précision n’est pas faite pour les collèges. C’est donc un amendement d’harmonisation. L’amendement COM-97 vise à réparer cet oubli.

Par ailleurs, je signale que la proposition de loi ne prévoit pas l’obligation de création d’un accès indépendant pour les équipements sportifs des collèges, en cas de travaux de rénovation importants. J’ai alerté le Gouvernement afin qu’il harmonise les obligations, puisque l’article 40 de la Constitution ne me permet pas d’aller plus loin. Rien ne justifie cette différence de traitement.

L'amendement COM-97 est adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-121 harmonise les rédactions relatives aux nouvelles obligations pour les établissements d'enseignement gérés par les régions. Par clarté et cohérence, il est important d'avoir une rédaction similaire pour les obligations pesant sur les communes, départements et régions.

L'amendement COM-121 est adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-9, présenté par M. Piednoir, qui tend à élargir l'accès aux locaux et équipements d'un établissement scolaire à l'ensemble des établissements de l'enseignement supérieur. Rien ne justifie que les établissements d'enseignement supérieur privés sous contrat ne puissent pas accéder à ces équipements. Pour rappel, le code de l'éducation prévoit une possibilité d'accès pour les entreprises.

L'amendement COM-9 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 bis A (nouveau)

L'article 2 bis A est adopté sans modification.

Article 2 bis (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-98 tend à réécrire globalement l'article 2 bis. Je propose d'élargir la portée du recensement des équipements sportifs effectués dans le cadre du code du sport afin de recenser les équipements susceptibles de répondre aux besoins de l'enseignement physique et sportif, ainsi que de la pratique des activités physiques et sportives volontaire des élèves. Celui-ci serait réalisé tous les quatre ans. Je suis défavorable à un recensement de l'état des infrastructures. En effet, qui pourra en juger ? Je prévois également de reporter d'un an la date d'entrée en vigueur du dispositif. L'adoption de cet amendement ferait tomber les amendements COM-64 et COM-19.

M. Jean-Jacques Lozach. – Nous partageons la position du rapporteur sur les délais. En revanche, il nous semble nécessaire d'avoir un recensement précis du patrimoine immobilier sportif, notamment pour les équipements des établissements de l'enseignement supérieur.

L'amendement COM-98 est adopté ; les amendements COM-64 et COM-19 deviennent sans objet.

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2 ter (nouveau) (supprimé)

La suppression de l'article 2 ter est maintenue.

Article 2 quater (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L’article 2 *quater* ouvre la possibilité d’utilisation de locaux et d’équipements de l’État à la pratique sportive féminine. L’amendement COM-99 vise à élargir cette possibilité au sport adapté et au handisport.

L’amendement COM-99 est adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement COM-10, qui vise à élargir la possibilité d’utilisation de ces équipements des services et opérateurs de l’État par les établissements de l’enseignement supérieur. L’accès aux équipements sportifs est un frein important au développement de la pratique sportive dans le supérieur, que ce soit dans le cadre de la formation ou pour le sport universitaire.

L’amendement COM-10 est adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement COM-13, qui tend à préciser les conditions d’utilisation des équipements sportifs de l’État et de ses opérateurs. Le dispositif « miroir » relatif à la mise à disposition des équipements sportifs des établissements scolaires qui a servi de base à cet article présente plusieurs conditions d’utilisation. Parmi celles-ci les activités doivent être compatibles avec la nature des installations, l’aménagement des locaux, le fonctionnement normal du service et le respect des principes de neutralité et de laïcité. Cette condition a été oubliée lors de la rédaction de l’article 2 *quater*. L’amendement présenté par M. Piednoir permet d’y remédier.

L’amendement COM-13 est adopté.

L’article 2 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 2 quater (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – Afin de favoriser la pratique sportive en entreprise, l’amendement COM-120 vise à poser le principe de l’obligation d’avoir des douches et vestiaires dans les nouveaux bâtiments à usage industriel ou tertiaire. Cette mesure s’inscrit dans le plan d’héritage Paris 2024, porté par l’État, qui appelle à un développement du sport en entreprise.

L’amendement COM-120 est adopté et devient article additionnel.

Article 3

M. Michel Savin, rapporteur. – L’amendement COM-116 vise à mieux prendre en compte les besoins du sport adapté et du handisport, dans l’élaboration des plans sportifs locaux. En effet, ces pratiques sportives ont du mal à se développer sur tous les territoires, par manque de créneaux et de visibilité.

L’amendement COM-116 est adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – Une commune ou un groupement de communes peut avoir un nombre très important d’associations sportives ou d’acteurs du mouvement

sportif sur son territoire. L'amendement COM-117 précise que l'élaboration du plan sportif local se fait en partenariat avec des représentants de ces associations et de ces acteurs.

L'amendement COM-117 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-118.

M. Michel Savin, rapporteur. – Avis favorable à l'adoption de l'amendement COM-11, présenté par M. Piednoir. La participation des représentants des établissements de l'enseignement supérieur présente deux avantages. D'une part, il peut y avoir des équipements sportifs à l'intérieur des établissements de l'enseignement supérieur susceptibles d'intéresser d'autres acteurs lorsqu'ils ne sont pas utilisés par les étudiants. D'autre part, il est important de recenser et de connaître les besoins de ces établissements en termes d'accès aux équipements sportifs, que ce soit dans le cadre de la formation ou pour le sport universitaire.

L'amendement COM-11 est adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-65 vise à ajouter à la liste des acteurs participant à l'élaboration des plans sportifs locaux les représentants des étudiants et des organismes de formation. La liste déjà très longue n'est pas exhaustive. Il s'agit des acteurs pouvant notamment être associés. Libres aux communes et groupements de communes d'associer d'autres acteurs en fonction des spécificités de leur territoire. Je demande donc le retrait ; à défaut ce sera un avis défavorable à son adoption.

M. Jean-Jacques Lozach. – Je maintiens mon amendement. À mon sens, les représentants des étudiants et des organismes de formation ont leur place dans l'élaboration des plans sportifs locaux.

M. Michel Savin, rapporteur. – Je suis d'accord sur ce point. Mais chaque territoire a la capacité d'associer ces acteurs. N'en faisons pas une disposition obligatoire.

M. Stéphane Piednoir. – En plus, ce serait redondant avec l'amendement COM-11, qui prévoit déjà la participation des représentants des établissements de l'enseignement supérieur.

M. Jean-Jacques Lozach. – Ce n'est pas la même chose que les représentants des étudiants.

L'amendement COM-65 n'est pas adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-119 tend à préciser l'articulation entre plan sportif local et plan sportif territorial. Il est plus logique que ce soient les plans sportifs locaux qui prennent en compte un document élaboré à l'échelon régional. Dans le cas contraire, et tel que rédigé actuellement, le plan sportif territorial, élaboré par les conférences régionales du sport, devra être rectifié à chaque modification ou adoption d'un plan sportif local d'une commune ou groupement de communes sur le territoire de la région. En outre, dans de nombreuses régions, le plan sportif territorial est déjà élaboré ou est en voie de finalisation.

L'amendement COM-119 est adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-115 a pour objet de supprimer l'alinéa 14, pour deux raisons. D'une part, la notion d'« alliance éducative

territoriale » est floue. D'autre part, la nouvelle rédaction proposée de l'article L. 552-2 du code de l'éducation fait disparaître la spécificité des associations sportives scolaires dans le primaire. Je demande le retrait des amendements COM-21 et COM-22 au profit du mien.

M. Jean-Jacques Lozach. – D'accord.

Les amendements COM-21 et COM-22 sont retirés.

L'amendement COM-115 est adopté.

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

Après l'article 3

M. Michel Savin, rapporteur. – Avis favorable à l'adoption de l'amendement COM-5 rectifié, présenté par M. Kern, qui a pour objet d'étendre les subventions pouvant être attribuées au titre de la dotation de soutien à l'investissement local aux équipements sportifs. Cela correspond à la volonté du Gouvernement de prioriser le financement des équipements sportifs de proximité et fait écho à l'une des mesures annoncées à l'issue du dernier comité interministériel des jeux Olympiques du 15 novembre dernier : « Afin d'accélérer le déploiement des terrains de sport sur le territoire, le financement des équipements sportifs sera désormais inscrit parmi les priorités des circulaires relatives à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). »

M. Jean-Jacques Lozach. – Quel est l'intérêt d'un tel ajout ? Il y a déjà des commissions chargées d'attribuer les subventions au titre de la DETR et de la DSIL.

M. Claude Kern. – Les grandes lignes et les priorités sont indiquées aux préfets par le Gouvernement. Une telle précision me semble utile.

M. Michel Savin, rapporteur. – Le Gouvernement a lancé un plan pour des équipements. Il a demandé aux préfets d'accélérer le développement des terrains de sport. Je pense que la mesure proposée va dans le bon sens.

L'amendement COM-5 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-100 vise à rendre obligatoire la création d'une association sportive dans toutes les écoles primaires. Actuellement, il existe des associations sportives scolaires dans seulement 15 % des écoles élémentaires publiques. Or elles sont un élément important de la découverte du sport et permettent également d'avoir un cadre juridique bien défini. Aujourd'hui, l'absence de telles associations freine des initiatives d'enseignants qui s'interrogent sur le cadre juridique dans lequel ils peuvent développer des projets sportifs. Leur généralisation est un moyen de favoriser le développement du sport scolaire : un professeur volontaire pourra s'appuyer sur une structure juridique existante. La présidence de l'association n'est pas forcément assurée par le directeur d'école ; il peut s'agir d'un enseignant, voire d'un parent d'élève.

M. Jean-Jacques Lozach. – La création d'associations entraînera mécaniquement une hausse des charges publiques. Normalement, cela tombe sous le coup de l'article 40 de la Constitution.

M. Michel Savin, rapporteur. – Les écoles ont aujourd’hui des budgets consacrés à l’enseignement de certaines activités parallèles. Ce qui manque, c’est une structure. Les représentants de l’éducation nationale que nous avons auditionnés nous l’ont indiqué. L’idée est d’encourager la création et le développement des activités sportives. Les choix budgétaires relèveront des équipes pédagogiques.

M. Jean-Jacques Lozach. – Mais, dans votre amendement, vous prévoyez bien une obligation.

M. Michel Savin, rapporteur. – L’obligation porte sur la création d’une structure juridique, pas sur les dépenses.

L’amendement COM-100 est adopté et devient article additionnel.

Article 3 bis (nouveau)

L’article 3 bis est adopté sans modification.

Article 3 ter (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L’amendement COM-101 vise à s’appuyer sur les parcours éducatifs territoriaux pour favoriser, à l’échelle de chaque territoire, l’émergence de parcours sportifs articulant les différents temps de l’enfant, scolaire et non scolaire.

L’amendement COM-101 est adopté ; l’amendement COM-66 devient sans objet.

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

Après l’article 3 ter (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L’amendement COM-20 rectifié tend à permettre la signature d’une convention entre le directeur d’école et une association sportive. Je partage cette idée de s’appuyer sur les projets éducatifs territoriaux pour développer la pratique sportive de l’enfant. Néanmoins, j’émets une demande de retrait, car je vous ai déjà proposé, par mon amendement précédent, d’utiliser les projets éducatifs territoriaux pour construire un parcours sportif incluant tous les temps de l’enfant. Le cas échéant, nous pourrons poursuivre la réflexion dans la perspective de la séance, afin de voir comment articuler cet amendement et la nouvelle rédaction de l’article 3 *ter*, qui modifie également l’article L. 551-1 du code de l’éducation.

M. Jean-Jacques Lozach. – Il est essentiel que les directeurs d’école aient la possibilité de signer des conventions avec des associations sportives, au moment où tout le monde parle d’une ouverture de l’école en direction des clubs.

M. Michel Savin, rapporteur. – C’est possible dans le cadre des projets éducatifs territoriaux.

M. Max Brisson. – Je ne sais pas si les directeurs d’école ont la possibilité de signer de telles conventions. Les écoles, en effet, à la différence des collèges ou des lycées, sont des services de l’éducation nationale. Elles n’ont pas le statut d’établissement public et ne sont pas des personnes morales. Ce que peut faire un proviseur ou un principal ne peut pas être fait par un directeur d’école.

M. Cédric Vial. – En effet. Cela vaut aussi, d'ailleurs, pour l'amendement précédent.

M. Max Brisson. – Seuls les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (Dasen) ont, me semble-t-il, la possibilité de signer ces conventions.

M. Laurent Lafon, président. – Je n'en suis pas certain, car les directeurs peuvent passer des commandes publiques.

M. Michel Savin, rapporteur. – Je propose un retrait à ce stade et de poursuivre la réflexion en vue de la séance.

L'amendement COM-20 rectifié est retiré.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-67 rectifié tend à inscrire l'EPS parmi les savoirs fondamentaux de l'éducation nationale. Avis défavorable. Le code de l'éducation fait référence au socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Le contenu de ce socle commun est précisé par décret. L'EPS y est déjà intégrée. Avis défavorable.

M. Jean-Jacques Lozach. – Il semble préférable de considérer l'EPS dans son ensemble comme un savoir fondamental. Cela nous évitera de faire le tri entre les savoirs essentiels et non essentiels. Le savoir-nager est un savoir essentiel, mais qu'en sera-t-il bientôt, par exemple, du savoir-rouler à trottinette ? Mieux vaut donc avoir une approche globale et éviter de saucissonner en fonction des disciplines.

M. Michel Savin, rapporteur. – La notion de savoirs fondamentaux n'est pas définie par la loi et reste floue.

L'amendement COM-67 rectifié n'est pas adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-102 vise à inscrire l'aisance aquatique dans les programmes scolaires. En France, les noyades accidentelles sont responsables chaque année d'environ 1 000 décès. Il s'agit de la première cause de mortalité par accident de la vie courante chez les moins de 25 ans. Les enfants de moins de 6 ans ont représenté en 2018 28 % des victimes de noyade accidentelle. Apprendre dès le plus jeune âge l'aisance aquatique pour lutter contre les noyades est un enjeu de sécurité publique pour de nombreux enfants. Je demande le retrait de l'amendement COM-16 rectifié au profit de mon amendement.

L'amendement COM-102 est adopté et devient article additionnel.

L'amendement COM-16 rectifié est retiré.

M. Michel Savin, rapporteur. – Les amendements COM-103 et COM-48 rectifié poursuivent le même objectif : rendre obligatoire la pratique d'une activité physique et sportive quotidienne au primaire, afin de lutter contre la sédentarité. Le Sénat avait adopté un amendement similaire lors de l'examen du projet de loi pour une école de la confiance, qui n'a malheureusement pas été conservé lors de la CMP. L'amendement COM-48 rectifié précise que la durée quotidienne doit être de 30 minutes. Cette précision relève du domaine réglementaire. Demande de retrait de l'amendement COM-48 rectifié au profit de l'amendement COM-103, sinon avis défavorable.

M. Jean-Jacques Lozach. – Ces deux amendements sont très différents. Les programmes prévoient une pratique obligatoire de l'EPS à hauteur de 108 heures par an, soit 3 heures par semaine, mais ce n'est pas appliqué, car la pratique n'est que de 1 h 30 par semaine en moyenne. Donnons-nous les moyens d'appliquer les programmes.

M. Max Brisson. – Le code de l'éducation n'a jamais fixé de durée hebdomadaire pour chaque discipline. Il n'appartient pas à la loi de descendre à ce niveau de détail qui relève du domaine réglementaire. Ensuite, je le répète, les écoles ne sont pas des établissements scolaires.

M. Michel Savin, rapporteur. – Je procéderai à cette modification rédactionnelle sur l'amendement COM-103 en séance.

L'amendement COM-103 est adopté et devient article additionnel.

L'amendement COM-48 rectifié n'est pas adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-104 tend à faciliter la conciliation entre scolarité, rythme d'apprentissage de l'élève, calendrier sportif et pratique sportive à haut niveau. Le code de l'éducation prévoit déjà des possibilités d'aménagement et de soutien, afin de prendre en compte les besoins spécifiques d'élèves. Cet amendement explicite un nouveau besoin : la situation des élèves sportifs de haut niveau ou en voie d'excellence et d'accession au haut niveau.

L'amendement COM-104 est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-105 vise à faciliter la conciliation entre scolarité et pratique du sport à haut niveau en sensibilisant les enseignants et les chefs d'établissement aux spécificités et contraintes liées à cette pratique.

L'amendement COM-105 est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-122 harmonise la durée d'application de la mesure administrative d'interdiction d'exercice auprès d'un public mineur entre les accueils collectifs de mineurs et les activités sportives. Cette mesure est prise en urgence par le préfet lorsqu'il estime qu'une personne représente des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des pratiquants et notamment des mineurs.

Actuellement, pour les accueils collectifs des mineurs, cette interdiction d'exercice temporaire s'applique pour une durée de 6 mois ou, lorsque des poursuites pénales ont été engagées contre la personne concernée, jusqu'à la décision définitive de la justice. Pour les personnes intervenant en milieu sportif, et notamment auprès des mineurs, les poursuites engagées et le temps d'examen du dossier par la justice pouvant aller jusqu'à la décision définitive ne suspendent pas cette interdiction temporaire d'exercice.

L'amendement COM-122 est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-17 rectifié vise à renforcer la formation des futurs enseignants à la promotion des activités physiques et sportives dans les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé). La sédentarité constitue la quatrième cause de mortalité mondiale. La stratégie pluriannuelle sport-santé prévoit des interventions auprès des élèves afin de les sensibiliser sur la nécessité de pratiquer une activité

physique régulière. Il est également nécessaire de sensibiliser les futurs enseignants à cette problématique. Avis favorable.

M. Max Brisson. – Il conviendrait de préciser que l'amendement concerne bien les élèves-profsesseurs du premier degré.

L'amendement COM-17 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Article 4

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-110 réécrit l'article 4, qui élargit le champ des thématiques abordées dans le cadre des projets sportifs territoriaux, établis par les conférences régionales du sport. Cette nouvelle rédaction conserve un certain nombre d'apports de l'Assemblée nationale, mais en supprime d'autres qui ne paraissaient pas opportuns. Elle renvoie également la définition des notions de « savoirs sportifs fondamentaux » et de « sport-santé » au domaine réglementaire. Elle intègre enfin le développement durable au nombre de ces thématiques, les problématiques environnementales étant de plus en plus prises en compte dans le cadre des événements sportifs et des pratiques physiques individuelles.

L'amendement COM-110 est adopté.

L'amendement COM-68 est retiré, de même que l'amendement COM-45.

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

Après l'article 4

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-1 rectifié, qui a déjà été discuté au Sénat, apporte une réponse nécessaire à la question de la responsabilité des propriétaires ou gestionnaires de sites naturels ouverts au public. Il est indispensable de préciser le droit applicable pour ne pas dissuader les gestionnaires de sites de les ouvrir au public. Avis favorable.

L'amendement COM-1 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – Les amendements identiques COM-6 rectifié et COM-46 visent à confier aux commissions médicales des fédérations sportives le soin de fixer les règles relatives à l'obligation ou non de présentation d'un certificat médical pour la délivrance d'une licence sportive ou la participation aux compétitions sportives. Les pratiques en la matière étant, à l'heure actuelle, très disparates, il apparaît nécessaire de définir un cadre normatif clair. Confier la définition de ces règles aux organes compétents des fédérations sportives me semble judicieux ; c'est un moyen de les responsabiliser et d'encourager la pratique sportive au sein des clubs. Avis favorable.

Les amendements COM-6 rectifié et COM-46 sont adoptés et deviennent articles additionnels.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-7 rectifié vise à parvenir à une meilleure prise en compte du sport dans les contrats de ville. Avis favorable.

L'amendement COM-7 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-23 vise à écarter la responsabilité du fait des choses pour les dommages matériels et corporels si ces derniers résultent de risques normaux et raisonnablement prévisibles au regard de l'activité pratiquée. Cette disposition concernant le régime de la responsabilité des sportifs aurait dû figurer dans un projet de loi sur la responsabilité qui aurait été examiné par la commission des lois. Il m'apparaît difficile de se prononcer sur ce sujet à l'occasion d'une proposition de loi sans avoir tous les éléments pour mesurer les conséquences de la rédaction proposée. Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Jean-Jacques Lozach. – Aujourd'hui, selon que les dommages sont corporels ou matériels, la responsabilité est ou non engagée.

L'amendement COM-23 n'est pas adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-47 est satisfait par l'amendement COM-1 rectifié. Demande de retrait sinon avis défavorable.

L'amendement COM-47 est retiré.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-70 tend à créer un droit pour les supporteurs d'exiger une part du capital des clubs professionnels. Le statut de société coopérative d'intérêt collectif (SCIC), que l'article 11 prévoit d'ouvrir officiellement aux clubs professionnels, permettra aux clubs qui le souhaitent d'associer les supporteurs à la gouvernance. Il n'apparaît pas opportun de rendre obligatoire cette participation au capital compte tenu de la diversité des situations qui existent dans l'économie des clubs professionnels. Une telle obligation pourrait dissuader les investisseurs importants qui entendent développer leur propre projet. Avis défavorable.

M. Jean-Jacques Lozach. – Il s'agit de favoriser l'actionnariat populaire et d'ancrer les clubs dans leur territoire. Trop souvent les clubs de football sont devenus hors-sol.

L'amendement COM-70 n'est pas adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – On peut s'interroger sur le fait de savoir s'il doit revenir au club de mettre en œuvre des procédures contradictoires à l'occasion de la mise en œuvre d'interdictions commerciales de stade. L'organisateur n'est pas un juge. Ses décisions sont fondées sur des critères de sécurité objectifs. Avis défavorable à l'amendement COM-71.

L'amendement COM-71 n'est pas adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-14 vise à étendre le dispositif de reconnaissance de l'engagement étudiant dans le cadre d'une activité associative ou professionnelle à la pratique du sport par les sportifs de haut niveau, les sportifs espoirs et les sportifs des collectifs nationaux. La conciliation du suivi d'études supérieures et de la pratique d'un sport à haut niveau étant particulièrement difficile et exigeante, il est important d'en tenir compte dans le parcours universitaire. Avis favorable.

L'amendement COM-14 est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-62 prévoit la désignation d'un référent pour les activités physiques et sportives dans chaque maison départementale des personnes handicapées (MDPH). L'intention est très louable, mais compte tenu de la situation

difficile de certaines MDPH sur le plan des moyens humains, j'estime préférable de ne pas instaurer une obligation de désignation d'un référent supplémentaire : celles qui le souhaitent, et qui le peuvent, sont libres d'en mettre un en place, comme c'est le cas à la MDPH de Belfort, par exemple. Avis défavorable.

M. Jean-Jacques Lozach. – Il semble nécessaire d'instaurer une coordination au niveau départemental, où s'exerce cette compétence, et de nommer un référent au sein de chaque MDPH.

M. Michel Savin, rapporteur. – Les directeurs de MDPH que nous avons auditionnés nous ont expliqué qu'ils n'étaient pas en mesure de désigner de tels référents compte tenu des difficultés de recrutement qu'ils rencontrent et de la situation dans laquelle se trouvent leurs établissements d'une manière globale. Les MDPH qui peuvent le faire le font déjà. N'instaurons pas une contrainte supplémentaire.

L'amendement COM-62 n'est pas adopté.

Article 4 bis (nouveau) (supprimé)

La suppression de l'article 4 bis est maintenue.

Avant l'article 5

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-24 tend à ouvrir la possibilité aux fédérations de se constituer sous forme de SCIC. Le statut de SCIC s'applique à des sociétés à but commercial qui peuvent avoir des actionnaires privés ; or les fédérations sont des associations bénéficiant d'une délégation de service public. Autant il apparaît cohérent que les clubs puissent se constituer sous forme de sociétés commerciales, autant les fédérations doivent demeurer des instances à but non lucratif. Avis défavorable.

M. Jean-Jacques Lozach. – **Il faudra que** nous interrogions la ministre des sports en séance pour connaître sa position.

Je voudrais dire un mot sur le titre II. Celui-ci concerne la gouvernance : la parité – je partage les propos d'Annick Billon à ce sujet –, les modalités d'élection des présidents de fédération, et la limitation du cumul des mandats de présidents dans le temps à trois mandats, ce qui ne concerne qu'un nombre limité d'instances : le Cnosc, le Comité paralympique et sportif français, les fédérations sportives ou les ligues sportives professionnelles.

Nous sommes globalement satisfaits de la rédaction de l'Assemblée nationale. Il y a eu un grand débat à l'intérieur du mouvement sportif sur ces questions de gouvernance, qui s'est terminé par un arbitrage clair du Cnosc.

En ce qui concerne la parité, je vous renvoie à la tribune parue dans le *Journal du Dimanche* de la présidente du Cnosc, dont le titre est sans ambiguïté : « Les instances sportives fédérales doivent devenir paritaires. » Le mouvement sportif, dont la gouvernance reste très masculine, puisque l'on ne compte que très peu de femmes à la tête de fédérations olympiques en France, est donc prêt à jouer le jeu.

En ce qui concerne la méthode, si nous voulons faire avancer des réformes, il faut prendre des décisions fortes. La dernière loi sur le sujet remonte à 1984 ! Il importe donc de fixer un calendrier précis. Si l'on veut parvenir à une parité réelle en 2028, alors il faut se

fixer comme objectif 2024, sinon on n'y arrivera pas. Il est certain en effet qu'un certain nombre de postes resteront vacants en 2024, mais la dynamique aura été lancée.

Sur les modalités d'élection à la présidence d'une fédération, le texte reprend ce que notre mission d'information de 2020 sur le fonctionnement des fédérations sportives, dont le rapporteur était Alain Fouché, proposait : un élargissement du corps électoral, pour faire en sorte que la moitié des votants représente les clubs. Ce serait une bouffée d'oxygène démocratique. Il en irait de même avec la limitation à trois du cumul des mandats dans le temps. Le Cnosc est prêt à avancer et à modifier son fonctionnement interne. En trois mandats, un président a le temps de préparer sa succession.

L'amendement COM-24 n'est pas adopté.

Article 5

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-94 rectifié vise à proposer une nouvelle rédaction du paragraphe II de l'article L. 131-8 du code du sport qui organise la mise en place de la parité dans les fédérations sportives. Nous voulons tous la parité ; la seule différence, c'est que nous essayons de prendre en compte la situation des fédérations. Toutes ne sont pas prêtes pour atteindre la parité en 2024. C'est pourquoi nous proposons deux étapes, en 2024 et en 2028.

Nous prévoyons que, en 2024, les fédérations dont la proportion de licenciés d'un des deux sexes est supérieure à 15 % devront atteindre une représentation strictement paritaire lors du renouvellement des instances dirigeantes de 2024. Nous abaissons donc le seuil, qui est actuellement fixé à 25 %. Pour le régime dérogatoire, la proportion de sièges minimale au bénéfice de chaque sexe est portée de 25 % à 40 % pendant quatre ans, entre 2024 et 2028, afin de laisser un délai supplémentaire aux fédérations déficitaires afin de leur permettre de former davantage de cadres.

En ce qui concerne les instances régionales des fédérations, il faudrait qu'elles recrutent 3 000 femmes pour parvenir à la parité ! Il est bien beau d'afficher des objectifs très ambitieux, encore faut-il tenir compte de la situation sur le terrain ! C'est pourquoi mon amendement propose de retenir une proportion minimale de 30 % des sièges des membres élus pour chaque sexe à compter de 2024, qui serait portée à 40 % à compter de 2028.

Ainsi, nous renforçons les exigences tout en laissant le temps nécessaire pour faire émerger davantage de responsables aux niveaux national et régional pour atteindre la parité réelle. Ces dispositions exigeront un énorme travail de la part des fédérations.

M. Jean-Jacques Lozach. – Le texte de l'Assemblée nationale ne prévoit pas un passage brutal à la parité intégrale. La proportion minimale des femmes dans les instances dirigeantes est ainsi fixée à 40 % lorsque les femmes ne représentent pas plus de 25 % des licenciés en 2024. Le Sénat ne doit pas être plus conservateur que l'Assemblée nationale...

M. Michel Savin, rapporteur. – Justement ! Nous allons plus loin en abaissant ce seuil à 15 % ! Le Sénat n'est donc pas frileux ! Simplement nous voulons avancer par étapes pour permettre aux fédérations les plus en retard de s'adapter, avant de parvenir à la parité en 2028.

M. Jean-Jacques Lozach. – Certaines fédérations sont déjà paritaires, comme la fédération de gymnastique. Le texte n'enfreint pas la liberté associative. Il ne concerne pas

non plus les clubs ni les sociétés sportives, mais seulement les instances dirigeantes des fédérations.

L'amendement COM-94 rectifié est adopté ; l'amendement COM-49 devient sans objet.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 5

M. Michel Savin, rapporteur. – L'évolution de la fonction de président de fédération pose nécessairement la question de son régime indemnitaire. Si l'octroi d'une indemnité est aujourd'hui possible, il n'est pas rare que les présidents élus renoncent à l'obtenir notamment lorsque leur prédécesseur n'en disposait pas lui-même. Or le renouvellement des dirigeants de fédérations ne dépend pas seulement des règles relatives au nombre des mandats successifs qui peuvent être effectués, il dépend aussi de l'attractivité de la fonction aux yeux des actifs qui doivent veiller à poursuivre leur vie professionnelle.

L'amendement COM-82 vise donc à obliger les instances dirigeantes des fédérations à se prononcer, dans les deux mois suivant l'élection du président, sur le montant des indemnités allouées à leur président au titre de l'exercice de ses fonctions.

L'amendement COM-82 est adopté et devient article additionnel.

Article 5 bis A (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-79 supprime cet article qui prévoit que la composition du bureau du Cnosc soit paritaire. Outre le fait que la parité est déjà de mise au sein de ce bureau qui comprend six femmes, dont la présidente, et six hommes, il n'apparaît pas opportun de mentionner dans la loi le bureau de cette institution, dont l'existence relève des dispositions statutaires.

L'amendement COM-79 est adopté.

L'article 5 bis A est supprimé.

Après l'article 5 bis A (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – Avis défavorable à l'adoption de l'amendement COM-25 par coordination avec la suppression de l'article précédent. Le bureau du Cnosc est une instance statutaire et la parité y est déjà de mise.

L'amendement COM-25 n'est pas adopté.

Article 5 bis (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-80 vise à supprimer cet article, qui fait obligation aux fédérations délégataires de proposer un programme d'accession aux pratiques physiques ou sportives aux personnes en situation de handicap. Si les fédérations ont déjà la possibilité de proposer ce type de programmes, beaucoup d'entre elles ne disposent pas de l'expertise ou des équipements adaptés contrairement à la Fédération française handisport (FFH) dont c'est la vocation. La notion de « programme d'accession aux

pratiques physiques ou sportives » est par ailleurs trop peu précise et risque de générer une forte déception compte tenu de l'absence de critères pour apprécier l'ambition et les moyens mobilisés. Face au flou de la disposition il apparaît préférable de soutenir l'action de la FFH et d'inciter les autres fédérations, sur la base du volontariat, à développer des actions en faveur du handisport.

L'amendement COM-80 est adopté.

L'article 5 bis est supprimé.

Article 6

M. Michel Savin, rapporteur. – Les amendements identiques COM-92 et COM-50 tendent à modifier l'article afin de prévoir que l'assemblée générale élective soit composée du président ou du dirigeant de chaque membre de la fédération, et que les personnes élues selon les nouvelles modalités de vote sont celles siégeant dans les instances dirigeantes de la fédération. Ils prévoient également que le quota de représentation de 50 % du collège électoral et de 50 % des voix vise les membres de la fédération, et non seulement les associations sportives affiliées, ce qui permet de prendre en compte les spécificités de certaines fédérations, comme celles de golf ou d'équitation, qui comprennent de nombreuses structures commerciales dans le nouveau mode d'élection des présidents de fédérations.

Les amendements COM-92 et COM-50 sont adoptés.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-90 vise à modifier les modalités de participation des athlètes de haut niveau à la vie démocratique des fédérations. Il supprime à cette fin l'alinéa 5 qui prévoyait la participation de deux athlètes de haut niveau au comité directeur de la fédération agréée. Il crée un nouvel article L. 131-15-3 dans le code du sport pour préciser que les statuts des fédérations délégataires prévoient les modalités à travers lesquelles les athlètes de haut niveau participent aux instances dirigeantes de la fédération. Les statuts des fédérations délégataires devront également inclure une commission des athlètes de haut niveau composée de membres élus par leurs pairs qui désignera deux représentants, un homme et une femme, pour siéger dans les instances dirigeantes de la fédération délégataire avec voix délibérative.

L'amendement COM-90 est adopté.

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

Après l'article 6

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-57 vise à modifier les modalités de la prise en compte des organismes affiliés et agréés dans les instances dirigeantes des fédérations qui ne sont pas exclusivement composées d'associations, afin que leur représentation devienne proportionnelle aux nombres d'adhérents de chacune des catégories, lorsque cette catégorie représente au moins 10 % des membres de l'assemblée générale. J'y suis plutôt favorable.

L'amendement COM-57 est adopté et devient article additionnel.

Article 6 bis (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-81 inclut la défense de l'éthique dans le sport dans les missions dévolues au Cnosc.

M. Jean-Jacques Lozach. – Plutôt que de demander de multiples rapports thématiques au Cnosc, nous préférons, avec l'amendement COM-51, définir les points qui doivent figurer dans son rapport annuel.

L'amendement COM-81 est adopté ; l'amendement COM-51 devient sans objet.

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

Article 7

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-111 supprime cet article qui limite à trois le nombre de mandats exercés par un président de fédérations sportives. Il n'apparaît pas opportun d'inscrire dans la loi un tel plafond. Le nombre des présidents qui exercent plus de trois mandats est très limité, moins d'une dizaine. Nous devons aussi respecter les principes de la liberté associative et de l'autonomie du mouvement sportif. Il apparaît aussi que la limitation à trois des mandats pourrait limiter l'influence de la France au niveau international où il est souvent utile de bénéficier d'un mandat national pour pouvoir briguer une fonction exécutive dans une fédération sportive internationale. Beaucoup de nouveaux présidents n'envisagent pas d'exercer des responsabilités dans des instances internationales. Évitons donc de limiter le nombre de mandats, cela pourrait nuire à l'influence de la France sur la scène internationale.

L'amendement COM-111 est adopté ; l'amendement COM-52 devient sans objet.

L'article 7 est supprimé.

Article 8

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-93 vise à mieux circonscrire le nombre des responsables des fédérations délégataires soumis aux obligations déclaratives auprès de la HATVP. Alors que le texte de la proposition de loi étendait ces obligations à l'ensemble des membres des instances dirigeantes disposant d'une voix délibérative, soit près de 3 000 personnes, l'amendement vise uniquement les présidents, les vice-présidents, les trésoriers et les secrétaires généraux au niveau national, soit moins de 300 personnes en tenant compte des ligues professionnelles et des comités olympiques. Par ailleurs, l'amendement habilite les comités d'éthiques prévus à l'article L. 131-15-1 du code du sport à exiger une déclaration d'intérêts de la part de certains dirigeants des fédérations, des ligues professionnelles et des directions nationales du contrôle de gestion, et à saisir la HATVP en cas de difficulté. Les dispositions relatives à l'honorabilité prévues par le titre II sont supprimées, car elles ont déjà été adoptées dans la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

L'amendement COM-93 est adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-53 est en partie satisfait. Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Jean-Jacques Lozach. – Il importe de préciser les termes, notamment la notion d'instances dirigeantes. Mon amendement précise qu'il s'agit des membres du comité directeur ou du comité exécutif.

L'amendement COM-53 n'est pas adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-26 tend à créer une peine complémentaire automatique, sans l'appréciation du juge, puisque toute personne condamnée pour un crime ou un délit, quel qu'il soit, et quelle que soit la date de cette condamnation, se verrait interdire d'exercer des fonctions au sein d'une instance dirigeante d'une fédération sportive. Une telle interdiction générale et permanente apparaît peu justifiée d'autant qu'elle ne concerne que les fédérations sportives et pas les autres types d'associations. Avis défavorable.

L'amendement COM-26 n'est pas adopté.

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

Après l'article 8

M. Michel Savin, rapporteur. – Il n'y a pas de consensus pour prévoir une présence obligatoire des médecins dans les instances dirigeantes des fédérations. Il faut préserver la liberté associative. Avis défavorable à l'adoption de l'amendement COM-28.

M. Jean-Jacques Lozach. – La liberté associative a bon dos ! L'absence du médecin de la fédération dans les instances dirigeantes me paraît incompréhensible à l'heure où l'on met en avant la lutte antidopage ou le sport-santé !

M. Michel Savin, rapporteur. – Il appartient à chaque fédération de prendre une telle mesure. Les fédérations possèdent déjà des comités consultatifs de médecins. Et si l'on rend obligatoire la présence des médecins, pourquoi alors ne pas prévoir la présence des arbitres, des entraîneurs, ou d'autres personnes... Laissons les fédérations décider.

L'amendement COM-28 n'est pas adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-95 vise à inclure dans les programmes de formation des professions des activités physiques et sportives un enseignement sur la prévention et la lutte contre les violences sexuelles dans le sport, notamment à l'encontre des mineurs.

L'amendement COM-95 est adopté et devient article additionnel.

L'amendement COM-27 rectifié bis est retiré.

Article 8 bis (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-83 tend à supprimer cet article qui donne mission aux fédérations sportives agréées de « faire connaître l'éthique et les valeurs du sport » dans le respect du contrat d'engagement républicain. Le rapporteur de l'Assemblée nationale avait lui-même convenu que, faute d'exposé des motifs suffisamment précis, il était difficile de mesurer la portée de cet ajout. On peut toutefois remarquer que la disposition ne précise ni les publics visés ni les moyens à mobiliser.

En outre, il apparaît que la diffusion des principes de l'éthique et des valeurs du sport constitue une attribution essentielle des fédérations sportives et qu'il n'est nul besoin de le rappeler dans une nouvelle disposition législative, d'autant plus que cela pourrait laisser penser qu'elles ne s'acquittent pas aujourd'hui de leur mission.

L'amendement COM-83 est adopté ; les amendements COM-29, COM-30 et COM-31 deviennent sans objet.

L'article 8 bis est supprimé.

Après l'article 8 bis (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L'article L. 332-7 vise à punir le fait de promouvoir dans une manifestation sportive « des insignes, signes ou symboles rappelant une idéologie raciste ou xénophobe ». Un de mes amendements, qui modifie l'article fondateur du code du sport L. 100-1, prévoit déjà la nécessité de lutter contre toutes les formes de discrimination dans le sport. Avis favorable à l'amendement COM-32 rectifié. Je remercie d'ailleurs Jean-Jacques Lozach d'avoir bien voulu le rectifier pour aboutir à la rédaction la plus appropriée.

L'amendement COM-32 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-33. Il n'apparaît pas opportun de créer des peines complémentaires automatiques qui échapperaient à l'appréciation du juge. En outre aucune précision n'est donnée sur la forme et la durée de ces stages, leur organisation, la prise en charge du coût...

L'amendement COM-33 n'est pas adopté.

Les amendements COM-34, COM-35 et COM-36 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 8 ter (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – Mon amendement COM-84 vise à remplacer le mot « affiliation » par le terme « association » qui apparaît plus conforme à la réalité et à la nécessité de respecter les compétences de la fédération sportive nationale de rattachement.

Mon amendement COM-85 supprime le troisième alinéa. L'évolution prévue ne semble pas souhaitable en l'absence d'un débat approfondi. Cet article additionnel n'a fait l'objet d'aucun véritable débat à l'Assemblée nationale alors même qu'il semble créer les conditions d'un certain fédéralisme institutionnel dans le domaine de la gouvernance du sport ultramarin. L'amendement COM-54 serait en grande partie satisfait.

M. Jean-Jacques Lozach. – En effet, il n'y a pas eu de débat à ce sujet à l'Assemblée nationale, mais les ultramarins sont très attachés à cette question. La question est notamment de savoir si les clubs ultramarins peuvent participer aux compétitions de la Confédération de football d'Amérique du Nord, d'Amérique centrale et des Caraïbes (Concacaf). Les enjeux financiers ne sont pas négligeables ; j'espère que nous aurons des éclaircissements en séance publique.

M. Michel Savin, rapporteur. – Nous avons supprimé cet alinéa, car nous manquions d'éléments et nous espérons que le Gouvernement nous en fournira d'ici à la séance publique.

Les amendements COM-84 et COM-85 sont adoptés.

L'amendement COM-54 n'est pas adopté.

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

Après l'article 8 ter (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-37 vise à préciser les droits qu'ouvre la prise de licence, afin de mentionner les activités organisées par la fédération, ses organes déconcentrés et ses structures affiliées. L'objet de l'amendement n'évoque pas quel problème cette nouvelle rédaction entend résoudre, mais la précision semble utile. Je n'y suis pas défavorable.

L'amendement COM-37 est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-38 a pour objet de créer un système de prise de licence mutualisée entre plusieurs fédérations afin de permettre au licencié optant pour cette solution de pratiquer plusieurs activités, à un tarif plus avantageux que celui découlant de la prise de deux, trois ou quatre licences. Je m'interroge sur l'application de cette disposition. Quelles sont les fédérations qui ont demandé à pouvoir bénéficier d'une licence commune ? Est-ce que le droit actuel les empêche de créer une telle licence commune ?

M. Jean-Jacques Lozach. – Chaque fédération a sa licence, même si des accords ponctuels entre certaines fédérations peuvent exister, comme entre la fédération d'athlétisme et la fédération de triathlon. La question d'une licence mutualisée est un véritable serpent de mer. Il s'agit de permettre à un licencié de tester plusieurs disciplines à un coût plus avantageux et de jeter des passerelles entre les sports.

M. Michel Savin, rapporteur. – Mon avis est plutôt défavorable, car on ne mesure pas les conséquences pour certaines fédérations. Les discussions ne sont pas assez abouties au sein du mouvement sportif pour adopter un tel amendement.

M. Claude Kern. – Je partage l'avis de notre rapporteur. L'idée est bonne, mais la réflexion n'est pas encore assez avancée.

M. Bernard Fialaire. – Une licence, c'est aussi une assurance ; or toutes les fédérations ne sont pas assurées auprès des mêmes compagnies.

L'amendement COM-38 n'est pas adopté.

L'amendement COM-39 est retiré.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-55 vise à préciser que l'exploitation commerciale des supports photographiques ou audiovisuels doit faire l'objet d'une autorisation préalable de la fédération propriétaire du droit d'exploitation. Cette précision apparaît cohérente, mais je me demande si elle n'entre pas en contradiction avec la

cession de l'exploitation de ces droits aux ligues professionnelles. C'est pourquoi je n'y suis pas défavorable. Nous gardons la possibilité de clarifier encore la rédaction d'ici à la séance publique si nécessaire.

M. Jean-Jacques Lozach. – Il s'agit de sécuriser les droits d'exploitation pour les fédérations des manifestations ou compétitions qu'elles organisent. Nous avions eu ce débat lors de la préparation des jeux Olympiques. Le Comité international olympique comme les fédérations sont très sourcilleux sur ce point. C'est normal. Mon amendement ne concerne que les organisations fédérales, non le Tour de France par exemple.

L'amendement COM-55 est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-56 tend à consacrer un véritable statut de reconversion pour les athlètes. On ne peut que partager le souci d'améliorer les dispositifs de reconversion professionnelle des sportifs. Pour autant, il serait nécessaire de faire un vrai bilan des dispositifs existants avant d'envisager de les modifier. De surcroît, la rédaction proposée apparaît insuffisamment précise notamment quand elle mentionne « les facilités d'accès aux emplois d'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que de toute société nationale ou d'économie mixte, ainsi qu'aux formations scolaires, universitaires et professionnelles en lien avec les services de l'État et les régions ». Le renvoi à un décret semble en l'espèce insuffisant pour permettre la bonne application de l'article. Demande de retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-56 n'est pas adopté.

Article 9

L'article 9 est adopté sans modification.

Après l'article 9

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-40 tend à créer un nouveau délit d'initié sportif, mais sans préciser quelle est l'importance du phénomène contre lequel il est proposé de lutter. Par ailleurs, lors de son audition la présidente de l'Autorité nationale des jeux (ANJ) n'a pas exprimé la nécessité de créer un tel délit dans ce texte. Si le sujet peut être pertinent, il n'apparaît donc pas opportun de le traiter dans cette proposition de loi relative au développement du sport. Avis défavorable.

L'amendement COM-40 n'est pas adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-41 ne précise pas l'ampleur du phénomène qu'il entend combattre. Là encore, la présidente de l'ANJ n'a pas évoqué la nécessité de créer dans ce texte un nouveau délit de manipulation des compétitions sportives. Avis défavorable.

L'amendement COM-41 n'est pas adopté.

M. Michel Savin, rapporteur. – Je partage complètement l'objectif de créer un statut pour les juges et arbitres de haut niveau de sport professionnel. Mais l'amendement COM-74 est déjà satisfait par l'amendement de Claude Kern. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-74 n'est pas adopté.

Article 9 bis (nouveau)

L'article 9 bis est adopté sans modification.

Article 10

Les amendements identiques de suppression COM-42 et COM-86 sont adoptés.

L'article 10 est supprimé.

Article 10 bis A (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – Cet article vise à permettre aux ligues professionnelles de créer une société commerciale pour négocier leurs droits audiovisuels. L'amendement COM-87 apporte plusieurs modifications importantes pour mieux sécuriser le dispositif : la Ligue ne pourra céder que 10 % du capital au lieu de 20 % dans le texte adopté par l'Assemblée nationale ; la fédération bénéficiera d'un siège avec voix délibérative au conseil d'administration de la société et un droit de veto sur les décisions qui iraient à l'encontre de la délégation de service public dont elle bénéficie ; les statuts de la société commerciale devront être adoptés par l'assemblée générale de la fédération délégataire et par le ministre chargé des sports.

M. Laurent Lafon, président. – Cet amendement vise à sécuriser un dispositif pour lequel nous manquons d'une étude d'impact.

M. Jean-Jacques Lozach. – Certes, mais des appels à candidatures ont déjà été lancés ! La LFP pousse pour qu'une société commerciale soit créée le plus rapidement possible. Les enjeux financiers sont considérables. Nous préférons la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'un avis conforme de la fédération, et non d'un simple avis. C'est en effet la fédération qui incarne l'intérêt général, et non la Ligue professionnelle.

M. Michel Savin, rapporteur. – Nous allons plus loin en prévoyant un droit de veto. Les statuts de la société commerciale devront aussi être adoptés par l'assemblée générale de la fédération. Il est compliqué de définir le pourcentage du capital qui pourra être cédé. Notre proposition de 10 % se base sur les annonces de la LFP, qui estimait que le montant d'1,5 milliard d'euros qu'elle entend percevoir correspondait environ à 10 % des parts dans la société commerciale. Nous manquons de précisions : quel est le déficit des clubs professionnels ? Quel montant représente 10 % des parts de la future société ? Nous espérons que nous disposerons d'éléments d'information supplémentaires d'ici à la séance. Nous voulons sécuriser la présence de la fédération au sein de cette société commerciale.

M. Laurent Lafon, président. – La LFP a beau avoir déjà entamé des consultations, c'est quand même à la loi d'autoriser la création d'une telle société et d'en prévoir les conditions de son fonctionnement ! Cet amendement est de sagesse et de prudence.

L'amendement COM-87 est adopté ; l'amendement COM-58 devient objet.

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

Article 10 bis (nouveau) (supprimé)

La suppression de l'article 10 bis est maintenue.

Article 11

L'article 11 est adopté sans modification.

Après l'article 11

L'amendement COM-73 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-75 rectifié vise à tenir compte d'une décision du Conseil constitutionnel qui impose de préciser de manière plus restrictive l'interdiction administrative de manifester. Le raisonnement est transposé par l'amendement à l'interdiction administrative de stade. Je n'ai pas eu le temps de consulter des juristes sur cette disposition très technique. Le débat en séance publique devra permettre de revenir sur cette rédaction au besoin. Demande de retrait dans l'immédiat. Nous retravaillerons le cas échéant la rédaction avant la séance publique.

L'amendement COM-75 rectifié est retiré.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-76 rectifié vise à s'assurer que l'interdiction administrative de stade décidée par le préfet demeure un outil permettant d'attendre la décision judiciaire. Nous en débattrons lors de la séance publique.

L'amendement COM-76 rectifié est retiré.

M. Michel Savin, rapporteur. – Le Gouvernement travaille également sur un amendement visant à sanctionner d'une contravention le fait d'introduire et de faire usage d'engins pyrotechniques dans l'enceinte d'un stade. Une telle disposition est indispensable pour éviter des classements sans suite compte tenu du classement actuel en délit de cette infraction. La rédaction proposée par l'amendement COM-77 rectifié ouvre le débat. Elle pourrait être amenée à évoluer en séance publique afin de tenir compte des travaux menés par la Chancellerie. Dans cette attente, je n'y suis pas défavorable.

L'amendement COM-77 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-69 rectifié permet d'allonger la durée du premier contrat professionnel afin de sécuriser les politiques sportives des clubs. L'objectif est de laisser le soin à chacune des disciplines sportives, par un accord collectif, de définir les modalités de mise en œuvre de ces contrats de plus longue durée.

L'amendement est très attendu par les clubs de football qui ont besoin de pouvoir mieux valoriser leurs investissements dans la formation. Selon nos derniers échanges avec les associations de joueurs, il pourrait être pertinent de limiter cette disposition aux joueurs mineurs avec l'accord de leur responsable légal, mais de l'exclure pour les joueurs majeurs qui sortent tardivement de formation et dont la carrière professionnelle est très courte. Je propose à Claude Kern de poursuivre les échanges sur cet amendement d'ici la séance publique.

M. Laurent Lafon, président. – Si l'amendement COM-69 rectifié est adopté, l'amendement COM-2 rectifié deviendra sans objet. Le premier amendement prévoit une dérogation, le second une exception.

M. Michel Savin, rapporteur. – Je propose aux auteurs de se rapprocher pour unifier leurs amendements, en prenant en compte deux considérations.

Les premiers contrats professionnels ne sont pas signés au même âge selon les sports : 15 à 16 ans dans certains sports, 20 ou 21 ans pour d'autres. Or un contrat de cinq ans signé à 21 ans se termine à 26 ans, soit quasiment à la fin de la carrière sportive. L'allongement proposé de trois à cinq ans concernerait surtout le football, discipline dans laquelle les premiers contrats sont signés très jeunes. Évitons de pénaliser les autres sports.

Par ailleurs, les relations entre les employeurs et les représentants des joueurs sont difficiles et ne permettent pas d'obtenir des accords. Attention à ne pas mettre de pression sur les uns par rapport aux autres pour ce type de contrats.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous propose donc de retirer ces amendements pour les retravailler, en attendant de les redéposer pour la séance publique ?

Les amendements COM-69 rectifié et COM-2 rectifié sont retirés.

M. Michel Savin, rapporteur. – Les arbitres et juges de haut niveau sont soumis à des contraintes similaires aux sportifs de haut niveau – entraînements, nombre de compétitions, intensité des efforts... Il apparaît donc justifié de leur accorder un statut qui leur permet de bénéficier des mêmes mécanismes de reconversion que ceux qui existent pour les sportifs de haut niveau. Avis favorable à l'amendement COM-3 rectifié.

L'amendement COM-3 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-72 rectifié est satisfait par l'amendement COM-75 rectifié.

L'amendement COM-72 rectifié est retiré.

Article 11 bis (nouveau)

L'article 11 bis est adopté sans modification.

Après l'article 11 bis (nouveau)

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-4 rectifié doit permettre aux clubs qui le souhaitent de recourir à l'emploi de scanners corporels à l'entrée des stades dans les mêmes conditions que dans les aéroports. Cette mesure apparaît particulièrement pertinente pour lutter contre l'intrusion d'objets dangereux et d'armes dans les stades. Avis favorable.

L'amendement COM-4 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-89 est relatif à la sécurité dans les stades. Actuellement, les fichiers des interdits de stade transmis par les préfets ne comportent pas de photographie des individus interdits d'accès. En pratique, cela rend

inopérant le contrôle de ce type d'individus. Lors du match de coupe de France entre le Paris FC et l'Olympique lyonnais, des interdits de stade ont créé des désordres.

L'amendement COM-89 prévoit d'intégrer une photographie aux fichiers des interdits de stade. La possibilité que les photographies des individus soient transmises et traitées par les organisateurs est admise par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans une délibération du 7 avril 2015.

L'amendement COM-89 est adopté et devient article additionnel.

Article 12 (supprimé)

L'article 12 est supprimé.

Intitulé de la proposition de loi

M. Michel Savin, rapporteur. – L'amendement COM-123 propose un nouvel intitulé pour la proposition de loi : « proposition de loi visant à démocratiser le sport, à améliorer la gouvernance des fédérations sportives et à sécuriser les conditions d'exercice du sport professionnel. » Son adoption rendrait l'amendement COM-44 sans objet.

M. Jean-Jacques Lozach. – Nous voulions simplifier le titre.

L'amendement COM-123 est adopté. L'intitulé de la proposition de loi est ainsi rédigé.

L'amendement COM-44 devient sans objet.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TITRE I ^{er} : Relatif au Développement de la pratique pour le plus grand nombre			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. LOZACH	61 rect. bis	Ajout de la référence aux activités physiques adaptées concernant l'offre d'activités physiques et sportives proposée par les établissements sociaux et médico-sociaux	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	114	Précision rédactionnelle	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	106	Suppression du dispositif visant à la désignation d'un « référent sport » dans chaque établissement social et médico-social	Adopté
M. LOZACH	60	Modification de la dénomination « référent sport »	Sans objet

Article 1^{er} bis (nouveau)			
M. SAVIN, rapporteur	112	Précision rédactionnelle sur la qualité des médecins prescripteurs d'activité physique adaptée (APA)	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	107	Rétablissement de la base légale du décret de 2016 fixant les modalités de l'APA, introduction du principe d'une prise en charge par des professionnels qualifiés, renvoi à un décret pour la définition des maladies chroniques ouvrant droit à l'APA	Adopté
M. LOZACH	63	Rétablissement de la base légale du décret de 2016 fixant les modalités de l'APA	Retiré
M. SAVIN, rapporteur	108	Introduction du principe de la formation des médecins à la prescription d'APA	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er} bis (nouveau)			
M. KERN	8 rect.	Demande de rapport sur la prise en charge par l'assurance maladie de l'activité physique adaptée	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	109	Possibilité pour les masseurs-kinésithérapeutes de renouveler et d'adapter la primo-prescription médicale d'APA	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	113	Définition des maisons sport-santé	Adopté
Article 1^{er} ter (nouveau)			
M. SAVIN, rapporteur	78	Modification de l'article 100-1 du code du sport pour faire référence au principe de laïcité, à la santé, à la lutte contre les discriminations et au soutien aux athlètes de haut niveau	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er} ter (nouveau)			
M. SAVIN, rapporteur	91	Mention de l'Agence nationale du sport à l'article 100-2 du code du sport et mention de la nécessité de lutter contre les violences de toutes natures	Adopté
M. LOZACH	15	Intégration de la promotion des activités physiques et sportives dans le champ de la négociation professionnelle	Retiré
Article 1^{er} quater (nouveau)			
M. SAVIN, rapporteur	88	Participation des sportifs, des entraîneurs et des arbitres et juges sportifs de haut niveau à la vie démocratique du mouvement sportif	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er} quater (nouveau)			
M. LOZACH	18 rect. bis	Extension du bénéfice du réexamen d'une candidature présentée dans le cadre de Parcoursup à d'autres catégories de sportifs	Adopté
Article 2			
M. SAVIN, rapporteur	96	Limitation de l'obligation de construction d'un accès indépendant en cas de travaux de rénovation importants d'équipements sportifs situés au sein d'un établissement scolaire	Adopté

M. SAVIN, rapporteur	97	Harmonisation de l'obligation de construction d'un accès indépendant en cas de construction d'un nouveau collège (public)	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	121	harmonisation de la rédaction relative aux nouvelles obligations incombant aux EPLE gérés par les régions	Adopté
M. PIEDNOIR	9	élargissement de l'accès aux locaux et équipements d'un établissement scolaire à l'ensemble des établissements de l'enseignement supérieur	Adopté
Article 2 bis (nouveau)			
M. SAVIN, rapporteur	98	Recensement des équipements sportifs pour les besoins de l'EPS et du sport scolaire	Adopté
M. LOZACH	64	Recensement de l'état des équipements sportifs situés dans l'enceinte des établissements d'enseignement supérieur	sans objet
M. LOZACH	19	Délai d'entrer en vigueur de l'article 2 bis	sans objet
Article 2 quater (nouveau)			
M. SAVIN, rapporteur	99	Promotion du sport adapté et du handisport	Adopté
M. PIEDNOIR	10	extension des possibilités d'accès aux équipements sportifs de l'État et de ses opérateurs aux établissements de l'enseignement supérieur	Adopté
M. PIEDNOIR	13	Précision des conditions d'utilisation des équipements sportifs de l'État et de ses opérateurs	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 2 quater (nouveau)			
M. SAVIN, rapporteur	120	obligation d'installation de douches et vestiaires en entreprise	Adopté
Article 3			
M. SAVIN, rapporteur	116	meilleure prise en compte du handisport et du sport adapté dans les plans sportifs locaux	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	117	élaboration des plans sportifs locaux	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	118	amendement rédactionnel	Adopté
M. PIEDNOIR	11	Participation des représentants des établissements supérieurs à l'élaboration du plan sportif local	Adopté
M. LOZACH	65	Participation des représentants des étudiants et des organismes de formation à l'élaboration des plans sportifs locaux	Rejeté
M. SAVIN, rapporteur	119	Prise en compte des plans sportifs territoriaux dans l'élaboration des plans sportifs locaux	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	115	suppression de la notion d'alliance éducative territoriale	Adopté
M. LOZACH	21	suppression de la notion d'alliance éducative territoriale	Retiré
M. LOZACH	22	suppression de la notion d'alliance éducative territoriale	Retiré

Article(s) additionnel(s) après Article 3			
M. KERN	5 rect.	Extension des thématiques de projets pouvant bénéficier d'une subvention au titre de la DSIL	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	100	Obligation d'avoir dans chaque école primaire une association sportive scolaire	Adopté
Article 3 ter (nouveau)			
M. SAVIN, rapporteur	101	élaboration d'un parcours sportif dans le cadre des PEDT	Adopté
M. LOZACH	66	Participation des établissements de l'enseignement supérieur à l'élaboration des plans sportifs locaux	sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 3 ter (nouveau)			
M. LOZACH	20 rect.	possibilité de convention avec des associations sportives dans le cadre des projets éducatifs territoriaux	Retiré
M. LOZACH	67 rect.	Inscription de l'EPS parmi les savoirs fondamentaux de l'éducation nationale	Rejeté
M. SAVIN, rapporteur	102	Inscription de l'aisance aquatique dans les programmes scolaires	Adopté
M. LOZACH	16 rect.	Inscription de l'aisance aquatique dans les programmes scolaires	Retiré
M. SAVIN, rapporteur	103	Pratique quotidienne d'une activité physique et sportive obligatoire au primaire	Adopté
M. LOZACH	48 rect.	Pratique quotidienne d'une activité physique et sportive obligatoire au primaire	Rejeté
M. SAVIN, rapporteur	104	Prise en compte des besoins spécifiques des élèves sportifs de haut niveau dans leur scolarité	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	105	Sensibilisation des chefs d'établissement aux conséquences scolaires de la pratique d'un sport à haut niveau d'un élève	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	122	harmonisation du délai de la mesure administrative d'interdiction d'exercice auprès d'un public mineur entre accueils collectifs de mineurs et activités sportives	Adopté
M. LOZACH	17 rect.	Formation au sein des INSPE des futurs enseignants à la promotion des activités physiques et sportives	Adopté
Article 4			
M. SAVIN, rapporteur	110	Nouvelle rédaction globale de l'article	Adopté
M. LOZACH	68	Participation des représentants des enseignants en éducation physique et sportive et des étudiants aux conférences régionales du sport	Retiré
M. LOZACH	45	Intégration des enjeux liés au développement et aux sports de nature aux thématiques couvertes par les projets sportifs territoriaux	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 4			
M. RETAILLEAU	1 rect.	Responsabilité des propriétaires ou de gestionnaires de sites naturels ouverts au public	Adopté

M. KERN	6 rect.	Fixation des règles de présentation d'un certificat médical par les commissions médicales des fédérations sportives	Adopté
M. LOZACH	46	Fixation des règles de présentation d'un certificat médical par les commissions médicales des fédérations sportives	Adopté
M. KERN	7 rect.	Meilleure prise en compte du sport dans les contrats de ville	Adopté
M. LOZACH	23	Régime de responsabilité des sportifs	Rejeté
M. LOZACH	47	Régime de responsabilité des sportifs	Retiré
M. LOZACH	70	Participation des supporters au capital des sociétés sportives	Rejeté
Mme VAN HEGHE	71	Procédure contradictoire dans le cadre des interdictions commerciales de stade	Rejeté
M. PIEDNOIR	14	Ex !tension du dispositif de reconnaissance de l'engagement étudiant à plusieurs catégories de sportifs de haut niveau	Adopté
M. LOZACH	62	Désignation d'un « référent activités physiques et sportives » au sein de chaque maison départementale des personnes handicapées (MDPH)	Rejeté

TITRE II : Relatif au renouvellement du cadre de la gouvernance des fédérations, de leurs instances déconcentrées, des ligues professionnelles et des organismes de représentation et de conciliation

Article(s) additionnel(s) avant Article 5

M. LOZACH	24	Statut de SCIC pour les fédérations sportives	Rejeté
-----------	----	---	---------------

Article 5

M. SAVIN, rapporteur	94 rect.	Application de la parité dans les instances dirigeantes nationales et régionales des fédérations sportives	Adopté
M. LOZACH	49	Précision rédactionnelle	Sans objet

Article(s) additionnel(s) après Article 5

M. SAVIN, rapporteur	82	Vote des fédérations sportives sur le principe et le montant des indemnités alloués au président de la fédération	Adopté
---------------------------------	----	---	---------------

Article 5 bis A (nouveau)

M. SAVIN, rapporteur	79	Application de la parité au sein du bureau du CNOSF	Adopté
---------------------------------	----	---	---------------

Article(s) additionnel(s) après Article 5 bis A (nouveau)

M. LOZACH	25	Application de la parité au sein du bureau du CPSF	Rejeté
-----------	----	--	---------------

Article 5 bis (nouveau)

M. SAVIN, rapporteur	80	Obligation pour les fédérations sportives de proposer un programme d'accès aux pratiques sportives aux personnes en situation de handicap	Adopté
---------------------------------	----	---	---------------

Article 6			
M. SAVIN, rapporteur	92	Prise en compte des sociétés commerciales dans le quota de 50 % du collège électoral réservé aux clubs pour désigner les présidents de fédération	Adopté
M. LOZACH	50	Prise en compte des sociétés commerciales dans le quota de 50 % du collège électoral réservé aux clubs pour désigner les présidents de fédération	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	90	Représentation des athlètes de haut niveau dans les instances dirigeantes de la fédération	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 6			
M. LOZACH	57	Représentation des organismes affiliés et agréés dans les instances dirigeantes des fédérations	Adopté
Article 6 bis (nouveau)			
M. SAVIN, rapporteur	81	Rôle du CNOSF concernant la défense de l'éthique	Adopté
M. LOZACH	51	Précision concernant le rapport annuel du CNOSF	Sans objet
Article 7			
M. SAVIN, rapporteur	111	Suppression de la limitation à 3 du nombre des mandats des présidents des fédérations sportives	Adopté
M. LOZACH	52	Précision rédactionnelle	Sans objet
Article 8			
M. SAVIN, rapporteur	93	Redéfinition du nombre des dirigeants sportifs soumis à la HATVP	Adopté
M. LOZACH	53	Précision rédactionnelle	Rejeté
M. LOZACH	26	Renforcement du contrôle de l'honorabilité des dirigeants de fédérations	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 8			
M. LOZACH	28	Présence des médecins dans les instances dirigeantes fédérales	Rejeté
M. SAVIN, rapporteur	95	Enseignement sur la prévention et la lutte contre les violences sexuelles dans le sport	Adopté
M. LOZACH	27 rect. bis	Représentation des sportifs, des entraîneurs, des arbitres et des juges de haut niveau dans les instances des fédérations	Retiré
Article 8 bis (nouveau)			
M. SAVIN, rapporteur	83	Diffusion de l'éthique et des valeurs du sport	Adopté
M. LOZACH	29	Référent chargé de l'inclusion et de la prévention des discriminations	Sans objet

M. LOZACH	30	Référent chargé de l'insertion sociale et professionnelle	Sans objet
M. LOZACH	31	Financement d'actions de lutte et de prévention des discriminations	Sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 8 bis (nouveau)			
M. LOZACH	32 rect.	Lutte contre l'homophobie	Adopté
M. LOZACH	33	Peine complémentaire en cas d'incitation à la haine ou à la violence	Rejeté
M. LOZACH	34	Rôle de la CERFRES	Irrecevable (48-3)
M. LOZACH	35	Elargissement de la délégation des fédérations à la création de diplômes et titres	Irrecevable (48-3)
M. LOZACH	36	Autorité du ministre des sports sur les CTS	Irrecevable (48-3)
Article 8 ter (nouveau)			
M. SAVIN, rapporteur	84	Précision rédactionnelle	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	85	Suppression d'une disposition concernant les ligues et les comités sportifs ultramarins	Adopté
M. LOZACH	54	Précision rédactionnelle et suppression d'une disposition concernant les ligues et les comités sportifs ultramarins	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 8 ter (nouveau)			
M. LOZACH	37	Précision rédactionnelle	Adopté
M. LOZACH	38	Délivrance de licences communes	Rejeté
M. LOZACH	39	Renforcement de l'obligation d'information des fédérations sur la souscription d'assurance	Retiré
M. LOZACH	55	Exploitation commerciale des supports photographiques ou audiovisuels	Adopté
M. LOZACH	56	Statut de reconversion des athlètes	Rejeté
TITRE III : Relatif au modèle Économique sportif			
Article(s) additionnel(s) après Article 9			
M. LOZACH	40	Création d'un délit d'initié sportif	Rejeté
M. LOZACH	41	Création d'un délit de manipulation des compétitions sportives	Rejeté
M. LOZACH	74	Statut des juges et arbitres de haut niveau des sports professionnels	Rejeté

Article 10			
M. LOZACH	42	Suppression d'un dispositif de lutte contre le piratage des retransmissions sportives	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	86	Suppression d'un dispositif de lutte contre le piratage des retransmissions sportives	Adopté
Article 10 bis A (nouveau)			
M. SAVIN, rapporteur	87	Garanties apportées à la création d'une société commerciale pour négocier les droits audiovisuels d'une ligue professionnelle	Adopté
M. LOZACH	58	Précision rédactionnelle	Sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 11			
M. ASSOULINE	73	Publicité en soirée pour France Télévisions	Irrecevable (48-3)
M. KERN	75 rect.	Interdiction administrative de stade	Retiré
M. KERN	76 rect.	Interdiction administrative de stade	Retiré
M. KERN	77 rect.	Contravention pour l'usage d'engins pyrotechniques dans les stades	Adopté
M. LOZACH	69 rect.	Premier contrat professionnel	Retiré
M. KERN	2 rect.	Premier contrat professionnel	Retiré
M. KERN	3 rect.	Statut des arbitres et juges de haut niveau des sports professionnels	Adopté
Mme VAN HEGHE	72 rect.	Interdiction administrative de stade	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 11 bis (nouveau)			
M. KERN	4 rect.	Utilisation de scanners dans les stades	Adopté
M. SAVIN, rapporteur	89	Photographie d'identité dans les fichiers des interdits de stades	Adopté
Proposition de loi visant à démocratiser le sport en France			
M. SAVIN, rapporteur	123	Intitulé de la proposition de loi	Adopté
M. LOZACH	44	Intitulé de la proposition de loi	Sans objet

La réunion est close à 12 h 5.

Proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire - Examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 14 heures.

M. Laurent Lafon, président. – Nous allons examiner le rapport de notre collègue Olivier Paccaud et élaborer le texte de la commission sur la proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire.

Je suis heureux d'accueillir Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis de la commission des lois, à laquelle nous avons délégué l'examen au fond des dispositions pénales du texte, en l'occurrence les articles 4 à 7. Nous serons évidemment libres de débattre du contenu des amendements déposés sur ces articles, mais c'est la rédaction adoptée par la commission des lois qui, en vertu de cette délégation, constituera le texte de la commission.

Je donne la parole à Olivier Paccaud pour nous faire part de ses conclusions sur le texte, puis Jacqueline Eustache-Brinio présentera celles de la commission des lois sur les dispositions qui lui ont été déléguées.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – Ces trois dernières années, le Sénat s'est penché à deux reprises sur la lutte contre le harcèlement scolaire. Lors du débat du projet de loi pour une école de la confiance, le Parlement a créé dans le code de l'éducation un article consacrant le droit à une scolarité sans harcèlement. Plus récemment, la mission d'information sur le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement présidée par notre collègue Sabine Van Heghe, et dont Colette Mélot était rapporteure, a établi un diagnostic précis sur la situation du harcèlement scolaire en France et identifié les points d'amélioration à apporter. Je partage son constat principal : une mobilisation générale est nécessaire pour lutter contre ce fléau, qui touche chaque année entre 800 000 et un million d'élèves. Cela a des conséquences psychologiques très lourdes, allant malheureusement parfois jusqu'à l'irréparable. En 2021, une vingtaine d'enfants et d'adolescents est décédée en France en raison du harcèlement scolaire dont ils ont été les victimes : au moins dix-huit suicides et un meurtre.

Depuis 2011, et la politique nationale de lutte contre le harcèlement scolaire lancée par Luc Chatel, tous les ministres de l'éducation nationale ont pris des initiatives pour endiguer et combattre le phénomène. Le dernier en date est le dispositif pHARe (programme de lutte contre le harcèlement à l'école). Expérimenté à partir de 2019 dans six académies, celui-ci est en voie de généralisation depuis septembre 2021. L'objectif du Gouvernement est qu'il soit présent dans l'ensemble des établissements primaires et des collèges à la rentrée 2022. Ce programme vise à avoir dans chaque établissement des personnes ressources, formées à la prévention et à la lutte contre le harcèlement scolaire, ainsi que des ambassadeurs. Selon les chiffres qui m'ont été transmis par le ministère, au 15 novembre 2021, 27 % des écoles élémentaires et 43 % des collèges publics sont engagés dans ce programme. Pour ma part, je me suis rendu dans les deux collèges de mon canton : l'un venait juste de le mettre en place ; l'autre n'en avait pas entendu parler.

La proposition de loi comprend deux mesures principales.

La première est la création d'un délit de harcèlement scolaire. Nous avons délégué l'examen au fond du titre II qui porte cette création à la commission des lois. J'ai beaucoup échangé avec Jacqueline Eustache-Brinio, qui nous présentera dans quelques instants les

conclusions de sa commission sur les articles concernés. Je la remercie d'ailleurs de m'avoir convié aux auditions qu'elle a organisées. Notons cependant qu'à la différence de l'Assemblée nationale, nos collègues de la commission des lois ont estimé qu'il n'était pas indispensable de créer un délit spécifique de harcèlement scolaire pour lutter contre ce fléau.

La seconde mesure, qui relève quant à elle de la compétence de notre commission, concerne une nouvelle définition du harcèlement scolaire dans le code de l'éducation, avec la création d'un nouvel article et l'abrogation de son récent article L. 511-3-1.

Cette nouvelle définition procède à trois élargissements. Le premier, le plus important, est la qualification du harcèlement d'un adulte de l'établissement sur l'élève, qualification qui ne relèverait ainsi plus du seul harcèlement entre pairs, c'est-à-dire entre élèves. Le deuxième est l'inclusion des étudiants, afin de rappeler que le droit à une scolarité sans harcèlement concerne également l'enseignement supérieur. Le troisième est un élargissement « spatial » : cette nouvelle définition inclut des faits commis « en marge de la vie scolaire » ou universitaire.

Par ailleurs, le nouvel article dédié à la lutte contre le harcèlement scolaire demande aux établissements d'enseignement, publics comme privés, du primaire, du secondaire, comme du supérieur, de prendre les mesures appropriées pour lutter contre le fléau. D'ailleurs, l'article 2 *bis* du texte donne aux comités d'éducation à la santé, à la citoyenneté et à l'environnement une nouvelle mission en ce sens.

Par de nombreux aspects, la portée de ce texte est principalement symbolique. Le droit à une scolarité sans harcèlement est déjà inscrit dans le code. Il s'agit également d'une liberté fondamentale qui peut faire l'objet d'un référendum. Ce droit s'applique à tous les élèves, qu'ils soient scolarisés dans des établissements relevant du public comme du privé.

Les élèves peuvent déjà être sanctionnés pour des faits commis en dehors de l'établissement qui ne sont pas dissociables de la qualité d'élèves. Il en est de même pour un harcèlement sur internet entre élèves. La circulaire du 17 août 2014 le mentionne explicitement. Plusieurs circulaires demandent déjà aux établissements de prendre des mesures face au harcèlement scolaire.

Néanmoins, ce texte peut et doit être porteur d'une dimension pédagogique forte. Il inscrit « noir sur blanc » le fait que des actes commis en dehors du temps et du lieu scolaires relèvent du harcèlement scolaire.

Ces clarifications et explicitations sont importantes pour des situations qui concernent majoritairement des mineurs, qu'ils soient victimes, harceleurs ou témoins.

Les amendements que je vous propose d'adopter portent sur quatre sujets.

Il s'agit d'abord de conserver la définition d'un harcèlement scolaire limité au harcèlement entre pairs. Je tiens à le rappeler : un adulte, qu'il soit enseignant, personnel administratif ou technique de l'éducation nationale ou encore assistant d'éducation, peut déjà être sanctionné administrativement et condamné pénalement pour des faits de harcèlement commis sur un élève. En droit pénal, il existe d'ailleurs des circonstances aggravantes lorsqu'un cas de harcèlement a lieu sur un mineur de moins de quinze ans. Je souhaite également éviter de jeter une suspicion sur l'institution scolaire en légiférant sur un phénomène dont nous ne mesurons pas vraiment l'ampleur. À l'heure où l'autorité des

professeurs est de plus en plus souvent remise en question par certains parents, ouvrir le « cadenas de la boîte de Pandore » ne me semble pas judicieux.

Il s'agit ensuite de préserver le rôle et la capacité d'action du réseau des œuvres universitaires en supprimant la mission de prévention contre le harcèlement en milieu universitaire confiée par l'Assemblée nationale au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) et aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous). Nos collègues députés proposent de s'appuyer sur les 1 600 référents étudiants mis en place dans le contexte de pandémie pour accompagner leurs pairs isolés ou en difficulté. Or leur financement n'est pas pérenne, et nul ne sait s'ils seront maintenus à la fin de l'année universitaire. De manière générale, cela pose la question des moyens humains dans l'éducation nationale et le supérieur pour prévenir et traiter le harcèlement scolaire. Je pense aux difficultés récurrentes que connaît la médecine scolaire depuis de nombreuses années.

Il me semble également indispensable d'inclure systématiquement la référence au cyberharcèlement à chaque fois que l'on agit pour prévenir le harcèlement scolaire. Le développement des *smartphones* et des réseaux sociaux a en effet bouleversé la donne et aggravé le mal. Le calvaire des harcelés ne s'arrête plus aux murs de l'école. Ne connaissant ni frontière temporelle ni frontière spatiale, le cyberharcèlement accable en permanence la jeune victime, jusqu'au cœur de sa sphère privée et familiale. Il n'y a désormais ni abri, ni répit. De manière symbolique, je vous proposerai d'ailleurs de modifier le titre de la proposition de loi afin de mentionner le cyberharcèlement.

Il me semble essentiel de mieux prendre en compte les témoins. La mission d'information sénatoriale l'a montré avec justesse : le harcèlement scolaire se construit très souvent dans une relation triangulaire entre victime, harceleur et témoins passifs. Agir sur les témoins, c'est casser la dynamique de groupe et faire comprendre à tous que les faits subis ne sont ni normaux ni acceptables.

Outre ces quatre sujets, je vous proposerai enfin la suppression de plusieurs dispositions d'ordre réglementaire.

D'un texte à portée symbolique, je vous propose d'en faire un texte à portée pédagogique, permettant une action à 360 degrés face au harcèlement scolaire et au cyberharcèlement.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis de la commission des lois. – La commission des lois s'est saisie pour avis des articles composant le titre II de cette proposition de loi qui modifie le code pénal, le code de procédure pénale et le code de justice pénale des mineurs.

La commission a souhaité s'inscrire dans la continuité des travaux de la mission d'information sur le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement que présidait notre collègue Sabine Van Heghe et dont la rapporteure était Colette Mélot et garantir la cohérence de notre droit pénal.

Le rapport de la mission d'information sénatoriale avait notamment souligné le risque lié à la volonté d'inscrire dans le code pénal un délit spécifique de harcèlement scolaire en affirmant : « Notre mission ne préconise pas de créer un délit spécifique de harcèlement scolaire. Au-delà de réaffirmer un interdit social, ce que nous ferons d'autres façons, cette solution risque de n'être qu'un "tigre de papier" et n'aura pas ou très peu d'effet. Elle

risquerait même de créer un sentiment de “bonne conscience” et de nuire à la nécessaire mobilisation générale. »

La commission des lois a donc adopté un amendement de réécriture de l'article 4, qui créait ce délit spécifique. Son périmètre posait en effet question et il était assorti d'un *quantum* de peine difficilement justifiable au regard de l'objectif de prévention et de réinsertion qui prime en matière de justice des mineurs. Car ce sont principalement des mineurs qui sont auteurs de harcèlement scolaire.

Il a néanmoins semblé à la commission des lois, à la suite de mes échanges avec votre rapporteur, que les députés ont pu souligner à juste titre que les faits de harcèlement survenant dans les établissements d'enseignement doivent être identifiés et faire l'objet d'une sanction renforcée. La nouvelle rédaction adoptée par la commission des lois intègre donc le harcèlement scolaire au sein du délit général de harcèlement dont il constituera une circonstance aggravante, complétant les circonstances aggravantes déjà prévues.

Le fait de caractériser les faits de harcèlement survenus dans les établissements d'enseignement comme une circonstance aggravante permettra d'éviter que soient sanctionnées différemment des situations pourtant similaires, dans lesquelles le harcèlement se produit non pas au sein d'un établissement, mais entre élèves d'établissements différents réunis sur le même site ou dans le bus de ramassage scolaire.

Nous avons également souhaité recentrer la caractérisation du harcèlement scolaire sur les faits impliquant les élèves. En effet, la proposition de loi met sur le même plan les faits de harcèlement entre élèves et ceux dont l'auteur est membre du personnel de l'établissement. Or, si les faits relevant du personnel des établissements d'enseignement doivent être réprimés lorsqu'ils sont constitutifs d'un harcèlement, il m'apparaît qu'ils ne peuvent pas être appréhendés de la même manière.

La solution adoptée par la commission des lois vise donc à assurer la cohérence des infractions et des sanctions tout en renforçant la prise en compte des faits survenant dans les établissements d'enseignement. C'est, nous semble-t-il, une solution équilibrée.

Sur l'article 4 *bis*, prévoyant la possibilité de saisie et de confiscation des téléphones portables et des ordinateurs utilisés par des personnes pour harceler un élève sur les réseaux sociaux, conformément au droit existant, la commission des lois a souhaité tirer les conséquences de deux décisions du Conseil constitutionnel en matière de confiscation des biens ayant servi à commettre un harcèlement et de réquisition des données de connexion. L'absence de disposition en la matière serait en effet de nature à entraver gravement la conduite des enquêtes. C'est après un échange avec la Chancellerie que nous avons modifié cet article.

L'article 5, qui modifie le code de procédure pénale pour favoriser l'enregistrement de l'audition du mineur victime de harcèlement dans le cadre d'une procédure pénale, déjà recommandé, mais non explicitement prévu par la loi, a fait l'objet d'une coordination.

L'article 6 modifie le code de la justice pénale des mineurs pour préciser que les stages ordonnés par le juge dans le cadre de la mise à l'épreuve éducative peuvent comporter un volet spécifique de sensibilisation aux risques liés au harcèlement scolaire. Cela relève du domaine réglementaire. La commission propose donc de le supprimer.

Enfin, l'article 7 renforce les obligations pesant sur les fournisseurs d'accès internet et les hébergeurs en matière de traitement des cas et de signalement aux autorités des faits de harcèlement scolaire. Par coordination avec la réécriture de l'article 4, la commission propose de le supprimer. Les obligations prévues pour tous les cas de harcèlement s'appliqueront donc dans l'attente d'une législation européenne, seule à même d'apporter des solutions efficaces, notamment sur la levée de l'anonymat.

M. Laurent Lafon, président. – Avant d'ouvrir la discussion générale, il nous appartient de définir le champ d'application de l'article 45 de la Constitution sur ce texte.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – Je propose d'inclure les dispositions relatives au harcèlement scolaire et au cyberharcèlement, ainsi que les mesures visant à prévenir et à lutter contre ceux-ci et le délit de harcèlement. Serait en revanche exclu du périmètre le harcèlement moral dont seraient victimes des personnels de l'éducation nationale ou de l'enseignement supérieur.

Il en est ainsi décidé.

Mme Toine Bourrat. – Je salue le travail de notre rapporteur. Les travaux préparatoires se sont inscrits dans la droite ligne des activités de la mission d'information sénatoriale.

Les modifications substantielles que nous proposons démontrent notre volonté de caractériser précisément le mal à traiter. Je pense d'abord au recentrage de la définition du harcèlement scolaire : la précision sémantique souhaitée par M. le rapporteur est fondamentale. Elle permet de prévenir l'effet pervers qu'aurait engendré la rédaction initiale. Nous ne pouvions laisser courir le risque d'une exposition des adultes et notamment des professeurs qui, dans le cadre de l'exercice de leur autorité, auraient pu faire l'objet de poursuites pour de prétendus cas de harcèlement. Je pense aussi à la prise en compte du volet numérique dans la caractérisation du fléau : il n'est plus possible de dissocier le harcèlement scolaire du cyberharcèlement. C'est un *continuum* qu'il faut affronter.

Bien que ce texte soit examiné en procédure accélérée, en fin de mandature, et à la veille de la conclusion de nos travaux, nous ne pouvons manquer une telle fenêtre d'opportunités pour agir. Nous le devons à notre jeunesse.

Si la caractérisation du mal par la reconnaissance d'un délit spécifique constitue une avancée substantielle, nous demeurons encore essentiellement dans le curatif, manquant peut-être l'occasion d'être plus entreprenants en amont. Nous croyons à la prévention et à la détection, mais surtout à la responsabilisation : sur ce volet, le texte manque de corps.

Je regrette d'abord que les parents ne soient pas évoqués. À mon sens, la place de l'adulte devrait être spécifiée dans un texte de cette nature. L'autorité parentale implique des droits, mais aussi des devoirs, notamment pour les parents d'élèves harceleurs. Aujourd'hui, les parents s'immiscent dans la vie des établissements, où ils n'ont pas de légitimité, et se délestent paradoxalement de leurs devoirs lorsqu'il faut réparer un tort.

Je regrette également que la responsabilisation des réseaux sociaux ne soit pas plus précisément abordée. La liberté de navigation ne peut pas se déployer dans une telle anarchie normative où se noient des victimes souvent mineures et dépourvues de recours. Nous avons besoin d'un principe de précaution qui engagerait les réseaux sociaux et

permettrait d'inverser la charge de la preuve : ce n'est pas au harcelé de s'évertuer à prouver les méfaits qu'il supporte ; c'est à la plateforme qui en relaie le contenu d'en limiter l'expansion.

L'école doit cesser d'être un espace de souffrance et redevenir ce sanctuaire où se forgent la conscience d'autrui, la vie en société et la citoyenneté. Tout ce qui tend vers cet objectif doit être soutenu, accompagné et amplifié. Notre groupe votera en faveur du texte.

Mme Sabine Van Heghe. – Le texte rejoint sur de nombreux points les conclusions de notre mission d'information et propose de réelles avancées, même si l'on peut s'interroger sur les sanctions très sévères qui sont prévues, d'autant que les instruments juridiques existent déjà, mais ne sont pas suffisamment utilisés.

Des dispositions vont dans le bon sens : la nouvelle place donnée à cette lutte dans le code de l'éducation, l'extension de la définition du harcèlement scolaire au harcèlement universitaire et au cyberharcèlement, l'extension aux faits survenus en cité universitaire et la nouvelle mission des Crous, l'application des nouvelles dispositions aux établissements privés en contrat ou hors contrat, le renforcement de l'information et la sensibilisation de l'ensemble du personnel, la saisine du matériel, la mise en œuvre de stages de responsabilisation à la vie scolaire – également une préoccupation de la mission d'information – et l'obligation pour les prestataires de services de communication en ligne de lutter contre le harcèlement scolaire et universitaire.

D'autres, comme la création d'un délit de harcèlement scolaire et les peines applicables, qui sont particulièrement lourdes, font débat. La mission d'information sénatoriale avait préféré miser sur une meilleure prévention.

Mme Annick Billon. – L'actualité nous obligeait à nous saisir du sujet, même si ce texte ne constitue pas une réponse suffisante.

La proposition de loi ne tient pas assez compte du fait que, dans les affaires de harcèlement – le rapporteur l'a souligné –, il y a le harcelé, le harceleur et les témoins. J'approuve les amendements proposés par le rapporteur permettant une meilleure prise en compte des témoins.

Par ailleurs, et comme l'a souligné le rapporteur, sans financement, la pérennité des mesures adoptées n'est pas assurée.

Ne pas intégrer le cyberharcèlement dans ce texte, c'est méconnaître la réalité contemporaine du harcèlement : aujourd'hui, avec les *smartphones*, celui-ci a lieu vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept. Nous approuvons le changement d'intitulé proposé par le rapporteur.

Je suis favorable à ce que le délit spécifique soit cantonné au harcèlement entre pairs.

Nous ne pourrons combattre le harcèlement que grâce à la formation des professeurs. Ce sont eux qui peuvent repérer les cas et accompagner les victimes. Aujourd'hui, seulement 35 % des enseignants se sentent suffisamment armés pour cela. 83 % indiquent n'avoir reçu aucune formation et information sur la détection du harcèlement scolaire et l'accompagnement des victimes.

Il est essentiel d'insister sur les moyens humains et financiers. La médecine scolaire est la grande absente dans les établissements, à tous les niveaux. C'est pourtant grâce aux médecins scolaires et aux psychologues que l'on pourra aider les harceleurs, les harcelés et les témoins à parler.

Ne laissons pas croire que la création d'un nouveau délit suffira à résoudre le problème. Si c'était le cas, nous aurions déjà pu le régler à partir des textes existants.

Le groupe Union Centriste suivra les propositions formulées par les rapporteurs.

Mme Céline Brulin. – Nous souscrivons aux propos de nos collègues sur la nécessité d'une mobilisation générale de la société face à ce fléau qu'est le harcèlement, dont l'existence des réseaux sociaux et des plateformes aggrave les conséquences.

Nous approuvons les observations du rapporteur sur le caractère symbolique de cette loi et celles de la rapporteure pour avis sur l'existence d'instruments juridiques. Il faudrait se pencher sur la manière de mieux les utiliser et appliquer.

La création d'un délit spécifique, qui est au cœur du texte, nous interroge. Comme cela a été souligné, la lutte efficace contre ce phénomène passe par l'action systémique, conjuguée de plusieurs protagonistes, dont les personnels de la santé scolaire.

J'attire votre attention sur le fait qu'à force de confier trop de responsabilités à l'éducation nationale, qu'il s'agisse d'environnement, de laïcité ou de lutte contre le harcèlement, on perd en efficacité. *Idem* pour les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté, dont le champ d'action est toujours plus large. Je salue le travail des rapporteurs pour essayer de resserrer le propos du texte, mais nous nous abstiendrons tout de même.

Enfin, et sans vouloir faire de parallèle douteux, quand le Président de la République affiche comme objectif d'« emmerder » des catégories de citoyens, ce n'est pas forcément le meilleur exemple donné à la jeunesse.

M. Max Brisson. – Au risque d'être taxé de déviationnisme, je suis d'accord avec ce que Céline Brulin a indiqué. Je partage également les propos de Toine Bourrat qui s'est exprimée au nom du groupe Les Républicains et je salue le travail des rapporteurs.

J'en ai assez de ces actes manqués du Gouvernement, qui passe par de fausses propositions de loi. J'en ai également assez de ces lois d'émotion ou d'opportunité électorale. La loi n'est pas faite pour répondre à une émotion ; elle est faite pour s'inscrire dans la durée, afin de résoudre de vrais problèmes. Et, en matière d'école, ce n'est pas cela qui manque.

Avec cette proposition de loi, nous sommes dans la redondance. On n'échappe pas à la volonté de rendre le code de l'éducation obèse ; à force d'être obèse, celui-ci n'aura plus aucune signification. Le Sénat s'honorera, me semble-t-il, à dire que cela suffit.

En outre, si l'on charge trop la barque sur la formation des professeurs, celle-ci finira par couler ; elle n'en est plus très loin. Disons-le ici une fois pour toutes : l'école ne réglera pas les problèmes de la société ; c'est à la société de le faire.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Laurent Lafon, président. – Je vous proposer d'appeler en priorité les amendements déposés sur les articles dont l'examen a été délégué à la commission des lois.

Article 4

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – La commission des lois n'a pas adopté l'amendement COM-1, qui vise à supprimer l'article 4.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

La commission des lois a adopté mon amendement COM-4, qui propose une réécriture globale de l'article, en supprimant le délit spécifique du code et en le remplaçant par une circonstance aggravante dans le droit existant.

L'amendement COM-4 est adopté.

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

Article 4 bis (nouveau)

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – La commission des lois a adopté l'amendement COM-5. Il prend en compte deux décisions récentes du Conseil constitutionnel qui pourraient fragiliser le texte, en particulier sur la saisie des tablettes et des ordinateurs.

L'amendement COM-5 est adopté.

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

Article 5

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – La commission des lois a adopté l'amendement COM-6 de coordination.

L'amendement de coordination est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-7 vise à supprimer l'article 6, dont le contenu relève, selon nous, du domaine réglementaire. Il a été adopté par la commission des lois.

L'amendement COM-7 est adopté.

L'article 6 est supprimé.

Article 7

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-8, adopté par la commission des lois, vise, par coordination, à supprimer l'article 7. Son adoption fait tomber l'amendement COM-2.

L'amendement COM-8 est adopté ; l'amendement COM-2 devient sans objet.

L'article 7 est supprimé.

M. Laurent Lafon, président. – Nous passons à l'examen des autres amendements.

Article 1^{er}

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement COM-9 vise à restreindre la définition au harcèlement entre pairs, c'est-à-dire *ipso facto* à conserver la définition du harcèlement scolaire qui figure dans le code de l'éducation. Le sujet avait donné lieu à des débats très intéressants entre le ministre Jean-Michel Blanquer et le rapporteur Max Brisson lors de l'examen du projet de loi pour une école de la confiance. Il y avait eu un consensus pour estimer que le harcèlement scolaire s'effectue entre élèves. Bien entendu, cela ne signifie pas qu'il n'y aurait pas d'adultes harceleurs. Mais il existe déjà des armes juridiques pour les poursuivre.

L'amendement COM-9 est adopté.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement COM-10 est un amendement de coordination avec les modifications votées à l'article 4.

M. Cédric Vial. – La rédaction proposée mentionne l'« établissement d'enseignement ». Peut-être faudrait-il envisager une autre formulation pour les écoles maternelles et primaires.

L'amendement COM-10 est adopté.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement COM-11 concerne les œuvres universitaires. Nos collègues de l'Assemblée nationale ont prévu de charger le Cnous ou les 1 600 référents étudiants d'une mission de lutte contre le harcèlement. Pour nous, les principales missions du réseau des œuvres universitaires sont le logement et l'aide sociale. En plus, un problème de financement se pose à l'évidence. Nous proposons donc de supprimer cette nouvelle mission donnée au réseau des œuvres universitaires.

L'amendement COM-11 est adopté.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement COM-12 vise à préciser que la lutte contre le harcèlement scolaire doit nécessairement inclure celle contre le cyberharcèlement. Le terme est l'un des grands oubliés de la proposition de loi ; à la base, il n'apparaissait qu'une seule fois dans le texte. Pourtant, en matière de harcèlement, tout a changé depuis l'apparition des réseaux sociaux et des *smartphones* sont apparus. La notion de cyberharcèlement, qui figurait dans le titre de la mission d'information sénatoriale, doit être présente dans le texte.

L'amendement COM-12 est adopté.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement COM-13 vise à inclure les témoins dans la lutte et la prévention du harcèlement. Ils ne sont pas mentionnés dans le texte. Pourtant, ils ont un rôle à jouer : un témoin peut malheureusement parfois devenir actif. L'objectif est de mobiliser et de responsabiliser tous les élèves concernés, pas seulement les harceleurs et les harcelés. Voilà quelques années, une campagne d'information gouvernementale définissait les élèves, notamment ceux, témoins, qui ne restaient pas passifs face à des cas de harcèlement, comme des « petits héros du quotidien » ; je trouve cette expression particulièrement opportune.

L'amendement COM-13 est adopté.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'alinéa 5 prévoit une information annuelle des parents d'élèves sur les risques du harcèlement scolaire et le cyberharcèlement. Mais nos collègues députés ont étonnamment oublié d'y faire figurer les élèves. L'amendement COM-14 vise à réparer cet oubli.

L'amendement COM-14 est adopté.

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

Article 1^{er} bis (nouveau)

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement COM-15 vise, là encore, à introduire une référence au cyberharcèlement.

L'amendement COM-15 est adopté.

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

Article 2

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement COM-16 vise à inclure la lutte contre le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement parmi les missions des directions des établissements privés hors contrat. L'autorité publique, en l'occurrence le préfet, peut avoir un rôle à jouer.

L'amendement COM-16 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement COM-17 est un amendement de réécriture globale de l'article 3. Cela concerne la formation, initiale et continue, non seulement des enseignants, mais également de toutes les personnes habilitées à intervenir dans le monde de l'éducation. Des modèles de formation existent dans certains rectorats et pas dans d'autres ; je souhaite les rendre obligatoires. Je propose également d'élargir le contenu de la formation à la prise en charge des témoins.

L'amendement COM-17 est adopté.

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

Article 3 bis (nouveau)

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement COM-18 vise à supprimer l'article 3 *bis* qui prévoit une référence aux associations de lutte contre le harcèlement dans le document informatif relatif à la vie associative prévu par le code de l'éducation. Je ne souhaite évidemment pas dénigrer l'action de ces associations. Mais une telle mesure relève d'une circulaire. N'alourdissons pas inutilement le code de l'éducation.

L'amendement COM-18 est adopté.

L'article 3 bis est supprimé.

Article 3 ter (nouveau)

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement COM-19 vise, par cohérence, à supprimer l'article 3 *ter*, qui prévoit, lui aussi, de confier de nouvelles missions au Cnous et aux Crous.

L'amendement COM-19 est adopté.

L'article 3 ter est supprimé.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – L'amendement COM-20 est le plus symbolique. Il s'agit de modifier l'intitulé de la proposition de loi, afin d'y faire figurer la lutte contre le cyberharcèlement.

L'amendement COM-20 est adopté.

L'intitulé de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Mme Sabine Van Heghe. – J'ai l'impression de revivre nos six mois de mission d'information sénatoriale. Nos conclusions n'ont pas du tout été prises en considération par le gouvernement. Si nos recommandations, qui sont simples et pragmatiques, étaient mises en œuvre, nous avancerions déjà beaucoup dans la lutte contre le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement.

Comme l'article 4, qui était pour nous le gros point d'achoppement dans ce texte, a été réécrit, notre abstention s'est transformée en vote pour.

M. Olivier Paccaud, rapporteur. – Dans l'élaboration du texte de la commission, j'ai essayé de m'appuyer au maximum sur le travail de votre mission d'information, qui était tout à fait remarquable.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

**TITRE I^{ER} : DE LA PRÉVENTION DES FAITS DE HARCÈLEMENT SCOLAIRE
ET DE LA PRISE EN CHARGE DES VICTIMES**

Article 1^{er}

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PACCAUD, rapporteur	9	Restriction de la définition de harcèlement scolaire au harcèlement entre pairs	Adopté
M. PACCAUD, rapporteur	10	Amendement de coordination	Adopté
M. PACCAUD, rapporteur	11	Suppression de la nouvelle mission de lutte contre le harcèlement en milieu universitaire pour le réseau des œuvres universitaires	Adopté
M. PACCAUD, rapporteur	12	Prise en compte du cyberharcèlement dans la lutte contre le harcèlement scolaire	Adopté
M. PACCAUD, rapporteur	13	Prise en charge des témoins de harcèlement scolaire	Adopté
M. PACCAUD, rapporteur	14	Information annuelle des élèves sur la lutte contre le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement	Adopté

Article 1^{er} bis (nouveau)

M. PACCAUD, rapporteur	15	Extension des missions des comités à l'éducation, à la citoyenneté, à la santé et à l'environnement	Adopté
-----------------------------------	----	---	---------------

Article 2

M. PACCAUD, rapporteur	16	Lutte contre le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement dans les établissements d'enseignement hors contrat	Adopté
-----------------------------------	----	---	---------------

Article 3

M. PACCAUD, rapporteur	17	Création d'un chapitre dédié à la prévention et la lutte contre le harcèlement scolaire et renforcement de la formation de l'ensemble des acteurs	Adopté
-----------------------------------	----	---	---------------

Article 3 bis (nouveau)

M. PACCAUD, rapporteur	18	Amendement de suppression de l'article	Adopté
-----------------------------------	----	--	---------------

Article 3 ter (nouveau)

M. PACCAUD, rapporteur	19	Amendement de suppression d'article	Adopté
-----------------------------------	----	-------------------------------------	---------------

TITRE II : AMÉLIORATION DU TRAITEMENT JUDICIAIRE DES FAITS DE HARCÈLEMENT SCOLAIRE ET UNIVERSITAIRE

Article 4

Mme VAN HEGHE	1	Suppression d'article	Rejeté
---------------	---	-----------------------	---------------

Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure pour avis	4	Réintégration du harcèlement scolaire au sein du délit général de harcèlement	Adopté
Article 4 bis (nouveau)			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure pour avis	5	Prise en compte de deux questions prioritaires de constitutionnalité relatives à la peine de confiscation et aux réquisitions	Adopté
Article 5			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure pour avis	6	Amendement de coordination	Adopté
Article 6			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure pour avis	7	Suppression d'article	Adopté
Article 7			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure pour avis	8	Suppression d'article	Adopté
Mme VAN HEGHE	2	Renforcement des contraintes pesant sur les hébergeurs et fournisseurs d'accès à internet	Rejeté
TITRE III : DISPOSITIONS DIVERSES			
Proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire			
M. PACCAUD, rapporteur	20	Modification du titre de la proposition de loi	Adopté

La réunion est close à 14 h 55.

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

Mercredi 5 janvier 2022

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Communication

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Mes chers collègues, je vous présente mes meilleurs vœux pour l'année 2022. Je vous souhaite une bonne santé – nous en aurons besoin pour faire face à tout le travail que nous aurons à abattre !

Je laisse la parole à M. le président de la commission, qui est avec nous en visioconférence.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Mes chers collègues, je ne peux être physiquement parmi vous aujourd'hui, à l'isolement pour cause de covid, mais je serai de retour au Sénat demain matin. Je veux d'ores et déjà vous souhaiter à toutes et à tous une bonne année.

Je veux vous communiquer les dernières informations concernant le projet de loi instaurant le passe vaccinal. L'Assemblée nationale a siégé hier soir et cette nuit, mais a suspendu ses travaux. À l'heure où je vous parle, elle doit encore examiner 449 amendements. Elle ne reprendra sa séance que cet après-midi à 15 heures et rien ne garantit que nous recevions le texte demain matin.

Notre agenda s'en voit bien évidemment bousculé. Je vous propose, sous réserve que nous puissions disposer d'un texte demain très tôt dans la matinée, que nous auditionnions Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, demain en début d'après-midi, et que notre commission des lois se réunisse à 17 heures.

Bien évidemment, ces informations doivent être prises avec les réserves qui s'imposent, compte tenu de l'état d'avancement des travaux à l'Assemblée nationale. À défaut, nos travaux pourraient être décalés à nouveau d'un ou plusieurs jours.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous sommes dans une situation confuse. Au-delà de la confusion du calendrier et des horaires, il y a quelque confusion des esprits, y compris éminents... Quand on a une certaine idée de la République et des plus hautes fonctions, on ne peut qu'être sidéré par certains propos qui ont pu être tenus... Cela contribue à un climat qui n'est pas celui que l'on pourrait souhaiter pour notre pays.

Notre groupe a pris position voilà plusieurs mois pour l'obligation vaccinale. On nous a vilipendés, mais, d'une certaine façon, nous avons dit ce à quoi l'on arrive aujourd'hui sans le dire.

Notre position était claire. C'est le jeu de la démocratie que chacun puisse exprimer ses positions, mais le moins que l'on puisse dire est que certains propos ne sont pas de nature à rassembler les Français ni à convaincre ceux qui ne souhaitent pas se faire vacciner de changer d'avis.

J'espère que nous pourrons suivre le calendrier qu'a indiqué le président de notre commission des lois, mais rien n'est certain : nous sommes soumis à un aléa. Il ne serait pas absurde que nous demandions au Premier ministre ce qu'il pense de cette situation. Quoi qu'il en soit, il faudrait peut-être qu'il y ait une parole sur ce sujet. Les conditions de travail qui nous sont imposées ne sont pas les meilleures que l'on puisse imaginer.

Désignation de rapporteurs

Mme Catherine Di Folco, présidente. – En application de l'article 19 *bis* de notre règlement, nous devons désigner un rapporteur sur la proposition de nomination de M. Didier Leschi par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), en application de loi organique et de la loi du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

M. le président de la commission des lois est candidat à cette désignation.

M. Jean-Yves Leconte. – Est-ce une procédure nouvelle ?

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – C'est effectivement la première fois que nous appliquons la modification de notre règlement qui consiste, lorsque nous avons à procéder à une audition en vue d'une désignation proposée par le Président de la République, le président du Sénat ou le président de l'Assemblée nationale, à ce qu'un rapporteur soit nommé, au sein des commissions, pour préparer un rapport préalable à l'audition, ce qui était déjà un peu le cas en pratique.

Je vous propose de me charger du premier rapport qui sera rédigé en application de cette modification.

M. Jean-Pierre Sueur. – La formalisation d'un rapport est une bonne idée.

M. Jean-Yves Leconte. – Pour l'OFII, c'était d'ailleurs une suggestion de la commission des lois.

La commission des lois désigne M. François-Noël Buffet rapporteur sur la proposition de nomination de M. Didier Leschi par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), en application de loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous devons également désigner un rapporteur sur le projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique.

M. le président de notre commission propose qu'il s'agisse de M. Philippe Bas, qui rapporte les travaux du Sénat sur ces questions depuis désormais vingt-quatre mois.

La commission des lois désigne M. Philippe Bas rapporteur sur le projet de loi n° 4857 (A.N., XV^e lég.) renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique, sous réserve de sa transmission.

Projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire - Désignation des candidats de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, M. Philippe Bas, Mme Chantal Deseyne, M. Philippe Bonnecarrère, M. Jean-Pierre Sueur, Mme Laurence Rossignol, M. Alain Richard, comme membres titulaires, et M. Stéphane Le Rudulier, Mme Catherine Di Folco, Mme Nadine Bellurot, M. Hervé Marseille, M. Jean-Yves Leconte, Mme Maryse Carrère, Mme Éliane Assassi, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique.

Proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire – Examen du rapport pour avis

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous allons examiner le rapport pour avis de Mme Jacqueline Eustache-Brinio sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à combattre le harcèlement scolaire.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – Madame la présidente, mes chers collègues, notre commission s'est saisie pour avis de la proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire, examinée au fond par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

La proposition de loi compte 12 articles, répartis en trois titres.

Le titre I, relatif à la prévention des faits de harcèlement scolaire et à la prise en charge des victimes, modifie à cette fin le code de l'éducation. Son examen relève de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

Le titre II tend à l'« amélioration du traitement judiciaire des faits de harcèlement scolaire et universitaire ». Il modifie le code pénal, le code de procédure pénale et le code de la justice pénale des mineurs. C'est ce titre dont l'examen a été délégué au fond à notre commission.

Le titre III comportait un gage, levé par le Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale.

Le caractère faiblement normatif des mesures soumises à l'examen du Sénat reflète la difficulté à traiter du harcèlement scolaire par la loi, alors qu'il relève, d'une part, des projets d'établissement et des protocoles élaborés par l'éducation nationale au plus près du terrain, et d'autre part, de la régulation des réseaux sociaux, dont la complexité appelle une réponse de niveau européen.

La mission d'information du Sénat sur le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement, que présidait notre collègue Sabine Van Heghe et dont la rapporteure était Colette Mélot, a formulé ce constat dans son rapport publié en septembre dernier, tout en soulignant la nécessité d'une prise de conscience et d'une mobilisation de tous les acteurs. L'ampleur du phénomène appelle effectivement une action rapide, déterminée et efficace, mais qui ne soit pas nécessairement de nature législative.

La volonté de marquer par la loi un engagement contre le harcèlement scolaire conduit les auteurs de la proposition de loi à proposer des dispositions qui sont soit de nature réglementaire, soit « expressives », selon la formule consacrée. Elles sont largement redondantes avec les infractions existantes sur la qualification des faits, mais cherchent à s'en distinguer par un quantum de peine supérieur.

L'article 4 de la proposition de loi propose ainsi de créer un délit spécifique de harcèlement scolaire puni de quatre à dix ans d'emprisonnement et de 45 000 à 150 000 euros d'amende, soit un alignement sur les peines prévues pour le harcèlement au sein du couple et plus de trois fois plus que les peines actuellement prévues. Ce délit viserait les faits de harcèlement tels qu'ils sont déjà prévus par l'article 222-33-2-2 du code pénal, qui vise le délit général de harcèlement, mais uniquement lorsque le ou les auteurs – élèves ou personnel – et la victime étaient présents à l'origine au sein d'un même établissement d'enseignement. Je souligne que la notion d'établissement d'enseignement couvre tous les établissements – écoles, collèges, lycées, mais aussi universités – et tout établissement d'enseignement supérieur. Le nouveau délit est, en fait, un cas particulier du délit général de harcèlement, mais avec un quantum de peine nettement plus élevé.

Le rapport de la mission d'information sénatoriale avait souligné le risque lié à cette approche, en affirmant : « notre mission ne préconise pas de créer un délit spécifique de harcèlement scolaire. Au-delà de réaffirmer un interdit social – ce que nous ferons d'autres façons –, cette solution risque de n'être qu'un "tigre de papier" et n'aura pas ou très peu d'effet. Elle risquerait même de créer un sentiment de "bonne conscience" et de nuire à la nécessaire mobilisation générale. »

Dans le prolongement des travaux de cette mission, et pour conserver la cohérence des infractions pénales, je vous proposerai donc de ne pas retenir l'idée d'un délit spécifique, dont le périmètre pose question et qui se trouverait assorti d'un quantum de peine difficilement justifiable au regard de l'objectif de prévention et de réinsertion qui prime en matière de justice des mineurs, car ce sont principalement des mineurs qui sont auteurs de harcèlement scolaire.

Il me semble néanmoins que c'est à juste titre que les députés ont souligné que les faits de harcèlement survenant dans les établissements scolaires doivent être identifiés et faire l'objet d'une sanction renforcée. Je vous proposerai donc une nouvelle rédaction de l'article 4 du projet de loi, réintégrant le harcèlement scolaire au sein du délit général de harcèlement, dont il constituera une circonstance aggravante, complétant les circonstances aggravantes déjà prévues.

Cette réintégration répond à trois objectifs.

Le premier est d'assurer la cohérence des dispositions pénales applicables au harcèlement et d'éviter la multiplication des infractions visant à réprimer les mêmes comportements, d'autant plus que l'article 222-33-2-2 du code pénal a justement été créé par

la loi du 4 août 2014 afin de prendre en compte le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement, au-delà du harcèlement au travail et du harcèlement au sein du couple, qui étaient déjà sanctionnés – les rapports de notre ancienne collègue Virginie Klès et de l'Assemblée nationale de l'époque sont clairs sur ce point.

Le deuxième objectif de l'amendement que je vous soumets est d'assurer la cohérence des peines applicables pour des faits similaires et d'éviter ainsi tout risque de rupture d'égalité. En effet, fonder la possibilité de sanctions lourdes sur la seule coprésence de l'auteur et de la victime au sein d'un même établissement d'enseignement, comme le fait la proposition de loi, paraît trop restrictif par rapport à la réalité des faits de harcèlement susceptibles de toucher les élèves : cela conduirait à ce que les cas de harcèlement impliquant des élèves d'établissements différents, mais réunis géographiquement ou survenant à l'occasion d'un ramassage scolaire seraient moins sévèrement sanctionnés, alors même que la victime ne pourrait pas se soustraire à la présence physique du ou des auteurs plus facilement que s'ils se trouvaient dans la même structure juridique. L'amendement que je vous propose conduit à ce que tous les faits de harcèlement touchant les élèves soient pris en compte et sanctionnés de la même manière.

Le troisième objectif de l'amendement est de recentrer la caractérisation du harcèlement scolaire sur les faits impliquant les élèves. En effet, la proposition de loi met sur le même plan les faits de harcèlement entre élèves et ceux dont l'auteur est membre du personnel de l'établissement. Or, si les faits relevant du personnel des établissements d'enseignement doivent évidemment être réprimés lorsqu'ils sont constitutifs d'un harcèlement, il m'apparaît qu'ils ne peuvent être appréhendés de la même manière.

La solution que je vous propose vise donc à assurer la cohérence des infractions et des sanctions, tout en renforçant la prise en compte des faits survenant dans les établissements d'enseignement. C'est, me semble-t-il, une solution équilibrée.

J'en viens à l'article 4 *bis* de la proposition de loi, qui prévoit la possibilité de saisie et de confiscation des téléphones portables et ordinateurs qui auront été utilisés par des personnes pour harceler un élève en utilisant les réseaux sociaux, conformément au droit existant. Je vous proposerai ici encore un amendement de réécriture afin de tirer les conséquences de deux décisions du Conseil constitutionnel en matière de confiscation des biens ayant servi à commettre un harcèlement et de réquisition des données de connexion. L'absence de disposition en la matière serait, en effet, de nature à gravement entraver la conduite des enquêtes. C'est après des échanges avec le ministère de la Justice que nous vous proposons cet amendement.

L'article 5 modifie le code de procédure pénale pour favoriser l'enregistrement de l'audition du mineur victime de harcèlement dans le cadre d'une procédure pénale, déjà recommandée, mais non explicitement prévue par la loi. Bien que faiblement normatif, il n'appelle qu'un amendement de coordination.

L'article 6 modifie le code de la justice pénale des mineurs pour préciser que les stages ordonnés par le juge dans le cadre de la mise à l'épreuve éducative peuvent comporter un volet spécifique de sensibilisation aux risques liés au harcèlement scolaire. Il relève du domaine réglementaire ; je propose donc de le supprimer.

Enfin, l'article 7 renforce les obligations pesant sur les fournisseurs d'accès internet et les hébergeurs en matière de traitement des cas et de signalement aux autorités des

faits de harcèlement scolaire. Par coordination avec la réécriture de l'article 4, la commission propose de le supprimer.

Nous partageons tous la volonté de lutter contre le harcèlement scolaire, et des ajustements aux mesures législatives existantes peuvent toujours être utiles, mais nous payer de mots ne sert à rien et peut même parfois s'avérer dangereux. Je vous propose donc de veiller à ce que les mesures pénales de la proposition de loi soient réellement normatives, utiles et applicables. Il me semble que c'est notre responsabilité en tant que législateurs, surtout en ce domaine.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Notre groupe a inscrit ce texte dans son espace réservé, car il lui paraît porter des dispositions utiles pour affermir l'effectivité de la lutte contre les phénomènes de harcèlement scolaire. Ces agressions répétées, souvent effectuées en « meute », font de nombreuses victimes, ébranlent les valeurs de l'école ainsi que le développement des personnes.

Notre Haute Assemblée a elle-même produit un travail d'importance sur le sujet, au travers d'une mission d'information qui a fait état de 800 000 à 1 million d'élèves victimes de harcèlement scolaire chaque année, soit plus de 10 % des élèves.

Le rapport d'information a souligné la trop faible connaissance des outils en vigueur, mais également l'insuffisance de ces outils face aux vecteurs, notamment numériques, du harcèlement scolaire.

La présente proposition de loi de nos collègues députés renforce ces outils, au travers, d'une part, de dispositions qui arment la communauté éducative et, d'autre part, de dispositions pénales améliorant le traitement judiciaire des faits de harcèlement scolaire et universitaire.

Dans la continuité de l'unanimité rencontrée à l'Assemblée nationale, nous pourrons assez largement converger sur ce texte au Sénat, comme en témoignent d'ailleurs les propositions d'amendements techniques et cohérentes de notre rapporteure pour avis.

Au-delà des textes, c'est un ensemble de moyens qu'il faudra déployer pour notamment faire de la prévention en matière de harcèlement scolaire.

M. Philippe Bonnecarrère. – Chacun comprend que le harcèlement scolaire soit un sujet de société, qu'il y ait à cet égard des éléments très préoccupants et que, plus globalement, la société doive assurer la prévention de telles difficultés. Reste à savoir si cela doit être fait par le droit pénal, alors qu'existent déjà des dispositions en cette matière.

Je veux simplement rappeler que, depuis quelques années, nous avons multiplié les dispositions pénales, dans les lois sur le respect des principes de la République, ou Climat et Résilience ou encore dans les textes récents en matière, par exemple, de prévention des mesures concernant l'orientation sexuelle. D'autres dispositions sont dans le circuit législatif s'agissant des lanceurs d'alerte. Nous ne cessons de prendre des dispositions pénales, mais par l'illusion que celles-ci sont de nature à réguler la société et avec l'inconvénient supplémentaire que, plus l'on crée de catégories d'infraction, plus on crée de difficultés d'application.

Nous le faisons alors même que se déroulent des états généraux de la justice – du moins sont-ils censés se dérouler –, dont nous savons que l'un des objets est précisément de nous exhorter à laisser le système juridique se stabiliser.

Je ne peux donc, madame la rapporteure pour avis, qu'exprimer un soutien à tout ce qui permettrait de satisfaire le besoin sociétal évident de lutte contre le harcèlement, mais il convient de toucher le moins possible à notre code pénal.

Mme Marie Mercier. – Je vous remercie, madame la rapporteure pour avis, de votre travail éclairé sur ce sujet infiniment douloureux.

Vous avez parfaitement raison : on ne peut pas se payer de mots. Le harcèlement scolaire est une vraie tragédie. Comme vous l'avez souligné, il s'agit souvent de violences commises par des mineurs sur d'autres mineurs. Depuis la nuit des temps, l'adolescence est un âge sans pitié, et les réseaux sociaux sont un outil terrible, puisque, comme chacun le sait, internet reste un royaume sans roi, ni loi, ni frontière, malgré tout ce que l'on peut essayer de mettre en place.

Il faut peut-être laisser toute sa place à l'éducation qui est faite dans les lycées et dans les collèges et qui doit être faite dans les écoles primaires, de manière à généraliser cette prévention et à protéger nos enfants. Ce n'est pas à nos enfants de se protéger eux-mêmes.

Mme Françoise Gatel. – Je veux remercier notre rapporteure pour avis de la qualité de sa réflexion.

Nous rêvons d'un monde ultra-simple, où chaque problème aurait sa solution et où la solution serait la loi. Je ne pense pas que la loi puisse guérir tous nos maux. Elle devient plutôt encombrante et engendre parfois plus de difficultés qu'elle n'en résout, puisque nous sommes parfois même dans l'incapacité de l'appliquer. À cet égard, j'approuve les propos tenus par mon collègue Philippe Bonnecarrère sur l'encombrement qui en découlerait pour la justice.

Le harcèlement est un vrai sujet, qui prend aujourd'hui des proportions considérables et plonge des enfants dans des difficultés importantes et dans une grande solitude. On en connaît les conséquences parfois dramatiques. Même pour des enfants qui ne commettent pas l'irréparable, le harcèlement laisse des traces et crée des difficultés dans leur construction.

Il me semble que la solution relève plus de la détection et de la prévention qui doit être mise en place à l'école, parfois même dès la maternelle, où le personnel doit être attentif aux signes de marginalisation de certains petits enfants – cela peut parfois être le début d'une opération de harcèlement qui le suivra tout au long de sa scolarité.

Au-delà de l'école, il faut considérer tous les lieux d'accueil des enfants, comme les accueils périscolaires. Il faut entourer l'enfant d'une sorte de filet de sécurité et lui donner confiance, en lui apprenant à se protéger et à se défendre. L'ensemble des structures – éducation nationale, communes, associations sportives ou culturelles – doivent développer des réflexes et déployer ensemble des procédures pour détecter puis corriger. Ce sera beaucoup plus efficace qu'une loi, qui, en l'espèce, serait illusoire.

Mme Brigitte Lherbier. – Madame la rapporteure pour avis, votre analyse est très claire et judicieuse. Nous avons tous la volonté de lutter contre les harcèlements, mais nous sommes unanimes : créer un nouveau délit ne semble pas très pertinent.

Souvent, les auteurs sont des jeunes qui ne se rendent pas compte de ce qu'ils font et qui cherchent à s'amuser.

C'est effectivement au niveau de la prévention qu'il faut agir.

Les conséquences du harcèlement peuvent être horribles, certains adolescents tentant de se suicider.

Je veux vous faire part de ce qui existe dans le Nord : un établissement de santé mentale dispose d'équipes mobiles qui vont à domicile, dans les écoles, chez les parents, pour essayer de comprendre ce qui se passe et pour dénouer les liens qui ont engendré le harcèlement. Cette formule a beaucoup de succès, et est beaucoup plus humaine que d'obliger les jeunes à se déplacer. Les jeunes se sentent compris.

M. Hussein Bourgi. – Je remercie à mon tour Mme la rapporteure pour avis de son travail. Je souscris au constat qu'elle a dressé au début de sa présentation.

Il me semble que les leviers d'action se situent à un autre niveau. Lorsque j'ai participé à la mission d'information sénatoriale sur le harcèlement scolaire, nous avons identifié deux sujets prioritaires.

Premièrement, pour participer à la nécessaire sensibilisation de la société, nous avions émis l'idée que la lutte contre le harcèlement scolaire puisse être décrétée « grande cause nationale ». C'est véritablement par ce genre de décisions que l'on pourra davantage impliquer les chefs d'établissement et les équipes pédagogiques. En effet, lorsqu'ils sont confrontés à une situation de harcèlement scolaire, ces derniers disent souvent qu'elle ne concerne pas l'institution, puisqu'elle se déroule sur les réseaux sociaux.

Or les différents protagonistes se sont rencontrés dans le cadre scolaire. La rencontre se prolonge ensuite en dehors du cadre scolaire – il y a parfois des incidents à bord des cars de transport scolaire –, puis sur les réseaux sociaux. C'est le règne de la défausse : personne ne veut avoir à gérer ce genre de conflits – au reste, on comprend bien qu'il y a suffisamment de problèmes à régler dans les établissements...

Pour cette raison, il nous avait semblé plus intéressant et plus utile d'en passer par la grande cause nationale et par des mesures de prévention, d'éducation, de sensibilisation et de mobilisation. Puisque les protagonistes se rencontrent dans le cadre de l'éducation nationale et ont vocation à s'y retrouver quasiment tous les jours, c'est à celle-ci de prendre la part la plus importante.

Nous avons relevé beaucoup de réticences à mentionner et à signaler les incidents de la part de certains chefs d'établissement, qui redoutent que celui-ci ne soit stigmatisé, les classements des meilleurs établissements qui sont établis chaque année étant fondés non seulement sur le taux de réussite au baccalauréat, mais aussi sur le nombre d'incivilités et de conseils de discipline.

Il nous faut absolument accompagner les établissements dans le nécessaire engagement de tous les acteurs : conseillers principaux d'éducation, infirmières scolaires,

chefs d'établissement, enseignants, mais aussi parents – ceux-là mêmes qui sont susceptibles d'offrir la tablette ou le smartphone qui pourra devenir un outil de harcèlement...

Deuxièmement, nous avions identifié un autre levier d'action : la responsabilisation des fournisseurs d'accès et des hébergeurs. À cet égard, je forme le vœu que la présidence du Conseil de l'Union européenne puisse servir à la nécessaire harmonisation entre les différents pays de l'Union. Lors des auditions, les fournisseurs d'accès et les hébergeurs nous ont paru à mille lieues des préoccupations que nous exprimons aujourd'hui.

Les actions prioritaires se situent ailleurs. Cette proposition de loi contient quelques dispositions mineures. Nous essaierons de les parfaire pour que l'arsenal législatif et juridique soit le plus fonctionnel et opérationnel possible.

Je pense qu'il y a entre nous un consensus.

Dans le cadre des travaux de la mission que j'ai évoquée, on a bien vu que, selon le projet d'établissement, les choses ne sont pas gérées de la même manière. Nous avons rencontré des chefs d'établissement dont c'était la priorité.

Les choses évoluent. Il est vrai, monsieur Bourgi, que le problème numéro un aujourd'hui est l'accès aux réseaux sociaux, l'anonymat et l'impossibilité de savoir qui se cache derrière tel ou tel pseudo.

Nous ne pouvons pas être insensibles à ce qui est aujourd'hui un vrai problème de société, principalement dans les collèges, ni faire abstraction de ce sujet majeur pour nos établissements scolaires.

Nous avons abordé le texte sous le prisme de la gravité du harcèlement, mais n'avons pas voulu surcharger encore les codes en créant un délit spécifique. Nous pouvons améliorer les outils dont nous disposons. C'est ce que nous vous proposons de faire aujourd'hui.

S'agissant du périmètre du texte au titre de l'article 45, il a été défini en accord avec la commission de la culture, saisie au fond.

Je vous propose de considérer qu'il comporte les dispositions relatives au harcèlement scolaire et au cyberharcèlement ainsi que les mesures visant à les prévenir et à lutter contre ceux-ci et le délit de harcèlement au sein des établissements d'enseignement, mais qu'il ne comprend pas le harcèlement moral dont serait victime un personnel de l'éducation nationale ou de l'enseignement supérieur.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 4 (délégué)

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-1 vise à supprimer le délit spécifique de harcèlement scolaire. C'est ce que je vous propose également de faire mais en intégrant les éléments au sein de l'infraction existante. Par conséquent, je sollicite le retrait de l'amendement au profit du mien ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

La commission proposera à la commission de la culture de demander le retrait de l'amendement COM-1 et, à défaut, de ne pas l'adopter.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-4 réécrit l'article 4 : il supprime le délit spécifique de harcèlement scolaire, qui devient une circonstance aggravante dans le droit existant.

L'amendement COM-4 est adopté.

La commission proposera à la commission de la culture d'adopter l'article 4 ainsi modifié.

Article 4 bis (nouveau) (délégué)

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-5, que je dépose notamment suite à mes échanges avec la Chancellerie, vise à réécrire l'article 4 *bis* pour régler les difficultés soulevées par deux décisions récentes du Conseil constitutionnel.

L'amendement COM-5 est adopté.

La commission proposera à la commission de la culture d'adopter l'article 4 bis ainsi modifié.

Article 5 (délégué)

L'amendement de coordination COM-6 est adopté.

La commission proposera à la commission de la culture d'adopter l'article 5 ainsi modifié.

Article 6 (délégué)

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis. – L'amendement COM-7 supprime l'article 6, qui relève du domaine réglementaire.

L'amendement COM-7 est adopté.

La commission proposera à la commission de la culture d'adopter l'article 6 ainsi modifié.

Article 7 (délégué)

L'amendement de coordination COM-8 est adopté ; l'amendement COM-2 devient sans objet.

La commission proposera à la commission de la culture d'adopter l'article 7 ainsi modifié.

Proposition de loi relative au port du casque à vélo et dans le cadre d'autres moyens de transport – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Jérôme Durain, rapporteur. – Madame la présidente, mes chers collègues, inscrite à l'ordre du jour réservé du groupe de l'Union Centriste, la proposition de loi présentée par notre collègue François Bonneau et plusieurs de ses collègues tend à imposer le port du casque pour, d'une part, les cyclistes et, d'autre part, les usagers d'engins de déplacement personnel motorisé (EDPM), c'est-à-dire notamment les trottinettes électriques et autres gyroroues.

En effet, l'obligation du port du casque n'est à ce jour pas généralisée pour les cyclistes et utilisateurs d'EDPM.

Il n'est imposé que dans deux hypothèses, toutes deux récentes : depuis 2017, pour les conducteurs et passagers de vélos de moins de 12 ans, sous peine de l'amende prévue pour les contraventions de quatrième classe, en application de l'article R. 431-1-3 du code de la route ; et, depuis 2019, pour tous les utilisateurs d'EDPM, qui doivent être âgés de 12 ans minimum, lorsqu'ils sont autorisés par l'autorité de police à circuler hors agglomération, sous peine de la même amende, en application de l'article R. 412-43-1 du même code.

Par comparaison, le casque est obligatoire depuis 1980 pour tous les usagers de motocyclette, tricycle ou quadricycle à moteur.

À l'étranger, nous pouvons observer que peu de pays ont opté pour une obligation généralisée du port du casque à vélo. Au sein de l'Union européenne, on compte seulement la Finlande – sans sanction toutefois – et, dans le monde, l'Argentine, Singapour, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande, avec parfois des exceptions dans certains États.

J'ai souhaité, comme nous en avons l'habitude, entendre le maximum d'acteurs concernés dans le temps qui m'était imparti. Certains collègues ont d'ailleurs pu participer à mes auditions, notamment Guy Benarroche, et je l'en remercie. Il ressort de ces auditions que la recherche scientifique atteste de la protection du port du casque en cas d'accident. D'après la délégation à la sécurité routière, il existe un consensus scientifique sur l'efficacité du casque, qui protège notamment des traumatismes crâniens ou de la fracture du crâne.

Le professeur Philippe Azouvi, chef du service de médecine physique et de réadaptation de l'hôpital de Garches, qui est notamment à la pointe de la prise en charge des polytraumatisés, a plaidé pour le port du casque obligatoire tant à vélo qu'à bord d'un EDPM.

Une étude de l'Université d'Australie, publiée en 2016, incluant les résultats de 40 études internationales et portant sur près de 65 000 cyclistes impliqués, a conclu que le port du casque à vélo était associé à une réduction de 51 % en moyenne des risques de blessures à la tête, avec une réduction importante de 69 % pour les blessures graves et 65 % pour les blessures mortelles.

Rémy Willinger, professeur à l'Université de Strasbourg et spécialiste en biomécanique des chocs, a plaidé dans le même sens lorsque je l'ai entendu. Les travaux du laboratoire ICube de cette université montrent notamment que, dans le cas d'une collision avec un véhicule roulant à 45 km/h, le risque de fracture crânienne est divisé par trois grâce au casque. Il faut toutefois noter que l'efficacité du casque décroît fortement au-delà d'une certaine vitesse – 45, voire 30 km/h.

Les conclusions de l'étude conduite par le même laboratoire pour les EDPM sont encore plus frappantes : l'utilisateur d'un tel engin non casqué risque une fracture du crâne dans près de 95 % des cas, même à faible vitesse, et une commotion cérébrale dans 90 % des cas lorsque la vitesse de l'EDPM dépasse 20 km/h.

Philip Roche, président de l'Association nationale des utilisateurs de micro-mobilité électrique, a confirmé qu'un grand nombre d'utilisateurs d'EDPM blessés l'étaient au niveau de la tête, ce qui plaide, selon lui, pour l'obligation du port du casque.

Pour autant, le port du casque est encore minoritaire : s'il a progressé de 10 points depuis 2016, seuls 31 % des cyclistes le porteraient en 2020 d'après l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière. La proportion d'usagers d'EDPM propriétaires portant un casque est quant à elle estimée à 86 %, contre 9 % pour le libre-service.

Or la mortalité cycliste a augmenté de 21 % depuis 2010, et le nombre de blessés en EDPM a augmenté de 40 % en un an : 62 % ne portaient pas de casque. L'accidentalité de ces véhicules est, de surcroît, en hausse sur les dix premiers mois de l'année 2021, par comparaison avec la même période en 2019 : on dénombre 30 cyclistes et 5 utilisateurs d'EDPM décédés en plus.

L'obligation du port du casque ne fait toutefois pas consensus, en particulier pour les cyclistes. La Fédération française des usagers de la bicyclette (FUB), que j'ai entendue, s'y oppose, craignant qu'elle ne décourage la pratique du vélo, dont les bénéfices en termes de santé publique sont connus. D'après l'avis de l'Institut national de santé publique du Québec publié en 2018, qui fait référence sur le sujet, si un effet « désincitatif » ne peut être exclu, en particulier chez les plus jeunes, il est toutefois difficile de l'affirmer définitivement, compte tenu des limites méthodologiques des évaluations sur le sujet.

La proposition de loi de François Bonneau nous invite donc à passer de l'incitation à l'obligation. Cette ambition est légitime, et je la salue. Je partage l'intuition et l'intention de notre collègue.

Pour atteindre cet objectif louable, le texte propose deux dispositifs qui ne sont toutefois, à mon avis, pas viables sur les plans juridique et pratique.

Premièrement, il tend à étendre la possibilité d'immobiliser ou de mettre en fourrière un véhicule à moteur qui existe aujourd'hui à l'article L. 431-1 du code de la route pour les conducteurs de deux roues à moteur en cas de défaut du port du casque ou de gants moto, aux cycles et EDPM. L'immobilisation et la mise en fourrière seraient également rendues possibles en cas de défaut des autres équipements obligatoires destinés à la sécurité du conducteur : gilet réfléchissant hors agglomération pour les usagers de vélo ou d'EDPM ; éclairage complémentaire pour les EDPM.

Deuxièmement, la proposition de loi vise à ajouter un nouvel article L. 431-2 au sein du même chapitre du code de la route pour sanctionner l'infraction de l'usage sans casque de ces véhicules par l'amende déjà applicable, dans la même situation, aux deux roues à moteur. Cette infraction contraventionnelle figure dans le droit positif dans la partie réglementaire du code, à l'article R. 431-1.

Bien que partageant l'objectif de renforcer la sécurité d'usagers vulnérables de la route, je ne peux que constater que ce texte relève de la responsabilité du Gouvernement. En

effet, comme nous l'avons vu, l'obligation du port du casque est une disposition de nature réglementaire, tout comme les peines applicables aux infractions contraventionnelles ou même, par comparaison, l'obligation du port de la ceinture de sécurité. Nous sommes tous soucieux, je le sais, du respect de la Constitution, notamment de ses articles 21, 34 et 37. Dans ces conditions, la commission ne peut pas se montrer favorable à l'adoption de ces dispositions.

De surcroît, la possibilité d'immobiliser ou de mettre en fourrière un vélo ou un EDPM, seule disposition législative de la proposition de loi, me paraît disproportionnée et source de difficultés pratiques.

L'immobilisation des motos ou des voitures est rendue possible par le retrait de la carte grise, qui n'existe pas pour les vélos ou les EDPM. La mise en œuvre par les forces de l'ordre paraît donc trop complexe et coûteuse, notamment pour la mise en fourrière, d'autant plus qu'elle s'appliquerait dès le 1^{er} mars 2022, date d'entrée en vigueur trop rapprochée pour une application effective.

En revanche, le débat est légitime sur cette importante question de sécurité routière et de santé publique.

Les nombreuses études scientifiques sur le sujet attestent de la protection qu'offre le port du casque en cas d'accident à vélo ou à bord d'un EDPM. Il est donc crucial de l'encourager fortement.

Nous pourrions inviter le Gouvernement à envisager de rendre obligatoire le port du casque, au moins pour les EDPM dans un premier temps.

Pour le vélo, la situation mérite que nous prenions en compte le risque de décourager la pratique. Nos préconisations sont guidées par une recherche d'équilibre, avec une forme de volontarisme dans le port du casque et de prudence dans la dimension obligatoire.

Ces mesures pourraient aussi s'accompagner d'une nouvelle campagne de communication sur les dangers du non-port du casque, ainsi que d'autres mesures, comme la poursuite de la sécurisation des infrastructures, pour renforcer l'effet « sécurité par le nombre », ou le développement d'innovations pour rendre le transport du casque moins contraignant et permettre sa mise à disposition dans les flottes de véhicules partagés.

À titre personnel, je comprends véritablement la motivation et la sincérité de la démarche de François Bonneau sur ce sujet extrêmement important. Si j'ai indiqué en quoi elle posait problème, cette proposition de loi qui a une dimension d'appel ouvre un débat nécessaire.

Mais, pour toutes les raisons que j'ai indiquées, je vous propose, mes chers collègues, de ne pas l'adopter. En conséquence, en application de l'alinéa 1^{er} de l'article 42 de la Constitution, le débat sur cette importante question de sécurité routière et de santé publique aurait lieu en séance publique sur la base du texte initial de la proposition de loi.

M. Guy Benarroche. – Je veux remercier notre rapporteur de son travail et de ses auditions sur cette intéressante proposition de loi, dont, comme lui, je souscris aux objectifs.

Notre groupe suivra sa position, en raison des problèmes techniques qui ont été expliqués.

La balance entre les avantages de la pratique du vélo, qui semble diminuer dans les pays où le port du casque est obligatoire, avec les incidences que cela peut avoir sur la santé publique, et les accidents invalidants, voire mortels, qui sont liés à l'absence de casque, n'est pas clairement établie.

Du reste, de nombreuses études ont démontré les limites de la protection apportée par un certain nombre de casques. Adopter aujourd'hui une disposition qui imposerait le port du casque, alors que l'on sait parfaitement que, techniquement, les casques qui sont aujourd'hui mis sur le marché ne sont pas suffisamment protecteurs, créerait aussi un réel problème, la sécurisation n'étant pas aussi optimale qu'elle paraît l'être.

Pour toutes ces raisons, et parce que nous pensons qu'un certain nombre de mesures très importantes doivent être prises pour protéger les utilisateurs de vélo, en particulier sur les infrastructures routières – pour l'instant, tous les plans de déplacements urbains que j'ai pu voir, en particulier celui de la métropole Aix-Marseille-Provence, accusent un retard considérable en termes d'aménagements par rapport à Grenoble ou à d'autres pays d'Europe –, je suivrai la position du rapporteur. Notre groupe ne votera très vraisemblablement pas cette proposition de loi.

M. François Bonhomme. – Je souscris sans réserve aux propos du rapporteur.

Au-delà de la question juridique du caractère réglementaire de ces mesures, je dois dire que ce texte nous interroge sur la part de liberté qui nous serait encore laissée dans l'appréciation de la nécessité de nous protéger dans tout un tas d'activités, dont le vélo.

Le vélo se développe, mais je note que les pratiquants portent plus ou moins le casque suivant les risques qu'ils prennent et qu'ils arrivent peu ou prou à évaluer. Ainsi, les sportifs qui pratiquent le vélo à une vitesse importante portent le casque, et les parents dotent de plus en plus les jeunes enfants de casques.

Au final, je suis favorable à une forme de liberté et à une appréciation éclairée du risque pour chaque utilisateur.

Si l'on prévoit une obligation, il faut prévoir une sanction, ce qui me paraît peu proportionné à l'enjeu de la pratique du vélo.

M. Philippe Bonnecarrère. – Je remercie M. le rapporteur de son travail et d'avoir souligné la convergence scientifique sur la pertinence du port du casque. À cet égard, je comprends que vous ayez apporté un soutien à l'esprit de la démarche de notre collègue François Bonneau, sans forcément approuver la méthodologie qu'il propose.

Nous sommes convaincus que vous saurez trouver les mots pour l'aider à obtenir des engagements du Gouvernement sur des dispositions réglementaires adéquates permettant d'avancer dans le sens de la proposition exprimée, car nous avons bien compris que les éléments d'équilibre n'étaient pas totalement assurés.

Mme Françoise Gatel. – Une société par trop hygiéniste serait un enfer. Il ne faudrait pas que chacun reste dans sa chambre pour éviter tout danger...

Rouler à vélo est tendance, et l'on voit aujourd'hui une pratique du vélo parfois un peu désordonnée, certains cyclistes empruntant leur vélo sur des trajets qui ne sont pas très accueillants pour eux. On voit parfois, sur des routes qui ne sont pas sécurisées, une cohabitation plus ou moins heureuse entre voitures, vélos et piétons, chacun pouvant manquer de civisme. On sait que les accidents de vélo peuvent parfois être extrêmement graves, avec notamment des chutes sur la tête.

Je trouve la question extrêmement intéressante, raison pour laquelle j'ai d'ailleurs cosigné la proposition de loi. S'il est plutôt agréable de faire du vélo sans casque, je pense tout de même que le débat doit pouvoir avoir lieu afin d'essayer de trouver des dispositifs de caractère éducatif, comme dans les écoles, où l'on permet aux enfants de passer un permis vélo.

Je vous remercie, monsieur le rapporteur, de votre travail, de la manière dont vous abordez la question et dont vous contribuerez à apporter des solutions.

M. Alain Marc. – Je veux dire tout le bien que je pense du travail du rapporteur.

Tout à l'heure, nous avons considéré qu'il n'était pas forcément nécessaire de créer un délit supplémentaire en matière de harcèlement et qu'il s'agissait surtout d'éducation.

Dans une société de liberté, on peut être parfaitement éduqué. Si l'on sensibilise aux dangers de la conduite du vélo sans casque, les cyclistes le porteront peut-être. Je crois beaucoup plus à l'éducation qu'au traitement législatif de ce genre de problèmes, d'autant que le dispositif qui nous intéresse est plutôt de nature réglementaire.

Dans le même ordre d'idée, si l'on imposait un arceau dans les quads, il y aurait moins de conducteurs qui se trouveraient paralysés.

Mme Marie Mercier. – Je veux féliciter M. le rapporteur de son travail très objectif, de son bon sens et de l'état d'esprit dans lequel il a abordé cette proposition de loi.

Il faut responsabiliser les sportifs, comme ceux qui pratiquent des sports dangereux.

Nous sommes abrutis par des slogans comme « manger cinq fruits et légumes par jour ». S'agissant du vélo, on pourrait peut-être ressortir le slogan « Sortez couverts »... Cette recommandation n'avait pas été traduite dans la loi !

M. Ludovic Haye. – Je suis tout à fait d'accord avec l'impératif sécuritaire : les personnes qui conduisent ce type de deux roues et estiment qu'elles ont besoin de porter un casque doivent le mettre.

Tout cela est aujourd'hui bien couvert, dans le domaine de la compétition, par les fédérations sportives. On ne peut pas participer à certains événements sportifs sans disposer de l'équipement nécessaire.

Dans le contexte actuel de restriction des libertés, pouvoir prendre son vélo pour se changer les idées est pour ainsi dire tout ce qui nous reste... S'il y a, derrière, la crainte de pouvoir être verbalisé si l'on n'est pas en règle, cela peut encore aggraver le climat social.

Je remercie M. le rapporteur du travail qu'il a effectué.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Effectivement, l'éducation est importante, mais, dans le volet éducatif, il faudrait peut-être aussi rappeler l'existence du code de la route. Beaucoup de cyclistes se mettent aussi en danger parce qu'ils ne respectent pas ce code, notamment les panneaux qui les concernent spécifiquement.

M. Jérôme Durain, rapporteur. – J'observe qu'il y a un assez large consensus pour plaider en faveur du port du casque. Les auditions ont été assez accablantes pour les non-casqués.

Il est extrêmement important de porter le casque. Je vous invite vraiment à le faire, à le faire faire à vos proches, tout en sachant que cela ne procure pas d'invulnérabilité. Nous avons collecté un certain nombre d'informations, notamment du professeur Willinger, qui nous a indiqué, par exemple, que, pour les motos, les casques étaient testés à 30 km/h. La protection est donc nécessaire, mais relative.

Nous n'épuiserons pas le sujet par la seule question de la liberté ou de l'obligation de porter le casque, puisque se pose également la question très importante des infrastructures, des aménagements urbains et de la conception de l'espace public.

Il me semble que, sur toutes ces questions, François Bonneau voit juste et nous invite à aller vers une mobilisation collective et une incitation faite au Gouvernement à poursuivre les efforts entrepris en matière de pédagogie et de communication. Je pense que nous pourrons avoir un débat véritablement utile lors de l'examen de la proposition de loi, jeudi 13 janvier prochain.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera, en conséquence, sur le texte initial de la proposition de loi.

La réunion est close à 10 h 10.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mercredi 5 janvier 2022

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales du Sénat -

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 13 h 55.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL ET LE SYSTÈME DE SANTÉ EN FRANCE

Mardi 4 janvier 2022

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

La réunion est ouverte à 14 h 5.

Audition de médecins - Docteur Gérald Kierzek, médecin urgentiste, directeur médical de Doctissimo ; professeurs Michaël Peyromaure, chef du service d'urologie à l'hôpital Cochin (Paris), et Stéphane Velut, neurochirurgien au CHU de Tours (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Audition des conférences de présidents des commissions médicales d'établissement - Docteurs Marie-Paule Chariot, présidente de la conférence médicale d'établissement de l'hospitalisation privée, Thierry Godeau, président de la conférence des commissions médicales d'établissement des centres hospitaliers, Laurence Luquel, présidente de la conférence des établissements de santé privés à but non lucratif et professeur François-René Pruvot, président de la conférence des commissions médicales d'établissement des centres hospitaliers universitaires (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Audition du professeur Rémi Salomon, président de la commission médicale d'établissement de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 30.

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

Mercredi 15 décembre 2021

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

Recours aux cabinets de conseil pendant la crise sanitaire (le point de vue des cabinets) – Audition de MM. Charles Boudet, directeur général de JLL France, Olivier Girard, président d'Accenture pour la France et le Benelux, et Laurent Penard, président de Citwell Consulting

M. Arnaud Bazin, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions avec le point de vue des cabinets de conseil sur leur intervention pendant la crise sanitaire.

Nous accueillons M. Olivier Girard, président d'Accenture pour la France et le Benelux, M. Charles Boudet, directeur général de JLL France, et M. Laurent Penard, président de Citwell Consulting.

Il s'agit de la première audition de cabinets de conseil par notre commission d'enquête. Nous souhaitons mieux comprendre les formes que peut prendre votre intervention auprès de l'État d'une manière générale et la teneur de vos prestations pendant la crise sanitaire en particulier.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site Internet du Sénat.

Comme pour toutes les personnes auditionnées, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite, messieurs, à prêter successivement 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, MM. Olivier Girard, Charles Boudet et Laurent Penard prêtent successivement serment.

M. Olivier Girard, président d'Accenture pour la France et le Benelux. – Je vous remercie de me recevoir en ma qualité de président d'Accenture France, fonction que j'occupe depuis trois ans.

En toute transparence, il s'agit pour moi d'une première. Je n'ai en effet jamais eu l'occasion de participer à un exercice de ce type. J'espère donc pouvoir compter sur votre bienveillance en cas d'hésitation momentanée.

De mon côté, je vais m'employer à vous apporter de la manière la plus claire possible des éléments de réponse complets sur les activités d'Accenture en France, notamment sur les activités liées à nos prestations au service de l'État.

Par ailleurs, j'ai conscience que nous pouvons avoir une tendance au jargon. Aussi, je vous invite à m'interrompre à tout moment si mon propos manque de clarté.

Mon propos liminaire s'articulera autour de la présentation d'Accenture France, de notre action au service du secteur public et, plus précisément, du rôle joué par Accenture au cours des derniers mois, dans le cadre de la crise sanitaire.

De manière synthétique, nous sommes des experts en technologies. Nous accompagnons nos clients dans la conduite de leurs activités, depuis la conception d'un logiciel jusqu'à son développement et son déploiement. Nous mettons à la disposition de nos clients des experts qui maîtrisent chaque aspect et chaque étape d'un projet de déploiement d'une nouvelle technologie.

Je prendrai un exemple illustrant la complexité du type de missions que nous pouvons être amenés à réaliser. Les grandes entreprises qui sont clientes d'Accenture utilisent dans la conduite de leurs activités plusieurs centaines, parfois plusieurs milliers d'applications différentes. L'ensemble de ces systèmes ne sont souvent pas conçus pour communiquer et fonctionner entre eux : ils ne sont pas intégrés, ou interopérables, et ils ne peuvent donc pas échanger d'informations.

Notre mission peut se résumer ainsi : concevoir et réaliser l'intégration des technologies au sein d'organisations grâce à la mise à disposition d'experts.

Nous sommes présents en France depuis quarante-cinq ans. Nous y réalisons un chiffre d'affaires de 1,6 milliard d'euros grâce à nos 7 500 collaborateurs répartis au sein de 25 sites, sur l'ensemble du territoire national. Notre ambition est de poursuivre ce mouvement, avec le recrutement de 2 000 personnes par an pour atteindre 10 000 collaborateurs à la fin de l'année 2022. Nous avons d'ailleurs poursuivi cette démarche tout au long de la crise sanitaire en maintenant notre dynamique de recrutement, sans avoir recours aux aides de l'État pendant cette période.

Enfin, et même si ce n'est pas l'objet de notre échange aujourd'hui, je tiens à mentionner la volonté d'Accenture d'être reconnu à la fois comme un expert des transformations technologiques, mais également comme un employeur responsable et un acteur engagé au cœur des territoires. La Fondation Accenture, dont j'espère pouvoir développer l'action, a été créée il y a vingt-cinq ans.

Notre chiffre d'affaires annuel auprès du secteur public s'élève à un peu moins de 10 % de notre chiffre d'affaires global en France, soit 160 millions d'euros. Ce chiffre a progressé de manière linéaire au cours des dernières années avec, il faut le noter, une accélération au cours de l'année 2020 en raison des projets spécifiques liés à la gestion de la crise sanitaire.

La capacité d'Accenture à travailler sur ces domaines est fondée sur trois piliers : des expertises techniques et sectorielles reconnues, des expertises méthodologiques fiables et des équipes compétentes et engagées qui ont parfaitement conscience des devoirs d'exemplarité et de sérieux qui s'imposent lorsque leurs missions sont effectuées au service de l'État.

Je donnerai deux exemples des expertises techniques et sectorielles : d'une part, la maîtrise des principes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et, d'autre

part, la connaissance des normes et des standards d'échanges de données entre les différents fournisseurs de santé à l'échelle européenne – norme FHIR, pour *Fast Healthcare Interoperability Resources*.

Une de nos missions importantes pour l'État fut la mise en œuvre du service en ligne de télédéclaration des revenus, qui concerne chaque année 30 millions de foyers.

J'en viens à notre travail dans le cadre de la crise sanitaire.

Je souhaite tout d'abord partager avec vous notre fierté d'avoir contribué, dans une dimension mesurée bien entendu, à l'effort collectif dans un moment si particulier pour notre pays.

Le démarrage de notre intervention a coïncidé avec le lancement des travaux sur la future campagne vaccinale. Le ministère des solidarités et de la santé, par l'intermédiaire de son pôle modernisation, a transmis à Accenture, le 3 novembre 2020, une expression de besoins pour une étude relative à la mise en œuvre du système d'information spécifique au programme de vaccination.

L'arrivée des premiers vaccins était prévue pour début janvier 2021. Il était donc nécessaire que le système d'information associé réponde à des fonctionnalités essentielles pour lancer la campagne de vaccination : envoi de courriers pour inviter les patients éligibles à se faire vacciner, enregistrement de la vaccination, traçabilité des événements indésirables, chaîne logistique, etc.

À la suite de cette expression de besoins, nous avons élaboré un devis dans le cadre du lot n° 1 du marché de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) qui, une fois accepté par le ministère, nous a conduits à mobiliser une équipe de trois à quatre personnes dotées des compétences nécessaires.

Cette équipe s'est concentrée principalement sur deux aspects de la lutte contre l'épidémie de covid-19 : le déploiement du système d'information lié à la mise en œuvre de la stratégie vaccinale et le déploiement du système d'information lié à celle du passe sanitaire.

Le rôle d'Accenture s'articule en trois temps : le temps de la conception, qui nous a amenés à participer à l'élaboration de schémas directeurs, d'études de cadrage sur des fonctionnalités spécifiques, notamment logistiques, et d'une étude de pérennisation du système d'information ; un temps de mise en œuvre opérationnelle, qui est celui de rédaction de spécifications techniques et d'organisation de campagnes de tests ; et un temps d'analyse de la donnée, notamment en renfort auprès de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

Il est essentiel de noter qu'Accenture ne participe pas à la réalisation de ces systèmes d'information.

Ces missions ont participé à la mise en œuvre, en un temps record, de systèmes qui permettent, entre autres, d'assurer la gestion de la campagne de vaccination, notamment les services de prise de rendez-vous, le suivi des effets indésirables, la gestion logistique, le bon fonctionnement de l'application TousAntiCovid et, enfin, l'interopérabilité avec les systèmes européens pour permettre le déploiement du passe sanitaire entre les différents pays.

Sur un volet plus administratif, nos missions en lien avec la gestion de la crise sanitaire s'effectuent sur le fondement de deux véhicules contractuels : le lot n° 1 de l'accord-cadre de la DITP et le lot n° 6 de l'accord-cadre de l'UGAP.

Permettez-moi d'exposer le déroulé de la première semaine de notre intervention. Le 5 janvier 2021, le ministre de la santé a annoncé une accélération du rythme de la vaccination. Il est notamment décidé que les centres de vaccination devront être équipés d'une solution de prise de rendez-vous en ligne opérationnelle une semaine plus tard, soit le 13 janvier 2021.

Dans ce cadre, nos experts ont identifié et instruit différentes options pour la mise en place de la prise de rendez-vous au sein du système d'information de la vaccination – une solution nationale *via* la contractualisation avec des acteurs privés établis, une autre solution nationale *via* le lancement d'un outil public et la mise en visibilité de solutions existantes *via* le portail national *sante.fr*. Le ministère a retenu la première solution pour répondre à l'urgence.

Entre le 6 et le 8 janvier, nos experts ont contribué à la rédaction du cahier des charges informatique, comprenant notamment les fonctionnalités requises, les modalités d'interconnexion, les exigences de sécurité, de performance et de disponibilité du service.

Les 11 et 12 janvier, nous avons participé aux tests techniques entre les systèmes, et, le 13 janvier, le Premier ministre a annoncé l'ouverture du dispositif le 14 janvier au matin. Le délai était tenu.

Enfin, je tiens à préciser que les exigences déontologiques sont au cœur de toutes nos missions. Au-delà des réglementations qui s'appliquent à notre métier, elles sont définies dans notre code éthique qui couvre l'ensemble de nos activités, la gestion des carrières de nos collaborateurs et nos rapports avec nos clients.

Nous disposons ainsi de processus internes qui nous permettent de garantir que l'ensemble de nos activités sont réalisées conformément aux règles et bonnes pratiques applicables.

M. Laurent Penard, président de Citwell Consulting. – Citwell Consulting est l'un des cabinets les plus reconnus en France dans le domaine de la *supply chain*. Nous intervenons au niveau logistique, pour assurer les flux d'approvisionnement et les flux de production.

Nous sommes un cabinet français, avec des actionnaires français et nous payons nos impôts en France. Ce n'est pas le cas de tous les cabinets. Je tiens à le souligner.

Le cabinet existe depuis 2004 et compte environ 70 collaborateurs. Jusqu'en 2020, nous n'avions effectué aucune mission pour l'État.

Du fait de notre notoriété, nous avons été appelés au tout début de la crise des masques par la cellule de crise du ministère de la santé, qui cherchait à se renforcer dans le domaine de la logistique. Nous sommes venus à un rendez-vous et avons fait une proposition commerciale d'un montant de 50 000 euros qui a convenu tout de suite.

Nous avons donc démarré notre mission le plus vite possible, en plein confinement. Celle-ci consistait à gérer le flux d'approvisionnement de masques qui allaient

débarquer très vite d'Asie : on ne savait pas où stocker ces masques, comment opérer le flux ni comment le répartir entre les établissements de soins.

Il s'agissait donc d'une mission de schéma directeur comme celles que nous effectuons pour nos clients privés, mais dans un délai extrêmement court et en plein confinement. Beaucoup de nos autres clients ayant arrêté toute activité, nous avions beaucoup de personnels disponibles. Nous avons fait appel aux bonnes volontés de nos bureaux de Paris, Lyon et Nantes pour venir quotidiennement au ministère de la santé, à la cellule de crise, dans la salle Simone Veil si je me rappelle bien. Nous avons travaillé de longues heures pour monter l'ensemble des outils et des processus nécessaires pour passer les commandes, sous l'autorité du général Chassac.

Nos équipes ayant donné satisfaction, nous avons enchaîné sur une nouvelle mission, cette fois pour gérer les flux de médicaments, notamment de réanimation, et les équipements de protection individuels. Après l'été, nous sommes passés à une phase nommée « consortium », avec comme objectifs la transmission de notre savoir-faire et la pérennisation des outils et tableaux de bord mis en place. Cette mission s'est terminée en novembre 2020.

Nous pensions en avoir fini, alors que nos clients habituels reprenaient leurs activités. Nos équipes, que je tiens à saluer, étaient épuisées. Plusieurs de nos collaborateurs, qui prenaient les transports en plein confinement, avaient contracté le covid-19.

Il y a un an presque jour pour jour, la cellule de crise nous a de nouveau appelés pour nous proposer une mission sur les vaccins. Tout était à faire. Il fallait construire toute la logistique : on ne savait pas où commander les congélateurs, où stocker les vaccins, etc. Il fallait livrer les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Or, nous n'avions pas de base de données des Ehpad. On ne connaissait pas leur adresse ; on n'avait pas la liaison entre les officines et les Ehpad. Il y avait des équipes très limitées chez Santé publique France : il fallait apporter des outils, des méthodes et constituer les schémas logistiques.

Ces missions ont représenté 20 à 25 % de notre chiffre d'affaires en 2020. Cette année, nous dépasserons largement les 10 millions d'euros, sachant que les missions relatives à la logistique des vaccins représentent 30 à 35 % et que pour faire face à l'intensité des sollicitations, nous avons fait appel à des sous-traitants ou à des co-traitants. Nous sommes toujours en difficulté aujourd'hui pour répondre à la demande.

M. Charles Boudet, directeur général de JLL France. – JLL France est un groupe de conseil spécialisé dans l'immobilier d'entreprise, avec une palette très large de métiers.

Le groupe compte environ un millier de collaborateurs en France, où il fête ses cinquante ans cette année. Nous avons des métiers de la transaction, des métiers du conseil, des métiers du *design and build*, c'est-à-dire une activité de contracteur général pour l'aménagement des bureaux. Nous assurons aussi des fonctions de conseil dans les différentes classes d'actifs, y compris dans la logistique.

Notre chiffre d'affaires en France est de l'ordre de 400 millions d'euros – 425 en 2019, autour de 350 en 2020. Nos missions pour l'État représentent 2,8 % de notre chiffre d'affaires en 2019 et 2 % en 2020.

Dans le cadre de la crise sanitaire, nous avons été sollicités pour quatre missions bien précises, qui sont aujourd’hui terminées. Nous n’avons pas aujourd’hui de mission en cours avec l’État.

En avril 2020, nous avons apporté un support opérationnel pour la distribution des masques. Nous avons dépêché une personne dans chacun des sept lieux de consignation, deux personnes en central, et quatre auprès de la cellule de crise. L’idée était de fiabiliser les stocks – nous étions alors en période de pénurie. Nous avons apporté un support très opérationnel pendant deux mois pour assurer la bonne remontée d’informations entre les consignataires et la cellule de crise pour que celle-ci puisse prendre les bonnes décisions.

Nous avons ensuite été mandatés pour vérifier la technicité et la faisabilité opérationnelle des schémas logistiques proposés pour passer d’une logique liée à la disponibilité des stocks à une logique centrée sur la demande des différentes entités de santé. C’était une petite mission qui a duré un mois, avec seulement deux personnes dépêchées et pour un montant de 60 000 euros TTC.

Certaines de nos recommandations portaient sur la segmentation des clients pour avoir un schéma logistique optimal pour les équipements de protection individuels, dont font partie les masques. Il a finalement été décidé de mettre en œuvre trois types de schémas logistiques : les répartiteurs géraient l’approvisionnement des pharmacies, Santé publique France gérait l’approvisionnement des groupements hospitaliers de territoire (GHT) et nous avons été sollicités pour gérer les approvisionnements des établissements médico-sociaux (EMS), dans le cadre d’un consortium avec des centrales d’achat et La Poste. Nous avons travaillé au déplacement du stock stratégique de Santé publique France vers le consortium pour fournir cette troisième catégorie de clients. Il fallait gérer les quantités, le type de commandes, le type de livraison : en logistique, les commandes par palettes diffèrent des commandes en plus petite quantité. Tout ça, ça s’étudie.

Enfin, nous avons été sollicités dans le cadre de la distribution des vaccins pour mettre en place une logistique sous contrainte, à cause des délais et des caractéristiques des vaccins. Encore une fois, nous avons dépêché des personnels chez les consignataires pour assurer une remontée d’informations fiables et donc une distribution efficace dans un moment de crise.

Les chiffres qui ont été publiés correspondent globalement à notre intervention, sous réserve de quelques écarts.

Comme vous l’avez compris, l’État n’est pas un client structurel ou significatif de notre cabinet, mais nos équipes ont été très fières de pouvoir travailler sur ces dossiers en plein confinement.

L’éthique est une de nos valeurs primordiales. Chaque employé signe à son arrivée un code d’éthique visant à prévenir les conflits d’intérêts et l’utilisation de l’argent issu du terrorisme ; il reçoit chaque année une formation sur cette thématique.

Enfin, dans le cadre de la préparation de cette audition, nous avons vérifié, et nous n’avons pas d’ancien fonctionnaire parmi nos 1 000 collaborateurs.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Le cabinet JLL est basé aux États-Unis et Accenture en Irlande. Est-ce que cela a des conséquences sur le droit applicable au traitement

et à la conservation des données, par exemple au regard du *Cloud Act* américain ? Est-ce que cela a des conséquences sur les impôts payés en France par vos sociétés ?

M. Olivier Girard. – Accenture France fait partie d'un groupe international, mais c'est une société française depuis quarante-cinq ans.

À ce titre, nous payons nos impôts sur le territoire français. Par ailleurs, toutes les missions que nous effectuons pour l'État sont soumises au code des marchés publics.

M. Charles Boudet. – Nous sommes en France depuis cinquante ans, nous y payons nos impôts et tous nos salariés sont soumis au droit français.

Par ailleurs, la question de la conservation des données étant sensible pour l'État comme elle l'est pour l'ensemble de nos clients, nous avons mis en place toutes les procédures nécessaires pour que la gestion des données soit localisée dans les pays où nous les traitons. Toutes les données européennes sont stockées en Europe.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Monsieur Girard, sur combien de systèmes d'information êtes-vous intervenus ? Pouvez-vous les nommer ? L'application TousAntiCovid entre-t-elle dans votre champ d'intervention ? Pouvez-vous nous présenter votre intervention sur les autres dispositifs informatiques, notamment sur le système d'information du passe sanitaire, les fichiers de vaccination et le système d'information « SI logistique » ?

Quelles sont vos relations avec la direction interministérielle du numérique (Dinum) ?

M. Olivier Girard. – Nous vous répondrons précisément dans la note écrite sur le nombre de systèmes d'information sur lesquels nous sommes intervenus.

Dans le cadre de la gestion de la crise, nous n'avons pas construit de système. Nous avons participé, avec une équipe de cinq à dix personnes, à des travaux en amont de la construction du système : des spécifications, des plans de test, des plans d'interfaçage.

Nous n'avons développé ni TousAntiCovid ni le système d'information du passe sanitaire. En revanche, nous avons construit des spécifications qui permettent de faire parler les systèmes, notamment à l'échelle européenne. Nous ne sommes pas intervenus sur le codage dans le cadre de cette mission. Par ailleurs, nous travaillons effectivement avec la Dinum.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Monsieur Penard, pouvez-vous nous indiquer en quoi votre cabinet de conseil est-il plus performant que l'État dans l'organisation logistique ?

M. Laurent Penard. – Toute entreprise fait aujourd'hui appel à du conseil. Amazon ou Decathlon font appel à du conseil, et pourtant, ils ont des spécialistes de la logistique.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Mais nous parlons ici de politiques publiques...

M. Laurent Penard. – Je ne sais pas pourquoi l'État n'a pas de spécialistes de la logistique. De fait, les agents de l'État qui étaient affectés aux missions sur lesquelles nous avons travaillé étaient compétents, mais peu nombreux sur ces sujets-là et ravis d'être accompagnés par des collègues de travail, qui leur disaient comment améliorer les solutions. Il ne me paraît pas irréaliste que l'État français ne sache pas opérer des *supply chain* mondiales. À quoi serviraient des services de l'État qui seraient en permanence sur cette question ?

Pour notre part, nous avons beaucoup de mal à recruter et à former nos spécialistes. Ce sont des collaborateurs qui veulent des projets attrayants, qui ont des connaissances de méthode et qui sont compétents car ils travaillent dans beaucoup d'environnements.

M. Stéphane Sautarel. – Ma question concerne MM. Penard et Boudet. Je m'interroge sur la manière dont la commande publique a été passée. Vous avez évoqué des commandes en cascade, une première commande en suscitant d'autres pour satisfaire un besoin existant. Mais quel a été alors le vecteur de la commande ? Vous avez également déclaré avoir été « sollicités » ; or, normalement, la commande publique repose sur des appels d'offres...

M. Laurent Penard. – J'ai décrit la manière dont la première commande est arrivée. Je pense que cette cascade de commandes s'explique par le contexte d'urgence et de crise.

Santé publique France a ensuite lancé un appel d'offres, que nous avons remporté en avril ou en mai 2021 avec BearingPoint, JLL étant sous-traitant. Nos prestations depuis le 15 juillet s'inscrivent dans ce cadre.

M. Stéphane Sautarel. – Dans un premier temps, il n'y a donc pas eu de mise en concurrence. Cela peut s'expliquer par l'urgence.

M. Arnaud Bazin, président. – Ou par le montant de la prestation.

M. Girard a indiqué que le cabinet Accenture est d'abord intervenu par l'accord-cadre de la DITP puis par le biais de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). Y-a-t-il d'autres éléments ?

M. Olivier Girard. – Non. Ce sont les deux véhicules par lesquels nous sommes intervenus.

M. Charles Boudet. – C'est parce que nous avions fait l'acquisition en 2019 d'un cabinet de conseil en *supply chain* que nous avons émergé, lors de la première mission sur les masques, comme sous-traitants ; nous avons dès lors été repérés et c'est pourquoi on nous a sollicités par la suite, lorsque d'autres besoins sont apparus.

M. Arnaud Bazin, président. – Toujours comme sous-traitants ?

M. Charles Boudet. – Je vérifierai.

M. Arnaud Bazin, président. – Si vous n'étiez pas sous-traitants, vous avez dû répondre à un appel d'offres...

M. Charles Boudet. – Dans l'état de mes connaissances, nous n'avons pas répondu à un appel d'offres et il me semble que notre mission s'inscrivait dans un cadre de l'urgence impérieuse. Je vous répondrai plus précisément par écrit.

Mme Nathalie Goulet. – Monsieur Girard, vous êtes président d'Accenture pour la France et le Benelux. J'ai bien compris que votre société payait ses impôts en France, c'est très bien, mais s'agit-il de tous les impôts ? Comment fonctionne votre politique de dividendes ? Reversez-vous une partie des revenus à une société mère qui serait installée ailleurs, par exemple au Luxembourg ? Pourriez-vous nous donner plus de précisions sur la structure fiscale de l'entreprise ?

Monsieur Boudet a parlé de « segmentation des clients ». Pourriez-vous nous expliquer de quoi il s'agit ?

M. Olivier Girard. – La réponse est très simple : Accenture France paie ses impôts en France. Je vous fournirai plus de précisions, si vous le souhaitez, par écrit. Accenture France a des revenus en France, signe des contrats dans ce pays, avec des clients français.

M. Charles Boudet. – S'agissant de la segmentation des clients, un schéma logistique dépend de la fréquence des commandes, de leur volume moyen et des capacités de stockage. Amazon, par exemple, prend votre commande et vous livre en quelques heures. Si vous allez dans un autre magasin, un autre schéma logistique s'appliquera.

Dans le cas d'espèce, les clients qui participaient à la chaîne de production et de distribution des équipements de protection individuelle avaient des besoins logistiques différents : les pharmacies commandent le matin pour être livrées l'après-midi ; les groupements hospitaliers de territoire (GHT) commandent par palettes, à la différence des petits hôpitaux qui n'ont besoin que de quelques cartons, etc. Pour assurer la qualité de service, au meilleur coût, nous avons donc préconisé des schémas logistiques différenciés.

Mme Nicole Duranton. – Les projets de transformation que vous avez menés dans de grands groupes industriels sont-ils différents de ceux que vous avez réalisés pour l'État ?

Un cabinet de conseil est-il plus influent lorsqu'il intervient dans la phase de conception d'une politique publique ou bien lors de sa mise en œuvre ?

M. Laurent Penard. – Tout dépend de la temporalité. Une entreprise qui nous consulte parce qu'elle réfléchit à sa manière d'aborder ses marchés et ses clients va prendre le temps d'exprimer ses besoins avec ses directions commerciales et marketing. Il peut s'agir de modifier ses modalités de transport ou de stockage. Ces schémas s'inscrivent souvent dans la durée : il faut fermer ou ouvrir des sites, redéployer des équipes, etc. Cette phase de réflexion prend du temps. Ensuite, il faut opérer la transformation, accompagner les équipes. Là encore, cela peut prendre plusieurs années. Mais on constate que ces délais ont fondu car les entreprises ont dû revoir leurs chaînes logistiques très rapidement pour faire face à la fermeture de certains marchés et à l'indisponibilité de certaines sources d'approvisionnement.

Cette situation présente beaucoup de similitudes avec celle que l'on a observée pendant la crise sanitaire. Le vaccin d'AstraZeneca, par exemple, devait être livré de manière massive, mais il ne l'a pas été. Nous avons donc dû revoir au dernier moment le schéma de

répartition des flacons lorsque nous avons appris que les volumes livrés seraient très inférieurs à ceux qui avaient été promis. Plusieurs scénarios ont été proposés à la cellule de crise. Il a fallu refaire les calculs en urgence, en lien avec les agences régionales de santé, pour déterminer les volumes que l'on pouvait livrer à chaque médecin ou pharmacie. Il convenait de prendre des décisions en quelques heures, alors que cela prend des jours en temps normal. Les réunions du comité de pilotage duraient jusque tard dans la nuit pour préparer les scénarios destinés à être présentés à la cellule de pilotage le lendemain.

Mme Nicole Duranton. – Monsieur Boudet, vous avez travaillé en Allemagne et en Russie. Quelles sont, selon vous, les différences en matière d'interaction entre le public et le privé dans la définition des politiques publiques ?

M. Charles Boudet. – Je ne sais pas répondre à cette question. Nos interactions avec le secteur public restent assez limitées en France. En Allemagne, j'étais responsable de la *supply chain* de Danone, tandis qu'en Russie, si j'avais rejoint JLL, je ne travaillais pas avec l'État.

Pour répondre à votre première question, un cabinet de conseil a beaucoup plus d'influence lorsqu'il intervient dans la phase de conception d'une politique publique. Or, toutes les missions que nous vous avons décrisées concernaient la mise en œuvre opérationnelle. Les décisions étaient prises par une cellule de crise. JLL France aidait les exécutants à les mettre en œuvre.

Mme Nathalie Goulet. – Avez-vous suscité des vocations dans les administrations avec lesquelles vous avez travaillé ? Des personnes ont-elles été formées, des services ont-ils été créés pour pallier les failles que vous avez identifiées ? Ou bien le recours aux cabinets privés a-t-il vocation, selon vous, à perdurer ?

M. Charles Boudet. – Dans la mesure où nous sommes dans une période de fort recrutement, j'espère que nous avons suscité des vocations. On sera ravi d'accueillir ces talents dans nos équipes...

En tant que chef d'entreprise, je n'essaye pas de posséder en interne toutes les compétences pour faire face à toutes les crises possibles : cela me coûterait beaucoup trop cher ! Il me semble que cela ne serait pas économiquement viable pour l'État non plus.

M. Laurent Penard. – Nous avions commencé à transférer des savoir-faire, mais notre mission est allée au-delà. Les centrales d'achat pour les hôpitaux, comme l'Union des hôpitaux pour les achats (UniHA) ou le Réseau des acheteurs hospitaliers (RESAH), intervenaient pour consolider les besoins, mais la logistique relevait des établissements. La crise sanitaire leur a fait prendre conscience du rôle qu'elles pouvaient jouer et elles commencent à se structurer pour devenir un intermédiaire entre les établissements de soins et leurs fournisseurs. Elles montent en compétence dans ce domaine, ce qui sera à l'avenir très positif pour la capacité de réaction de l'État. Si la crise des masques se reproduisait, celui-ci serait en mesure de réagir.

Mme Nicole Duranton. – Quelles raisons pourraient pousser un cabinet de conseil à moins s'intéresser aux politiques publiques ?

M. Patrice Joly. – L'intervention d'un cabinet de conseil est d'autant plus pertinente qu'il existe déjà chez le client un minimum d'expertise, afin que les cahiers des

charges soient définis de la manière la plus pertinente possible et, qu'ensuite, pendant la mission, celle-ci donne lieu à un véritable accompagnement.

Avez-vous eu le sentiment que vos interlocuteurs étaient suffisamment compétents sur les matières sur lesquelles vous êtes intervenus ?

M. Olivier Girard. – Oui, incontestablement : il y a eu une conjugaison d'expertises, celles du milieu de la santé et celles des cabinets de conseil, en matière logistique et technologique.

M. Patrice Joly. – Je ne doute pas qu'il y ait eu des complémentarités, mais avez-vous trouvé des interlocuteurs disposant d'assez de connaissances sur votre expertise pour pouvoir en tirer le meilleur parti ?

M. Olivier Girard. – Oui.

M. Charles Boudet. – Les membres de nos équipes qui découvraient l'interaction avec les équipes publiques ont été impressionnés par le niveau de leurs interlocuteurs.

M. Laurent Penard. – Il a été question d'« influence » des cabinets de conseil sur la sphère publique. Ce terme me met mal à l'aise. Quand on répond à une sollicitation, on ne cherche pas nécessairement à influencer. Mais c'est peut-être ma posture de cabinet plus opérationnel...

À l'issue de cette crise, il pourrait y avoir un regret : nous nous demandons si nous avons essaimé des savoir-faire au sein des instances que nous avons accompagnées. C'est un retour d'expérience qui nous intéresserait. Certains de nos interlocuteurs sont toujours là ; d'autres ont changé de poste depuis, parfois malheureusement. D'autres sont arrivés pendant la crise et nous les avons de nouveau formés, ce qui n'était pas forcément simple.

M. Arnaud Bazin, président. – Avez-vous effectué des prestations *pro bono* pendant la crise sanitaire ? Si oui, combien et pour quelles missions ? Combien de consultants ont été mobilisés ? Ces missions se sont-elles prolongées par la facturation de prestations complémentaires, à titre onéreux ?

Pouvez-vous nous décrire les conditions dans lesquelles vous avez accédé à la cellule interministérielle de crise ? Des mesures de sécurité particulières étaient-elles prévues ?

M. Laurent Penard. – Nous n'avons pas fait de *pro bono*. Nous avons constitué des équipes avec des niveaux de seniorité très différents et appliqué un taux journalier moyen inférieur de 20 à 30 % à celui que nous appliquons à nos clients privés, soit un taux journalier d'environ 1 000 euros, contre 1 300 dans le privé. Nous avons aussi fait beaucoup d'heures supplémentaires, un sacrifice que nos collaborateurs étaient prêts à faire dans cette mission. Nos prestations faisaient l'objet de bons de commande, dont la rémunération variait en fonction du temps de travail nécessaire.

En ce qui concerne l'accès à la cellule de crise, je vérifierai auprès des équipes qui travaillaient là-bas.

M. Olivier Girard. – Il n'y a pas eu d'enchaînement de notre part entre des prestations gratuites et des prestations payantes. Nous avons répondu à des demandes et soumis des devis avant d'intervenir.

Accenture fait du *pro bono*, mais essentiellement pour le secteur associatif. Je vous répondrai plus précisément par écrit, de même que pour l'accès à la cellule de crise.

M. Charles Boudet. – Je vous répondrai aussi par écrit. Nous ne faisons pas de *pro bono*.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Utilisez-vous les données transmises par l'État français pour répondre aux commandes d'autres clients, notamment pour réaliser un benchmark avec d'autres pays ?

Monsieur Girard, l'État pourrait-il continuer d'utiliser le passe sanitaire si Accenture décidaient aujourd'hui de se retirer du système d'information correspondant ?

Monsieur Boudet, la dernière commande passée par l'État à JLL France date de décembre 2020. Pourquoi n'êtes-vous pas intervenu depuis ? Historiquement, JLL est spécialisé dans le conseil en immobilier. De quelle manière êtes-vous devenu un cabinet généraliste, capable d'accompagner l'État dans la gestion de la crise sanitaire ?

M. Laurent Penard. – Tous nos contrats sont réalisés dans un cadre de confidentialité totale. Les données étaient hébergées sur un serveur de l'administration. Nous n'aurions pas d'intérêt à faire un benchmark pour répondre à des commandes d'autres pays, car nous travaillons en France.

M. Arnaud Bazin, président. – Vous n'utilisez pas les données recueillies pour nourrir des bases de données susceptibles d'être réutilisées pour aider d'autres clients ?

M. Laurent Penard. – Nos contrats nous l'interdisent !

M. Arnaud Bazin, président. – Lorsque les cabinets de conseil répondent à des appels d'offres de collectivités publiques, ils ont recours à des comparaisons, des benchmarks, qui sont manifestement nourris par leurs autres expériences. Cela correspond d'ailleurs à la demande des clients. N'est-ce pas le fonds de commerce du conseil en stratégie ?

M. Laurent Penard. – En l'espèce, c'était strictement interdit. Lorsque nous signons un contrat avec une entreprise privée, il est assorti d'une clause de confidentialité d'une certaine durée. Les benchmarks internationaux que vous évoquez de la part de certains confrères ne peuvent reposer que sur des données anciennes, périmées ou alors déjà publiques.

M. Olivier Girard. – Si nous partons, le passe sanitaire demeurera, je n'en doute pas. Je vous répondrai précisément par écrit. Transférer les compétences fait partie de notre mission, et elle s'arrêtera lorsque ces dernières auront été transmises.

En situation de crise, on construit souvent de nouveaux systèmes à côté des systèmes existants. Une de nos préoccupations concerne la pérennisation des « briques » logicielles que nous avons livrées dans l'urgence. Il s'agit d'identifier les éléments qui méritent d'être conservés et qui ajoutent de la valeur aux systèmes d'information de la santé.

Quant aux données, tous nos contrats sont confidentiels. Des benchmarks peuvent être réalisés sur des modes de fonctionnement, sur la manière dont les pays ont géré la crise – de manière centralisée ou décentralisée par exemple –, mais ils ne peuvent pas utiliser des données spécifiques, sur les flux ou la consommation par exemple.

M. Charles Boudet. – Nous respectons tous une charte de déontologie et sommes soumis aux mêmes exigences de confidentialité. Je ne vois d'ailleurs pas quelles données seraient exploitables pour faire un benchmark, dans la mesure où nos missions étaient de nature très opérationnelle.

Comment un cabinet de conseil en immobilier a-t-il pu devenir un cabinet de conseil généraliste ? L'évolution de nos métiers nous a conduits à intervenir de plus en plus en amont pour répondre aux demandes de nos clients. Avec le développement du télétravail, nous devons aider nos clients à redéfinir le rôle du bureau. Il ne s'agit plus seulement de trouver un lieu, à un endroit souhaité, à un prix donné. Nous avons dû faire évoluer nos métiers.

En ce qui concerne la logistique, nous avons acheté un cabinet de conseil en *supply chain*, en 2019, pour aider nos clients à utiliser leurs entrepôts, à les automatiser, à créer des réseaux logistiques, bref à trouver des réponses à des problèmes qui se posent en amont, avant de décider d'acheter un entrepôt à tel ou tel endroit. Et c'est cette expertise que nous avons mise à contribution dans la mission qui vous intéresse.

Ce que nous avons fait en matière de *supply chain* nous le faisons aussi d'ailleurs dans d'autres domaines : les bureaux, le commerce de détail, les hôtels, etc.

J'en reviens à la crise sanitaire. Notre dernière mission consistait à aider à la réalisation des plans de transport des vaccins – c'est fait ! –, à valider les processus de transport pour les dépositaires – c'est fait ! –, à valider les processus logistiques – là encore, c'est fait ! L'État n'a donc plus besoin de nous, notre mission est accomplie.

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Au-delà de la crise sanitaire, Accenture aurait été recruté par Bercy en 2021 pour proposer un plan d'économies d'au moins un milliard d'euros pour le budget de l'État d'ici à 2022, en collaboration avec McKinsey. Confirmez-vous cette information ?

M. Olivier Girard. – Oui, mais sans McKinsey !

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Outre l'État, Citwell possède parmi sa clientèle des entreprises comme Sanofi. Cette pluralité de clients a-t-elle posé des difficultés dans vos interventions sur la crise sanitaire, notamment sur le plan déontologique ?

M. Laurent Penard. – Au contraire, être capable de maîtriser toute la chaîne logistique du médicament est perçu comme une richesse. Les contraintes sont très particulières : les principes actifs sont souvent fabriqués à l'étranger, dans des pays éloignés, mais les médicaments sont assemblés dans des usines plus proches des marchés visés. Les logiques de distribution sont complexes, la qualité est essentielle, etc. Dans ces conditions, posséder une vision globale constitue un vrai atout, et nous pourrions même, le cas échéant, aider les hôpitaux à améliorer leur logistique : des gains significatifs peuvent être obtenus car des médicaments sont perdus ou périmés, les matériels ne sont pas toujours stockés au meilleur endroit, etc.

M. Arnaud Bazin, président. – Monsieur Girard, quel est le montant du marché passé avec Bercy pour proposer un plan d'économies ? Avez-vous déjà rendu des livrables ? D'un point de vue méthodologique, comment déterminez-vous les économies à réaliser au sein du budget de l'État ?

M. Olivier Girard. – Je n'ai pas tout en tête. Je vous répondrai plus précisément par écrit. Le projet est déjà bien avancé. Il y a déjà bien sûr des livrables et des plans d'économie à la clef. Nous travaillons notamment sur la mutualisation des commandes dans la sphère publique pour jouer sur l'effet de masse.

M. Arnaud Bazin, président. – Je note votre engagement à nous répondre par écrit. Il est important pour nous de bien connaître la commande et de savoir comment vous y répondez.

Quel est le montant de la commande ?

M. Olivier Girard. – Je n'ai pas le montant en tête.

M. Arnaud Bazin, président. – C'est étonnant ! C'est quand même un élément de management essentiel !

M. Olivier Girard. – Non, je ne l'ai pas en tête. Et ce n'est pas de la pudeur !

Mme Éliane Assassi, rapporteure. – Estimez-vous que vos compétences n'existent pas dans la fonction publique ?

M. Olivier Girard. – L'accélération du progrès technologique à laquelle nous assistons rend de plus en plus difficile de maintenir à jour ses compétences, y compris pour nous. Alors qu'une vague technologique durait dix ans en moyenne, ce temps a été réduit par deux. Le défi à relever est considérable.

M. Charles Boudet. – Il y a trois parties dans votre question. On fait appel à un cabinet de conseil soit pour répondre à un pic d'activité lié à une situation extraordinaire, soit pour bénéficier d'une compétence clé qui sort du giron de l'administration, de l'entreprise ou de l'équipe, soit pour engager une transformation. Dans ce dernier cas, un cabinet de conseil a la chance d'avoir beaucoup de clients et de savoir comment chacun aborde la problématique de la transformation dans un monde qui s'accélère, ce qui permet de créer des sauts de valeur importants pour celui qui veut se transformer à grande vitesse. Le conseil peut alors apporter une réelle valeur ajoutée. C'est la raison pour laquelle beaucoup de nos clients privés, qui représentent 98 % de notre activité, font appel à nous.

On trouve beaucoup de compétences dans l'administration, mais on ne peut pas être le meilleur dans tout, tout le temps ; sinon, cela coûte trop cher. Aller chercher une compétence clef, qui sort de l'activité structurelle, peut expliquer le recours à des cabinets de conseil.

M. Arnaud Bazin, président. – Pensez-vous que les administrations en général prennent suffisamment en compte la dimension logistique de leurs activités ?

M. Laurent Penard. – Comme vous le savez, la logistique a été inventée par l'armée. En 2020, au début de la crise, je me suis même demandé pourquoi l'armée française n'avait pas été missionnée pour venir aider le ministère de la santé. Cela m'a étonné.

L'armée fait aussi appel à des cabinets de conseil, y compris sur des lots logistiques. J'ai pu lire récemment un appel d'offres qui traitait de cette question. Même l'armée se fait accompagnée sur cette dimension. Je pense toutefois que les compétences existent.

Mme Nathalie Goulet. – Vous avez souligné qu'il n'existant pas de fichier des Ehpad, avec les adresses, avant votre arrivée. Il s'agit tout de même d'une base de fonctionnement. Vous avez formé des gens, mais le *turn-over* va entraîner une perte des apports. Peut-être faudra-t-il veiller, dans le cadre du suivi, à ce que vous ayez toujours le même correspondant ?

M. Laurent Penard. – La crise a été très usante : nos consultants tenaient quatre mois sur leur poste en moyenne. Les agents de l'État, qui étaient sur les mêmes horaires et les mêmes contraintes, n'étaient pas relevés au bout de ces quatre mois... Nous pouvions le faire, de manière limitée, parce que nos collaborateurs connaissent ces domaines par cœur. Le temps d'apprentissage est très court.

M. Arnaud Bazin, président. – Je vous remercie de votre participation.

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.

Mercredi 5 janvier 2022

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Matthieu Courtecuisse, président de l'organisation professionnelle Syntec Conseil, fondateur du cabinet de conseil Sia Partners (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Audition de Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 heures.

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 D'ENQUÊTE « AFIN DE METTRE EN LUMIÈRE LES
PROCESSUS AYANT PERMIS OU POUVANT ABOUTIR À UNE
CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS EN FRANCE, ET D'ÉVALUER
L'IMPACT DE CETTE CONCENTRATION SUR LA DÉMOCRATIE »**

Mardi 7 décembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

**Audition d'associations en lien avec les médias – M. Mathias Reymond,
co-animateur du site de critique des médias Action-Critique-Médias et
M. Nicolas Vescovacci, journaliste, président de l'association Informer n'est
pas un délit**

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête consacrés à la concentration des médias en France. Elle a été constituée, je le rappelle, à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et a pour rapporteur David Assouline.

Nous entendons aujourd'hui les représentants de deux associations, dont les centres d'intérêt recoupent largement ceux de notre commission d'enquête.

Monsieur Mathias Reymond, en visioconférence, vous représentez l'association Action-Critique-Médias, dite « Acrimed », créée en 1995. Votre objectif est notamment d'informer sur les conditions de production de l'information et d'alerter sur sa marchandisation. Acrimed publie également une carte du paysage médiatique français qui nous intéresse et qui est largement diffusée. Ce document est assez unique en son genre. Vous êtes vous-même maître de conférences en économie à l'université de Montpellier et vous avez écrit plusieurs livres consacrés aux médias.

Monsieur Nicolas Vescovacci, vous êtes président de l'association Informer n'est pas un délit (INDP), créée en 2015, initialement pour porter la parole des journalistes sur la question du secret des affaires, et vous avez élargi votre spectre à l'ensemble des questions touchant aux médias, dont les concentrations. Vous êtes également journaliste d'investigation. À ce titre, vous avez travaillé pour Canal Plus, ce qui vous a inspiré un livre publié en 2018 sur lequel vous reviendrez peut-être. Vous avez également travaillé pour le service public.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

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. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Nicolas Vescovacci et M. Mathias Reymond prêtent serment.

M. Mathias Reymond, co-animateur du site de critique des médias Action-Critique-Médias. – Notre association a été créée en 1996, après le mouvement de grève de 1995. Elle comprend trois salariés et plus d'un millier d'adhérents bénévoles venus de plusieurs horizons, universitaires, journalistes ou simples usagers des médias. Notre mission est d'observer les médias, de critiquer les mécanismes journalistiques et les processus de production de l'information, et de formuler des propositions de transformation.

Cette commission d'enquête vise à aborder l'enjeu démocratique majeur de la concentration des médias et les conséquences que celle-ci peut avoir sur le travail des journalistes et sur l'information que les citoyens reçoivent.

Un bref retour sur la chronologie s'impose. En effet, contrairement à ce que l'on peut croire, la concentration des médias est réglementée par la loi du 30 septembre 1986, dite « loi Léotard », qui est restée inchangée depuis trente-cinq ans, hormis quelques actualisations, dont la plus récente date de 2014 sur l'égalité entre les hommes et les femmes dans les médias.

L'efficacité de cette loi contre la concentration reste douteuse, car elle semble avoir plus conforté qu'empêché le phénomène de se développer. Faisant suite à la libéralisation des radios et à la privatisation de certaines chaînes de télévision, elle avait pour objectif de réglementer la concentration capitaliste et territoriale pour empêcher la constitution d'empires sur le modèle de celui de Robert Hersant. Or elle ne prend en compte ni l'évolution du secteur des médias ni les mutations dans le mode de consommation des médias, avec l'émergence d'internet et des réseaux sociaux qui ont transformé les habitudes des usagers, ni la diversité des concentrations.

Il existe trois types de concentration. La première est horizontale, lorsqu'un même propriétaire possède plusieurs médias d'un même secteur ; la deuxième est transversale, lorsqu'un même propriétaire possède des médias de secteurs différents, comme le groupe Bolloré qui possède des chaînes de télévision, une radio et des organes de presse écrite ; la troisième, verticale, est la plus récente – elle date d'il y a vingt ans –, lorsqu'un même propriétaire possède des médias ainsi que des activités en amont ou en aval de la production des contenus, comme les groupes Bouygues ou Drahic.

Enfin, si les médias appartiennent à plusieurs groupes médiatiques ou industriels et qu'ils touchent des audiences inférieures au seuil maximal autorisé par la loi de 1986, ces médias, notamment les télévisions et les radios privées, sont analogues et appartiennent à un groupe réduit de propriétaires, de sorte qu'on parle en économie d'« oligopoles ».

La concurrence entre les médias devait stimuler les différences et développer le pluralisme. Or la multiplication à l'infini des chaînes et des contenus a surtout homogénéisé les contenus, les formats, et pire encore, l'information. La pluralité ne signifie pas forcément le pluralisme. La concurrence se faisant souvent à moindre coût, le budget des médias publics diminue – environ 60 millions d'euros pour France Télévisions – et la qualité des contenus se tarit. Dans le domaine de l'information sur la télévision numérique terrestre (TNT), des débats peu coûteux, animés par des journalistes interchangeables, occupent l'essentiel de l'espace aux dépens des reportages et des enquêtes.

En réalité, le problème est du côté de la similitude des contenus des productions médiatiques. S'il existe une convergence de formats dans la manière dont les grands médias traitent l'information, c'est en partie parce que leurs structures sont comparables. Contrôlés

par l'État pour certains, par de grands groupes médiatiques ou industriels pour d'autres, ils sont dépendants des recettes publicitaires et donc des grands annonceurs.

De plus, les patrons des médias, les directeurs de rédaction et les animateurs vedettes ont des parcours similaires. Comme l'explique le sociologue Alain Accardo, « il n'est pas nécessaire que les horloges conspirent pour donner pratiquement la même heure en même temps. Il suffit qu'au départ elles aient été mises à l'heure et dotées du même type de mouvement, de sorte qu'en suivant son propre mouvement, chacune d'elles s'accordera avec toutes les autres. La similitude des mécanismes exclut toute machination ».

Le phénomène de concentration n'est pas nouveau. Déjà, avant la Deuxième Guerre mondiale, les grandes familles de l'industrie française se disputaient la presse. Puis, après Hersant, dans les années 1980, il y eut Dassault, Lagardère, Bouygues, Drahic et désormais Bolloré, qui tous veulent être les « nouveaux Murdoch » français. Leurs entreprises se partagent les parts d'un gigantesque gâteau.

Notre première proposition serait d'interdire à des groupes capitalistiques qui vivent des commandes de l'État ou des collectivités de posséder des médias. Il s'agit là, en effet, d'un levier d'influence très puissant sur les élus nationaux et locaux. François Bayrou, candidat à l'élection présidentielle en 2007, plaide déjà en ce sens.

En Allemagne, en Grande-Bretagne, aux États-Unis, les grands groupes qui possèdent des médias sont des groupes médiatiques, culturels ou d'*entertainment* et non des constructeurs d'avions militaires, des gestionnaires d'autoroutes ou de distribution d'eau, des bâtisseurs du BTP, etc.

Il est aussi temps d'en revenir à l'esprit des ordonnances de 1944, instaurées par le Conseil national de la Résistance : une personne ou une entreprise ne peut pas posséder plus d'un média.

Un autre levier consiste à donner de la place à d'autres modèles de gestion des médias. Lors de l'attribution des canaux de la TNT, par exemple, en 2002, l'équipe de Zalea TV, une petite télévision associative du tiers-secteur a vu rejeter sa demande, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) privilégiant des chaînes telles que NT1, W9, TMC, Match TV, NRJ TV, etc., soit des chaînes formellement interchangeables, qui ne sont que des déclinaisons des médias existants.

Il faut redonner des moyens au service public de l'information, afin qu'il puisse tirer les autres médias vers le haut, comme cela a été le cas pour la BBC anglaise. Les chaînes qui ont le plus d'audience en Grande-Bretagne et en Allemagne sont publiques et dotées de moyens confortables. Le sujet est d'actualité, puisque la concession de TF1 arrivera à expiration d'ici à un an et demi.

Enfin, nous devons nous doter d'un organisme indépendant, qui aurait pour mission d'attribuer les concessions de diffusion. Il pourrait s'agir d'un conseil national des médias, y compris ceux du tiers-secteur, qui serait composé de salariés des médias, d'usagers et de représentants des organisations politiques.

M. Nicolas Vescovacci, journaliste, président de l'association Informer n'est pas un délit. – Je vous remercie d'avoir invité notre collectif. Le sujet dont nous traitons n'est ni technique ni juridique. La concentration des médias touche au cœur de la liberté

d'informer, au pluralisme de l'information et à l'indépendance de la presse, pilier de la démocratie.

Le pluralisme de la presse est érigé par le Conseil constitutionnel comme une valeur fondamentale permettant à tous les citoyens d'avoir accès à de multiples sources d'information. Or, depuis quarante ans, il y a eu très peu de règles claires pour protéger la production de cette information indépendante et de qualité que nous devons à nos concitoyens. Le paysage médiatique s'est construit par à-coups sans que l'on s'interroge sur la concentration des médias.

Celle-ci n'a rien de nouveau. Robert Hersant contrôlait 40 % de la presse papier dans les années 1980. Ce qui est nouveau, c'est l'hyperconcentration des médias entre les mains d'une dizaine de milliardaires, que certains nomment les « oligarques ». Cette commission d'enquête n'aurait certainement pas lieu si Vincent Bolloré, autoérigé en corsaire de l'information, parti à l'abordage des médias depuis les années 2010, n'avait pas englouti des chaînes de télévision, des radios, des magazines, des maisons d'édition... Dans le monde de l'édition, Editis qu'il contrôle et Hachette qu'il s'apprête à contrôler dépasseraient 65 % du marché français. Les dégâts sont nombreux, qu'il s'agisse du démantèlement des rédactions ou de leur reprise en main idéologique. Le long conflit avec I-Télé a donné lieu à plus de 100 jours de grève, et j'ai vu les conséquences désastreuses pour Europe 1 de l'arrivée de M. Bolloré à la tête de Lagardère.

L'acmé du système est sans doute d'avoir produit le phénomène Zemmour. En effet, M. Zemmour ne serait pas aujourd'hui candidat à l'élection présidentielle s'il n'avait eu le soutien de plusieurs médias et d'un industriel qui a organisé son ampleur médiatique. Ne nous y trompons pas, il y a danger pour la liberté d'informer et la démocratie.

Toutefois, M. Bolloré ne doit pas masquer l'intégralité du problème, qui concerne aussi le contrôle, le financement, la gouvernance et la faiblesse capitaliste des médias. Bernard Arnault a pu s'acheter une influence politique importante en acquérant le journal *Le Parisien* qu'il n'aura payé que 20 millions d'euros. On ne peut plus laisser les journalistes seuls face aux actionnaires puissants que sont les Pinault, Dassault, Kretinsky, Drahi ou bien encore le Crédit Mutuel. Les médias ne sont pas des entreprises comme les autres et ne doivent donc pas être traitées comme telles.

Voilà pourquoi je suis heureux de pouvoir réfléchir avec vous aux solutions à mettre en œuvre pour contrôler ce phénomène, car il est possible de faire en sorte que les journalistes œuvrent en toute indépendance et sans pression.

Le Parlement n'a pas toujours été d'une aide précieuse en ce sens. Je pense notamment aux coups de canif portés contre la liberté d'informer par la récente transposition d'une directive européenne sur le secret des affaires, par la loi sur la sécurité globale, ou encore par une disposition de la loi de finances pour 2021 qui permet à tout investisseur de défiscaliser sans plafond 25 % de son investissement dans un média politique ou d'information générale, avec, pour seul verrou, l'obligation de garder son actif pendant cinq ans. Dans le cas où l'investisseur vendrait juste après cinq ans, l'opération se ferait sur le dos du contribuable...

Cette commission d'enquête doit prendre la main sur ces questions. Vous avez le devoir d'intervenir sur la gouvernance, car ce phénomène nuit au pluralisme de l'information.

Nous avons quatre propositions à formuler. Il faut d'abord réformer la loi de septembre 1986, qui est obsolète, illisible et inapplicable. Elle a été promulguée à une époque où internet n'existe pas.

Il faut ensuite créer un statut juridique des rédactions pour sanctuariser l'indépendance et le travail des journalistes. Certains médias comme le journal *Le Monde* ont adopté des mécanismes en ce sens.

Il faut aussi créer un délit de trafic d'influence en matière de presse, car la censure n'est pas définie en droit français, de sorte que personne ne peut être poursuivi pour censure. En créant ce délit, on enverrait un signe clair aux propriétaires de médias.

Enfin, il faut réformer les prérogatives des organismes comme l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), en revenant sur le rôle des comités d'éthique qui émanent de la loi Bloch ou même sur celui du Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM).

Je représente un collectif de 150 journalistes qui se battent au quotidien afin que s'impose la liberté d'informer et que le débat se fasse pour les citoyens et au service des citoyens.

M. David Assouline, rapporteur. – Nous vous remercions d'avoir partagé avec nous vos connaissances et vos points de vue. Pourriez-vous nous donner un exemple très frappant où la concentration des médias est intervenue concrètement comme une négation ou un frein à la liberté d'informer et au pluralisme ?

M. Mathias Reymond. – J'aurais de nombreux exemples à donner. Je n'en citerai qu'un qui est un peu ancien, mais loin d'être anecdotique. Lors de la construction du Stade de France, sous le gouvernement d'Édouard Balladur, alors que le choix s'orientait vers l'architecte Jean Nouvel, c'est le projet de Bouygues qui a finalement remporté l'appel d'offres. M. Balladur était Premier ministre et candidat à l'élection présidentielle. On sait désormais que TF1 avait organisé une campagne massive en sa faveur : Claire Chazal avait fait un livre d'entretiens avec lui, et Nicolas Sarkozy était alors l'homme politique le plus invité dans les journaux télévisés. Le niveau de connivence et de promiscuité qui existait alors est un élément très révélateur.

M. Nicolas Vescovacci. – La concentration, c'est aussi la verticalité de la décision. Sans revenir sur les déclarations que M. Bolloré a faites dans la presse à mon encontre ou concernant mes confrères d'I-Télé et d'Europe 1, je prendrai l'exemple de la téléphonie mobile. M. Drahi possède SFR, M. Niel possède Free, et la famille Bouygues possède l'entreprise de téléphonie Bouygues. Or la presse s'est-elle jamais fait l'écho d'un débat citoyen autour de la 5G ? Les journalistes ont-ils développé des points de vue divergents sur ces questions ? A-t-on organisé dans les médias un débat large pour permettre aux citoyens de réfléchir sur cette nouvelle technologie ? Je ne le crois pas. Certaines associations ont pris position, mais il n'y a eu ni débat ni enquête sérieuse sur le sujet.

M. David Assouline, rapporteur. – Le sujet de la concentration porte naturellement l'enjeu de l'offre pluraliste. Cependant, vous savez bien que certains considèrent que c'est en créant des champions français qui concentrent force capitaliste et présence sur l'ensemble des supports que l'on pourra résister à la concurrence des grandes plateformes américaines. Qu'en pensez-vous ?

M. Mathias Reymond. – Considérer qu'il faut constituer des grands groupes comme celui de TF1-M6 pour concurrencer les mastodontes comme Netflix et autres est un leurre. Aussi grands soient-ils, ces groupes ne seront jamais assez puissants en termes de capitalisation, d'audience ou de chiffre d'affaires.

En outre, cela reviendrait à considérer l'information comme un produit au même titre que le gaz ou l'électricité, alors que nous voulons des médias qui produisent une information différente. Dans une telle perspective, à quoi cela servira-t-il que ces grands groupes aient du poids ?

M. Nicolas Vescovacci. – Plus on est gros, plus on est fort ; plus on est puissant, mieux on résistera... En réalité, cela revient à livrer les médias à la loi du marché. Certes, la presse privée a besoin d'investisseurs, mais ce qui importe à notre collectif, c'est que les journalistes qui travaillent pour ces médias puissent le faire en toute quiétude et indépendance, sans devoir slalomer entre les intérêts des industriels qui possèdent les médias et ceux de leurs amis ou clients. Tel est le problème qui se pose dans les rédactions.

Pourquoi n'est-il pas possible, lorsqu'on travaille au journal *Le Figaro*, de critiquer le Rafale ? Pourquoi n'y a-t-il aucune critique non plus dans les grands journaux à l'encontre de la téléphonie mobile ?

Pour une information de qualité, il faut une indépendance totale des journalistes, qui doivent pouvoir travailler hors de toute pression politique ou financière.

M. David Assouline, rapporteur. – Monsieur Reymond, dans une interview au journal *L'Humanité* du 24 novembre dernier, vous dénonciez la course à la rapidité qui pèse sur les journalistes et vous l'expliquez par « le système de financement capitaliste des grands groupes qui possèdent des médias ». Avez-vous des exemples concrets ou chiffrés à nous fournir ? Comment y remédier ?

M. Mathias Reymond. – Je soutiens la plupart des propositions qui ont été formulées par le collectif INDP. Nous sommes favorables à la protection des journalistes.

Cependant, la plupart des grands médias, notamment les chaînes d'information en continu, ont un poids important, car elles sont un levier d'influence auprès des autres rédactions qui veulent les copier. Pour reprendre l'exemple d'Eric Zemmour, il est effectivement le candidat d'un oligarque et d'une chaîne de télévision. Une telle situation s'est déjà vue par le passé. Le problème reste que tous les médias ont suivi CNews et M. Zemmour.

Nous avons observé les matinales des grandes radios. Tous les invités politiques ont été interrogés sur les prises de position de M. Zemmour, notamment la question des prénoms. Le candidat a réussi à imposer son agenda médiatique et politique à toutes les rédactions.

La grande faiblesse des médias est de se copier les uns les autres, dans un entre-soi qui finit par limiter le débat au même périmètre. Voilà ce que nous dénonçons.

M. David Assouline, rapporteur. – Monsieur Vescovacci, au-delà du collectif que vous avez constitué, votre propre expérience de journaliste vous a conduit à vous engager. En 2018, dans le livre intitulé *Vincent Tout-Puissant*, que vous avez écrit avec Jean-Pierre Canet, vous racontez comment votre documentaire *Évasion fiscale, enquête sur le Crédit*

mutuel réalisée avec le même Jean-Pierre Canet, a été déprogrammé de Canal Plus qui l'avait pourtant financé, en mai 2015, à la demande de Vincent Bolloré et à celle de la banque concernée, avant d'être diffusé sur France 3 quelques mois plus tard. Le service public serait-il le seul refuge pour le journalisme d'investigation ?

M. Nicolas Vescovacci. – Heureusement que le service public est là pour diffuser ce type d'enquête, même si cela n'a pas été facile à obtenir. La diffusion a été programmée à vingt-trois heures trente, mais le reportage a été vu par plus d'un million de téléspectateurs. C'est grâce au service public qu'on peut continuer d'enquêter. Il existe encore une émission d'envergure à la télévision, *Cash Investigation*, pour laquelle j'ai travaillé et qui a les moyens de mener des enquêtes sur des sujets d'intérêt général.

Il ne faut pas oublier que le service public manque énormément de moyens. Je le constate chaque jour. Une dotation publique et des réformes internes visant d'abord les financements plutôt que les restructurations seraient salutaires.

M. Julien Bargeron. – Il me semble que *L'Obs* a publié un dossier étayé sur la 5G, il y a un an.

On distingue souvent les régulations interne et externe, le pluralisme interne et externe. Pour définir le pluralisme externe, Julia Cagé prend l'exemple de la numérotation des chaînes. Au niveau interne, l'enjeu porte sur l'organisation des chaînes pour faire vivre le pluralisme. Par exemple, certaines chaînes choisiront de diffuser la nuit des émissions dont les intervenants plaisent moins. Qu'est-ce qui vous paraît le plus important ? Quelles sont les mesures les plus efficaces pour garantir les deux types de pluralisme ?

M. Mathias Reymond. – Le pluralisme interne intervient à l'intérieur d'un même média. Je ne crois pas qu'il soit gênant qu'il y ait des médias d'opinion. Ils existent dans la presse écrite : *L'Humanité* ce n'est pas *Le Figaro*, et *Le Monde*, ce n'est pas *Libération*. Ce qui importe, c'est qu'il y ait un pluralisme externe.

À l'intérieur du service public, le pluralisme interne est essentiel. Des enquêtes portant sur Radio France ont montré un manque de pluralisme dans les catégories socioprofessionnelles des invités. Quelque 175 invités sur 177 sont des cadres ou exercent des professions intellectuelles ou libérales. Seuls deux invités de la matinale de France Inter sont issus des classes populaires.

Il peut y avoir un pluralisme politique, mais le sujet principal reste celui du pluralisme des catégories socioprofessionnelles dans les médias. Le pluralisme externe reste une priorité dans les médias privés. Dans le service public, il doit s'exercer surtout en interne.

M. Nicolas Vescovacci. – Il faut renforcer le pluralisme, qu'il soit interne ou externe. Le manque de pluralisme vient du manque de moyens, de journalistes et de préparation. Toutes ces failles portent à la facilité, c'est-à-dire que le même intervenant peut revenir trois ou quatre fois dans la même journée.

Le deuxième facteur pour renforcer le pluralisme est de poser des garde-fous en interne. Nous recommandons la structuration des rédactions sous une forme juridique quelle qu'elle soit pour sanctuariser le travail des journalistes et éviter l'intervention directe des actionnaires ou de leurs relais sur le contenu d'un média.

Quant aux médias d'opinion, ils ont toujours existé et cela continuera. L'expérience Zemmour est celle de la construction d'un candidat poussé par un média.

M. Michel Laugier. – La concentration des médias est-elle, selon vous, un mal nécessaire ?

Estimez-vous que, dans le monde « d'avant », un journaliste de *L'Humanité* était plus indépendant qu'un journaliste du *Figaro*, ou l'inverse ?

Quelle est à vos yeux la différence entre le public et le privé en termes d'impartialité des journalistes ?

M. Nicolas Vescovacci. – La concentration existe depuis de nombreuses années, mais elle n'est pas un mal nécessaire. Je ne suis pas contre les investissements de M. Bolloré, de la famille Dassault, de M. Drahic, ni même de M. Kretinsky dans la presse. Ce qui nous importe, à mes collègues du collectif et à moi-même, c'est d'avoir la possibilité de travailler dignement, avec des moyens et sans subir de pression.

Après ma mésaventure avec Bolloré, il m'a fallu continuer à travailler comme journaliste indépendant. Cela ne veut pas dire que je suis plus libre qu'un journaliste en CDI du *Monde* ou de BFM. Je ne le revendiquerai jamais. De fait, il est très difficile de dire si un journaliste est plus libre qu'un autre.

M. Mathias Reymond. – Comme je l'ai indiqué, dans de nombreux pays voisins pourtant bien plus libéraux que nous, les médias ne sont pas détenus par des groupes industriels tels que Bouygues ou Lagardère, mais par des groupes culturels. Il est étonnant que nous acceptions cela.

Il n'est pas dérangeant, en soi, que des journalistes travaillent pour *L'Humanité* ou pour le *Figaro* parce que les choix éditoriaux de ces journaux leur conviennent. Il est davantage problématique d'observer une homogénéité et une promiscuité entre les propriétaires des médias, car il en résulte une pression, qui n'est certes pas exercée directement par le grand patron sur les journalistes, mais de manière plus diffuse, par des intermédiaires.

Le documentaire de Canal Plus sur les violences exercées par le journaliste Pierre Ménès sur des femmes a d'abord été coupé, puis Pierre Ménès a été invité sur C8, une autre chaîne du groupe, où il a pu se défendre.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer le phénomène d'autocensure.

M. Michel Laugier. – Vous ne m'avez pas répondu sur la différence entre le public et le privé...

M. Mathias Reymond. – J'ai récemment entendu l'animateur de la « Matinale » de France Culture, Guillaume Erner, énoncer les trois règles que la rédaction de ce média s'est fixées : ne commenter ni le sport, ni les faits divers, ni les sondages. Imaginez le temps que les autres médias pourraient consacrer à l'ensemble des autres sujets s'ils en faisaient autant ! C'est une différence majeure entre le public et le privé.

M. Laurent Lafon, président. – Cela limite aussi l'information !

M. Nicolas Vescovacci. – Pour avoir beaucoup travaillé dans le public et dans le privé, je peux vous dire que ce sont deux univers régis par des contraintes fortes. À Canal Plus, sous l'égide de Maxime Saada, nous pouvions enquêter sur tout, sauf sur le sport et le cinéma. Dans un groupe comme France Télévisions, il est très difficile de mener une enquête politique lors d'une campagne électorale. Le temps de parole est un totem parfois bien utile pour éviter des sujets politiques...

Pour autant, j'ai pu faire de nombreux reportages passionnants, notamment économiques, lorsque j'ai travaillé pour *Spécial Investigation* : sur la famille Mulliez, sur Bernard Arnault, sur LVMH... C'était l'honneur de cette émission qui a été retirée de l'antenne par M. Bolloré.

Mme Monique de Marco. – Pourriez-vous développer le quatrième axe que vous avez proposé : « protéger le pluralisme en réformant l'Arcom » ?

M. Nicolas Vescovacci. – Au regard de mon expérience personnelle, il m'apparaît que l'Arcom, ex-CSA, n'a jamais été proactive en matière de protection de la pluralité et de défense de la liberté d'informer, qui font pourtant partie de ses prérogatives. Les quelques amendes que C8 a été condamnée à payer ne suffisent pas.

La loi Bloche a permis la création de comités d'éthique. Mais qui connaît le contenu des chartes de déontologie des médias ? Leur rédaction est laissée à la liberté des médias. Par exemple, la charte de Canal Plus autorise les journalistes à faire ce que l'on appelle vulgairement des « ménages », c'est-à-dire à animer des conférences, des débats, en général pour des intérêts privés.

L'INDP a participé aux travaux qui ont présidé à la constitution du Conseil de déontologie journalistique et de médiation. Ce conseil n'a hélas aucune prérogative et aucun pouvoir de sanction.

Il est temps de clarifier les choses, afin de savoir qui défend quoi, avec quelle volonté et quelles armes. Personne ne comprend rien à la loi de 1986. Personne ne comprend rien aux chartes de déontologie. Nous avons besoin de repères pour travailler en toute sérénité.

Mme Sylvie Robert. – L'Arcom a tout de même évolué. Est-ce par manque de moyens qu'elle ne va pas plus loin ? Et jusqu'où doit-elle aller ? Nous avons créé les comités d'éthique et nous nous sommes efforcés d'encadrer les chartes afin de protéger les journalistes. Jusqu'où faut-il aller pour que ce soit efficace ?

M. Nicolas Vescovacci. – Au moment de l'affaire du Crédit mutuel, nous avons alerté le CSA et nous lui avons fourni un dossier complet comprenant tous les éléments de preuve dont nous disposions sur l'intervention de M. Bolloré. Le CSA n'a rien fait. Les contacts que nous avions au sein du CSA, conscients que le Conseil ne ferait rien, nous conseillaient de faire du bruit à l'extérieur.

Les prérogatives de l'Arcom ont été étendues, mais elles ne sont pas respectées. L'Arcom reste une institution politique qui ne va pas assez loin dans la protection de la liberté d'informer.

S'agissant des comités d'éthique, tant que nous ne disposerons pas d'une charte unique rédigée avec l'ensemble des journalistes et qui s'applique à tous, tous médias

confondus, nous n'y verrons pas clair. Il faut qu'il y ait une contrainte à l'écriture de ces chartes : il vous appartient de trancher la question de la forme qu'elle doit prendre.

Dans un journal comme *Le Monde*, des mécanismes d'agrément permettent d'associer les journalistes à des décisions telles que la validation du directeur de la rédaction. Comment ces mécanismes peuvent-ils être adaptés à d'autres médias ? La réponse n'est pas simple ; y répondre demandera un peu de temps.

M. Mathias Reymond. – Les journalistes sont contraints de travailler plus vite et cela a des conséquences, notamment la propagation de fausses nouvelles ou d'informations non vérifiées. L'Arcom pourrait disposer de moyens pour sanctionner un média qui diffuse de fausses nouvelles telles que l'arrestation de M. Dupont de Ligonnès ou l'attaque de l'hôpital de la Pitié Salpêtrière par les « gilets jaunes ».

Les « ménages » sont assez répandus dans le monde journalistique. Par exemple, des journalistes de France Inter – Isabelle Giordano, Stéphane Paoli – ont longtemps animé des événements pour des entreprises privées moyennant une forte rétribution. Lorsque les patrons sont ensuite invités dans les émissions des journalistes concernés, cela pose un évident problème de déontologie.

J'évoquerai enfin la situation du journaliste Julian Assange, qui encourt une peine de 175 ans de prison. Après avoir vécu reclus près de dix ans, il est actuellement emprisonné au Royaume-Uni. Je m'étonne que la France n'ait pas nettement pris position en sa faveur, car les informations qu'il a diffusées étaient certes embarrassantes, mais elles étaient vraies et elles ont eu de lourdes conséquences, notamment sur le déclenchement du Printemps arabe.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Lorsque vous parlez de média « indépendant », entendez-vous cette indépendance au sens financier ou dans la manière de penser et de poser des questions ? Vous n'êtes indépendant ni des gens qui vous lisent ni du nombre de clics.

Par ailleurs, vous souhaitez modifier la loi de 1986. Mais comment trouver l'argent pour financer la presse sans le secteur privé ?

M. Nicolas Vescovacci. – L'indépendance tient d'abord à la manière dont on conçoit son métier. Elle découle aussi des moyens qu'on vous octroie, de la qualité de la communication au sein de la rédaction et de la liberté dont on dispose en son sein.

Quels que soient les investisseurs, quelles que soient les sommes investies – et elles sont nécessaires – il faut garantir une capacité d'enquête sans entrave pour produire une information de qualité et indépendante. À défaut, les médias d'opinion prendront encore davantage de place, car il est plus facile de faire du buzz et d'organiser des clashs.

Je suis favorable aux investissements privés, mais je suis encore plus favorable à la liberté d'informer. Il est capital de permettre aux journalistes de travailler en toute indépendance. Malheureusement, ce n'est pas toujours facile dans certaines rédactions.

M. Mathias Reymond. – Il existe de nombreuses aides publiques à la presse. Le privé investit dans l'information, mais le public aide aussi le privé : *Le Figaro*, *Le Point*, *Télé 7 jours* bénéficient d'aides publiques.

On pourrait aussi imaginer un financement des médias qui ne soit pas exclusivement capitaliste, fondé sur des cotisations ou sur une mutualisation des coûts de production de l'information, par exemple une imprimerie commune. Cela permettrait d'avoir des médias issus du secteur associatif, dit le tiers-secteur.

Enfin, il existe de nombreux médias sur internet qui ont davantage de succès que les quotidiens. Les interviews du site internet *Thinkerview* réunissent plusieurs millions d'internautes. Ce sont de nouvelles formes d'information qu'il faut prendre en compte.

M. Bernard Fialaire. – Pourquoi est-il toujours aussi tabou d'envisager la constitution d'un ordre des journalistes doté d'une charte de déontologie et de chambres disciplinaires ?

M. Nicolas Vescovacci. – Nous avons beaucoup réfléchi à la question de ce qu'est un acte journalistique déontologique. J'estime que la déontologie infuse « comme le sachet de thé dans une tasse ». Elle doit être le cœur de notre métier, et c'est le cas pour la grande majorité des journalistes.

Le renvoi des journalistes vers un ordre nous rappelle des heures sombres que nous n'avons pas envie de revivre.

Nous n'avons pas besoin d'un tribunal. Le travail doit se faire par la base ; il ne doit pas venir d'en haut et participer d'une verticalité que nous dénonçons dans la concentration des médias.

M. Pierre Laurent. – La presse a besoin de beaucoup plus d'argent – public ou privé – qu'elle n'en a aujourd'hui. La concentration est-elle le bon moyen de permettre cela ?

Par ailleurs, il me paraît important de souligner que si le bien commun des journalistes est leur rapport à leur travail et à la recherche de la vérité, l'opinion est aussi une dimension du pluralisme.

M. Nicolas Vescovacci. – Vous avez raison, la presse, qu'elle soit publique ou privée, manque d'argent. Les aides à la presse, qui s'élèvent environ à 400 millions euros par an, ne sont pas conditionnées. À mon sens, la question des conditions d'obtention des aides à la presse doit être posée. Est-il normal que le groupe que M. Arnault récupère 20 millions d'euros par an pour *Le Parisien*, sans contrepartie, sachant la fortune de ce monsieur ?

M. Mathias Reymond. – Dans *Le Monde diplomatique*, Pierre Rimbert propose un mode de financement de la presse d'intérêt général fondé sur une « cotisation information » qui serait payée par les entreprises ou même prélevée sur les salaires. Cela permettrait de financer un service mutualisé de production, d'administration, de distribution de la presse. Il s'agirait d'une sorte de système de sécurité sociale de l'information, complété par les ressources tirées des ventes.

Mme Laurence Harribey. – Monsieur Reymond, pourriez-vous nous en dire plus sur les pratiques de ces pays voisins où certaines activités seraient incompatibles avec l'investissement dans la presse ?

S'agissant de la notion de trafic d'influence, le risque n'est-il pas de marginaliser ce qui pourrait s'appeler une rédaction ?

M. Mathias Reymond. – En Allemagne, les chaînes publiques enregistrent des audiences bien supérieures à celles de France Télévisions, et les groupes qui financent les chaînes privées ne produisent pas d'avions de chasse et ne construisent pas de ponts.

M. Nicolas Vescovacci. – Si nous n'y prenons garde, nous risquons de nous retrouver dans la situation australienne, où tous les médias privés sont contrôlés par deux groupes, notamment le groupe de M. Murdoch. Par ailleurs, je crois au contraire que la sanctuarisation des rédactions permettrait de protéger le travail des journalistes.

M. David Assouline, rapporteur. – Les médias privés exercent en vertu de concessions publiques fondées sur des conventions par lesquelles ils s'engagent, notamment sur le contenu. Quel rôle doit, selon vous, jouer l'Arcom en matière d'octroi et de renouvellement des concessions ?

M. Mathias Reymond. – Certaines des concessions n'ont pas forcément besoin d'être renouvelées. Pourtant, il faudrait peut-être remettre un certain nombre de concessions sur la table. Les règles ont-elles toujours été respectées par TF1 ? Et que penser de la coexistence, sur la TNT, de plusieurs chaînes très formatées ?

M. Nicolas Vescovacci. – Les chaînes sont des biens publics. C'est pourquoi elles doivent respecter les conventions qu'elles signent avec l'Arcom. Il appartient à cette instance de faire respecter les règles. Moi qui milite pour la liberté d'informer, je n'ai eu de cesse, aujourd'hui, de vous demander plus de règles. Mais loin de nous empêcher de travailler, les règles nous mettent au même niveau et nous permettent de savoir où on va.

En matière de fréquence, il est certain que le CSA aurait pu frapper plus fort ces dernières années. Les conditions d'exercice du journalisme, mais aussi le non-respect de la dignité humaine, auraient pu motiver le retrait de certaines fréquences.

Encore une fois, il est nécessaire de clarifier chaque niveau de la réflexion pour voir comment on peut avancer. Il faut des règles claires, que les journalistes respecteront s'ils ont le sentiment qu'on avance vers davantage de liberté d'informer. Il faudrait également – mais je n'ai plus l'âge de croire au père Noël – que le public comme le privé disposent de davantage de moyens.

M. Laurent Lafon, président. – Messieurs, je vous remercie de nos échanges.

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

La réunion est close à 16 h 30.

Audition de M. Roch-Olivier Maistre, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

La séance est ouverte à 16 heures 30.

M. Laurent Lafon, président. – Nous accueillons aujourd'hui M. Roch-Olivier Maistre, président du CSA depuis 2019 et bientôt président de l'Arcom, organisme créé par la loi du 25 octobre 2021.

Vous avez occupé les fonctions de président de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse entre 2016 et 2019 et vous avez mené différentes missions sur les aides à la presse que nous avons abordées à plusieurs reprises dans notre Commission d'enquête.

Comme président du CSA, vous êtes évidemment en première ligne pour faire respecter la lettre comme l'esprit de la loi de 1986. Nous avons de nombreuses questions à vous poser sur cette loi, sur sa pertinence au regard de tous les changements intervenus depuis sa promulgation, sur les évolutions que vous constatez, notamment un glissement progressif de certaines chaînes vers des lignes éditoriales plus orientées, sur la pertinence de modifier les règles d'encadrement des temps de parole des formations politiques et peut-être d'intégrer celui des éditorialistes et enfin sur les moyens du CSA et dans quelques semaines de l'Arcom pour l'application de la loi de 1986 ou d'un nouveau cadre législatif.

Je vous donnerai la parole pendant une dizaine de minutes pour un propos liminaire puis nous vous interrogerons.

Je rappelle que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat et qu'elle fera l'objet d'un compte rendu. Je rappelle également qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14, 434-15 du Code pénal. Je vous précise aussi qu'il vous appartient, le cas échéant, de préciser vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêts en relation avec la commission d'enquête.

Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant « je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Roch-Olivier Maistre prête serment.

M. Laurent Lafon, président. – Je vous remercie et je vous donne la parole.

M. Roch-Olivier Maistre. – Je vous remercie de m'accueillir. Comme vous le savez, le CSA a appelé à plusieurs reprises de ses vœux l'engagement d'une réflexion sur l'adaptation du dispositif anti-concentration prévu par la loi du 30 septembre 1986. Nous l'avons évoqué dans nos avis sur les projets de loi sur l'audiovisuel en 2019 et en 2021, tout comme l'a fait l'Autorité de la concurrence dans un avis de février 2019.

C'est un sujet complexe, sur lequel un juste équilibre doit être recherché, entre d'une part les logiques économiques et la nécessité d'accompagner nos opérateurs et nos industries culturelles dans leurs efforts d'adaptation aux transformations de leur environnement face aux effets massifs d'une concurrence mondialisée, et d'autre part un impératif de valeur constitutionnelle de préservation du pluralisme des courants de pensées et d'opinion dont le respect est consubstantiel à notre débat démocratique.

Cet exercice a souvent suscité plus de positions de principes que de propositions. Le CSA ne peut que se réjouir que la représentation nationale comme les services de l'État se saisissent de ce sujet.

Pour essayer de simplifier le débat, je distingue ce que sont les réalités actuelles et les tendances de notre paysage audiovisuel et la pertinence et les limites du dispositif anti-concentration en vigueur.

Le paysage audiovisuel est aujourd’hui infiniment moins concentré qu’en 1986. Notre pays compte actuellement plus de 1 000 radios, publiques, privées ou associatives, nationales ou locales, généralistes ou musicales et une infinité de webradios dont l’écoute ne cesse de se développer, en même temps que se diversifient les usages, les modalités de diffusion et les formats, avec les enceintes connectées, les assistants vocaux, le streaming musical ou encore les podcasts.

Au niveau de la télévision, il existe 30 chaînes nationales diffusées sur la TNT et plus de 230 services conventionnés par le CSA pour une diffusion sur les réseaux non hertziens.

L’offre a donc connu une indéniable expansion que la généralisation des téléviseurs connectés, dont 81 % des Français sont désormais équipés, la multiplication des écrans, six par foyer, l’accès direct par internet et le streaming ont amplifiée.

Près de 40 ans après l’adoption de la loi, l’ambition d’un paysage audiovisuel « ouvert à l’initiative privée dans un climat de concurrence et de pluralisme » est largement atteinte. La diversité de l’offre et les sources d’accès au savoir, à la connaissance et à l’information n’ont cessé de se démultiplier.

Pour autant, je ne crois pas que le débat sur la concentration soit clos. Si le nombre d’opérateurs s’est élargi, des réalités historiques ou nouvelles s’imposent à nous. L’audience reste concentrée sur un nombre limité d’opérateurs. France Télévisions et TF1 ont capté en 2020 56 % de l’audience de la TNT et Radio France et RTL 50 % de l’audience radio. Par ailleurs, si le nombre d’éditeurs sur la TNT s’est élargi grâce aux procédures et aux dispositifs anti-concentration mis en œuvre par le CSA, le nombre de nouveaux entrants (NRJ, M6, Lagardère, L’Équipe, Vivendi) demeure relativement limité. Enfin, le développement de la sphère numérique se caractérise par la présence d’acteurs internationaux extrêmement puissants, sur les usages comme sur la chaîne de valeur.

Le spectaculaire mouvement de consolidation à l’œuvre aux États-Unis, avec des géants qui rivalisent sur le marché des droits audiovisuels, cinématographiques ou sportifs bouscule nos acteurs, aussi bien publics que privés. Cette tendance à la concentration s’est aussi exprimée dans notre pays, avec des rapprochements entre radios et télévisions, la reprise du groupe Canal+ par Vivendi, la reprise de télévisions locales, plus récemment le projet de rapprochement de TF1 et de M6 et le lancement d’une OPA de Vivendi sur Lagardère. Le CSA est régulièrement mobilisé sur ces questions et utilise les outils que le législateur lui a confiés.

Dans ce contexte, quels sont les atouts et les limites de notre dispositif anti-concentration ? Ma première conviction est que malgré toute son importance, le droit commun de la concurrence ne peut répondre à lui seul aux enjeux. Le contrôle du respect du pluralisme se différencie de la pure approche concurrentielle. Son objectif n’est pas seulement économique mais participe du fonctionnement démocratique, de la préservation de l’état de droit en garantissant que différents courants d’expression de pensée puissent se faire entendre dans le débat public. C’est pourquoi il nous semble souhaitable de maintenir une régulation sectorielle assurée par le dispositif anti-concentration et une régulation concurrentielle. Ne tenir compte que du pluralisme ou du bien-être économique, sans tenir compte des effets de l’un sur l’autre serait dépourvu de sens. C’est pourquoi nous écartons un scénario de libéralisation complète et nous privilégions le maintien d’un dispositif anti-concentration spécifique. Je note que l’Union européenne s’inscrit dans la même logique, comme l’illustrent

les grands textes en cours d'élaboration par la commission comme le *Digital Services Act* (DSA) ou le projet porté par le commissaire Thierry Breton d'un *European Media Freedom Act* dont l'ambition est de défendre l'indépendance des médias.

Ma deuxième conviction est que nombre de dispositions anti-concentration conservent aujourd'hui leur pertinence. Le CSA est favorable au maintien de seuils de concentration mono médias dans les prochaines années. La diffusion hertzienne demeure le seul mode d'accès à la télévision pour 21,2 % des foyers et cette télévision joue un rôle prescripteur majeur en matière d'information. Des millions de Français regardent chaque jour les journaux de TF1 et de France Télévisions. Par ailleurs, les règles qui sont en vigueur sont des leviers d'action puissants sur le pluralisme en permettant de redistribuer les droits d'accès à une ressource publique rare, les fréquences. Nous soutenons également le principe des appels réguliers à candidature pour l'attribution de fréquences, les obligations fixées par la loi, les cahiers des charges et les conventions conclues avec les éditeurs. Ces outils sont très précieux pour agir sur la structure du champ audiovisuel en permettant l'arrivée de nouveaux entrants et en renforçant le pluralisme. Le plafonnement à hauteur de 20 % des capitaux extra-européens pour les chaînes de la TNT reste toujours pertinent à l'heure où la question de la souveraineté culturelle et industrielle est au cœur du débat public.

Enfin, d'autres dispositions mises à jour par le législateur, notamment par votre assemblée, gardent tout leur intérêt si nous voulons conserver un paysage pluraliste et diversifié, comme les seuils de populations qui ont été relevés dans les secteurs de la radio et de la télévision locale.

En revanche, nous nous demandons si la limitation à 49 % du capital ou des droits de vote d'un service national de télévision diffusé par voie hertzienne que peut détenir une personne physique ou morale conserve aujourd'hui son sens au regard du pouvoir d'un éditeur autorisé par le CSA. De la même façon, l'interdiction qui est faite à un éditeur titulaire d'une autorisation nationale de détenir plus de 33 % d'un service local nous apparaît très largement inopérante.

Si nombre d'outils restent pertinents, le dispositif se heurte à certaines limites que le rapport Lancelot de 2005 avait déjà bien identifiées. C'est ma troisième conviction. Les règles actuelles n'ont qu'un périmètre limité, puisqu'elles ne s'appliquent qu'aux services diffusés par voie hertzienne, qu'ils proposent ou non de l'information, sans aucune distinction en fonction de leur impact ou de leur audience. La réception par internet ne cesse de progresser, y compris pour la radio, et l'accès aux contenus emprunte des voies multiples. Dans ces conditions, le dispositif anti-concentration ne couvre que partiellement la réalité de consommation des contenus, qui transitent par d'autres vecteurs, y compris les réseaux sociaux, les moteurs de recherche et certains services de médias audiovisuels à la demande. Par ailleurs, l'information disponible sur internet est aujourd'hui maîtrisée par un nombre restreint d'intermédiaires qui référencent des contenus dans des conditions parfois opaques. De même, les règles applicables à la presse écrite ne prennent pas en compte des titres dont l'influence est pourtant significative.

Ainsi, le dispositif actuel se révèle en partie en décalage avec l'évolution des usages, des vecteurs et des supports et donc avec la diversité des offres.

Enfin, les seuils plurimédias nous paraissent s'éloigner de la réalité du paysage médiatique, notamment avec le concept du média global qui s'affirme de plus en plus.

Comme l'avait déjà souligné la commission Lancelot, il faut trouver un nouvel équilibre entre les seuils fixés par la loi et un pouvoir d'appréciation confié, de manière plus large, au régulateur sectoriel. Celui-ci devrait, au cas par cas, comme le fait l'Autorité de la concurrence, déterminer les remèdes les plus appropriés pour répondre aux enjeux économiques et sociétaux d'une opération. Cela reviendrait à privilégier pour l'avenir, face à un univers en transformation toujours plus rapide, une orientation visant à renforcer la capacité d'intervention du régulateur, en lui permettant de s'autosaisir et d'imposer des remèdes aux acteurs au-delà des seuils fixés par la loi.

Quelles que soient les évolutions législatives à venir, la boussole du CSA demeurera celle que vous lui avez confiée, garantir la liberté de communication et assurer le respect du pluralisme des courants de pensée et d'opinion.

M. David Assouline, rapporteur. – Je suis très heureux que notre commission vous reçoive. Vos propos sont toujours précis et couvrent l'ensemble du champ qui nous intéresse aujourd'hui.

Vous savez que vous allez être encore plus victime de votre succès. L'Arcom est très attendue et suscite déjà des attentes gigantesques dans le monde des médias, sur l'exercice de la démocratie et par les fantasmes que certains peuvent avoir sur un certain nombre d'enjeux. Pointent des critiques parce que des acteurs ont le sentiment que ce qu'ils attendent de vous n'est pas fait, n'est pas fait assez rapidement, parce que vous n'en avez pas les moyens ou parfois parce que vous n'en avez même pas les prérogatives.

Pensez-vous vous disposer des moyens d'agir quand un acteur contrevient aux règles que vous avez édictées pour octroyer une concession ou pour la renouveler ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Sans hésitation, oui ! Le CSA dispose d'une panoplie très large que lui a donnée le législateur, avec des procédures très encadrées puisque nous agissons dans le champ d'une liberté publique fondamentale. Nos procédures peuvent paraître longues mais ces délais sont justifiés par les règles du procès équitable.

Le CSA a la possibilité de mettre les chaînes en demeure pour les rappeler à leurs obligations législatives, réglementaires ou conventionnelles. Les sanctions vont de l'obligation de publier un communiqué jusqu'au retrait de l'autorisation en passant par des sanctions pécuniaires. Nous les prononçons avec la plus grande vigilance puisque nous disposons de 40 ans de jurisprudence. Je rappelle que le CSA œuvre sous le contrôle du juge administratif, le Conseil d'État en direct pour la plupart de ses décisions. Le juge a balisé le chemin que le CSA peut emprunter. Si nous suivions quotidiennement l'ensemble des saisines qui nous sont adressées, il n'y aurait plus de radios ni de télévisions dans notre pays. Notre mission première est de défendre la liberté d'expression et de permettre le débat. Une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est très claire sur ce sujet. Elle dit que la liberté d'expression c'est aussi ce qui heurte et ce qui choque.

M. David Assouline. – Vous êtes aussi le garant de cette liberté d'expression et de la liberté de la presse qui ont une grande force dans notre pays.

Dans la convention de CNews, qui est la plus récente, vous écrivez que l'éditeur doit veiller dans son programme à ne pas inciter à des pratiques ou des comportements dangereux, délinquants ou inciviques, à respecter les différentes sensibilités politiques, culturelles et religieuses du pays, à ne pas encourager des comportements discriminatoires à

raison de la race, de l'origine, du sexe, de l'orientation sexuelle, de la religion ou de la nationalité et doit promouvoir les valeurs d'intégration et de solidarité qui sont celles de la République et à lutter contre les discriminations.

Comment décidez-vous si ponctuellement dans une émission, si un acteur d'une émission ou si globalement un éditeur contrevient à sa convention ? Quelles explications demandez-vous ? La liberté d'opinion est encadrée par des lois punissant le racisme ou les actes de délinquance.

M. Roch-Olivier Maistre. – Le CSA n'intervient qu'*a posteriori*. Il n'est pas une autorité de censure. Quand il est alerté sur un programme, il visionne la séquence pour remettre dans leur contexte les propos qui lui sont signalés et voir s'il y a eu maîtrise de l'antenne ou si une contradiction a été apportée. Par la suite, une analyse juridique est menée, à la lumière de la jurisprudence du Conseil d'État puis le collège délibère.

Le CSA a déjà adressé plusieurs mises en demeure à la chaîne que vous avez citée, la dernière vendredi 3 décembre 2021, sur un sujet de pluralisme. Si la chaîne réédite le manquement pour lequel elle a été mise en demeure, elle est passible d'une procédure de sanction. Par ailleurs, elle a déjà fait l'objet d'une sanction du CSA, la première prononcée contre une chaîne d'information en continu.

Le CSA n'est donc pas défaillant mais il ne contrôle pas la ligne éditoriale des chaînes. Il contrôle leur format mais il ne compose pas les plateaux des émissions de télévision, ni ne choisit les journalistes ou les éditorialistes. Nous intervenons quand nous constatons des manquements clairement identifiés mais nous ne sommes pas les juges de la ligne éditoriale d'une chaîne.

La phrase que vous avez citée figure dans toutes les conventions du CSA et reprend de grands principes. Le titulaire d'une autorisation doit en effet veiller à promouvoir dans ses programmes les valeurs d'intégration et de solidarité qui sont celles de la République.

Nous avons déjà mis en demeure RTL sur le fondement de cette disposition pour les propos d'un éditorialiste sur lequel vous m'avez souvent interrogé, qui ont pu heurter et qui nous semblaient constituer un manquement sur le fondement de cette disposition. Le Conseil d'État, dans un arrêt du 15 octobre 2018, a jugé que cette disposition n'imposait pas à l'éditeur du service de prohiber sur son antenne toute critique des principes républicains que je viens de citer.

La loi de 1986 que nous mettons en œuvre est fondamentalement une loi de liberté. Elle est intitulée « *loi pour la liberté...* » et constitue le pendant pour l'audiovisuel de la loi relative à la liberté de la presse pour la presse écrite. Son premier article affirme la liberté de communication et la liberté éditoriale des chaînes. Toutes les limites fixées par la loi doivent se lire au regard de ce principe premier.

Depuis que je suis président, il m'est arrivé de saisir le procureur de la République puisque notre action ne couvre que la responsabilité des éditeurs et pas les personnes qui s'expriment. Le CSA utilise donc ses pouvoirs tout en préservant et en défendant la liberté d'expression.

M. David Assouline. – Je prends note de votre réponse et de la position du Conseil d’État mais je suis assez choqué que contrevénir à l’ensemble des valeurs quasi-constitutionnelles qui figurent dans vos conventions soit considéré comme de la liberté d’expression.

M. Roch-Olivier Maistre. – Il faut bien peser ce que voudrait dire une autorité administrative indépendante qui commencerait à se faire le juge du beau et du bien, qui dirait quels journalistes ou quels éditorialistes ont leur place dans tel ou tel débat. Je ne connais pas de démocratie qui fonctionne ainsi.

C’est l’honneur du CSA de défendre la liberté d’opinion comme le lui a confié le législateur. Pour autant, quand il constate un manquement, il n’hésite pas à mettre l’éditeur concerné en demeure comme il l’a fait vendredi 3 décembre sur un sujet de pluralisme. Il a considéré que la chaîne ne respectait pas les équilibres des temps de parole en couvrant plusieurs familles politiques entre minuit et 6 heures du matin.

Nous remplissons pleinement notre mission en respectant la valeur fondamentale de la liberté d’expression.

M. David Assouline. – Des millions de Français, parce qu’ils n’ont pas la bonne religion ou la bonne couleur, sont insultés dans leur quotidien. Il est insupportable que ces propos soient acceptés sur une chaîne bénéficiant d’une concession de l’État, ce qui est différent des journaux d’opinion.

À l’occasion des 15^e Rencontres de l’UDECAM qui se sont tenues au mois de septembre, vous avez jugé que le projet de rapprochement de TF1 et de M6 était « naturel » et « compréhensible ». Vos propos ont suscité un certain émoi et vous avez été amené à les préciser. Le CSA est-il d’ores et déjà favorable à ce projet ? Sur quels critères vous baserez-vous pour rendre votre avis ? Quel est le calendrier envisagé avec l’Autorité de la concurrence qui est saisie sur un autre aspect du projet ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Je n’ai jamais dit que la fusion de TF1 et de M6 était « naturelle » et « compréhensible ». J’ai dit qu’il y avait des logiques économiques à l’œuvre et un paysage qui changeait. Aux États-Unis, en quelques mois, Disney a fusionné avec Fox, Warner avec Discovery, les studios MGM ont été rachetés par Amazon et Netflix a consacré 19 milliards de dollars à la production audiovisuelle et cinématographique. En comparaison, l’accord que Canal+ vient de signer avec le cinéma porte sur environ 200 millions d’euros.

Face à ces bouleversements, il n’est pas incompréhensible que les acteurs économiques cherchent à adapter leur organisation.

Le CSA n’a pris à ce stade aucune position. L’instruction du dossier est en cours et le régulateur ne statuera au plus tôt qu’au mois de septembre ou octobre 2022, au terme d’une délibération collégiale.

Je rappelle que l’Arcom sera composée de 9 membres désignés par 5 autorités différentes dont le président du Sénat, le président de l’Assemblée nationale, le vice-président du Conseil d’État et la première présidente de la Cour de cassation. Ces 9 membres seront renouvelés par tiers tous les deux ans. Je ne connais pas d’autorité administrative dont le mode de désignation soit aussi pluraliste, confortant d’autant son indépendance.

En présidant le CSA, je mesure chaque jour ce qu'est la diversité des points de vue et ma mission est d'essayer de les fédérer pour dégager les positions de l'institution sur chaque dossier.

L'Arcom délibérera en toute indépendance, après une longue instruction. Nous avons adressé des questionnaires à l'ensemble des acteurs de la filière concernés (les éditeurs concurrents, les producteurs, les sociétés d'auteurs, les annonceurs, etc.). Nous rendrons fin mars un avis à l'Autorité de la concurrence qui vient de nous saisir comme la loi l'y constraint. Par ailleurs, nous examinons la demande d'agrément, procédure qui sera précédée d'une étude d'impact rendue publique. Nous avons déjà organisé un premier cycle d'auditions en septembre et en octobre.

Je démens avec force les propos que vous me prêtez et je rappelle que je suis tenu à un devoir d'impartialité auquel je suis, comme magistrat, très attaché.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Les auditions se suivent et ne ressemblent pas. Je vous remercie pour vos propos toujours très précis et équilibrés.

Le seul point convergent de nos auditions est que tous nos interlocuteurs reconnaissent que les lois de 1986 sont datées.

La lenteur, l'incapacité ou le refus de l'exécutif actuel et du précédent de réformer ces lois s'expliquent-ils par le choix de laisser l'Europe se prononcer avant la France ?

Je constate une confusion entre les valeurs de la République précisées dans notre constitution et au nombre de 3, la liberté, l'égalité et la fraternité et d'autres principes comme la laïcité.

M. Roch-Olivier Maistre. – Comme vous le savez, je travaillais au sein du cabinet du ministre de la Culture en 1986 et je suis plus indulgent que vous sur le caractère obsolète de la loi de 1986. Les principes qui la fondent demeurent pleinement pertinents en affirmant en particulier la liberté de communication. Avant 1986, la télévision était contrôlée par l'État. Il suffit de lire les mémoires d'Alain Peyrefitte pour revisiter l'époque où le journal télévisé était préparé dans le bureau du ministre de la Communication. Cette loi a posé le principe de la liberté de communication, assortie de règles de protection dans l'intérêt du public. Par ailleurs, elle a fait la preuve d'une certaine plasticité car le législateur l'a régulièrement modifiée pour l'adapter aux évolutions du marché. Pour autant, le débat n'est pas épousé et la réforme de l'audiovisuel méritera d'être poursuivie. Votre assemblée avait fait des propositions, dont certaines n'ont pas été retenues en raison de la décision du Conseil constitutionnel sur le dernier projet de loi, notamment sur la modernisation de la TNT.

Je reconnaissais que les procédures du CSA sont un peu longues mais je rappelle que la loi nous impose de prononcer en premier lieu, après avoir constaté un manquement, une mise en demeure. C'est après un deuxième manquement qu'un rapporteur indépendant, un conseiller d'État, est saisi du dossier pour en assurer l'instruction. Il rédige un rapport présenté devant le collège qui doit auditionner les parties avant de statuer. La loi prévoit désormais que le rapporteur puisse avoir des adjoints afin d'accélérer les procédures.

Des procédures de sanction sont en cours d'instruction mais je ne peux évidemment rien en dire devant vous.

Enfin, je me réjouis que l'Europe ait enfin pris des initiatives dans notre secteur : réforme du droit d'auteur, directive SMA qui prévoit des obligations nouvelles pour Netflix, Amazon, Disney+ et toutes les plateformes, le règlement DSA en cours d'examen sur la régulation des grands acteurs d'internet, qui permettra de mieux lutter contre les contenus illicites et qui donnera aux régulateurs des pouvoirs de sanction et enfin l'*European Media Freedom Act* porté par Thierry Breton pour mieux préserver l'indépendance des médias.

M. Laurent Lafon. – La presse écrite est organisée comme une presse d'opinion avec différents courants. Jusqu'à maintenant, la télévision n'était pas organisée en courants d'opinion. Percevez-vous un glissement de certaines chaînes vers de la télévision d'opinion ? Si tel est le cas, comment organiser le pluralisme entre les différentes chaînes ?

Les temps de parole sont aujourd'hui calculés sur les formations politiques. Quelle est la position du CSA sur prise en compte des éditorialistes dans ce calcul ?

M. Roch-Olivier Maistre. – La loi de 1881 sur liberté de la presse a constitué l'un pilier de la République naissante. Elle a posé un principe fondamental qui a permis une floraison extraordinaire de la presse, avec une presse d'opinion couvrant l'ensemble des sensibilités politiques, que personne n'envisage de remettre en question, tout en permettant de sanctionner la diffamation ou l'injure.

Notre paysage audiovisuel ne s'est pas construit de la même façon. Après un long monopole d'État, la régulation voit le jour dans les années 1980 avec la libération de la bande FM au début du premier mandat de François Mitterrand, l'apparition d'acteurs privés avec Canal+ en 1984 et la privatisation de TF1 en 1987. D'emblée, le législateur a imposé un principe de pluralisme, l'audience de TF1 étant à l'époque considérable. Il n'était pas envisageable que cette chaîne devienne une chaîne d'opinion qui aurait pu déséquilibrer notre vie politique. Ce principe vaut pour tous les opérateurs. Il est d'autant plus justifié qu'ils émettent sur des fréquences qui appartiennent au domaine public. Il s'impose également aux chaînes qui ne sont pas diffusées par voie hertzienne. Ainsi, RT doit communiquer chaque mois au CSA les temps de parole des personnalités politiques invitées. En revanche, nous n'appliquons pas cette règle aux chaînes créées par les partis politiques et diffusées sur YouTube.

Nous constatons effectivement une évolution des lignes éditoriales de certaines chaînes d'information et nous pouvons nous interroger sur la façon dont nous rédigerons demain les conventions qui lient les éditeurs au régulateur, tout en préservant la liberté d'expression.

Le contrôle des temps de parole est une mission très ancienne du CSA. Nous avons des relations très fluides avec les rédactions. En dehors du temps électoral, les chaînes de télévision sont tenues de nous communiquer chaque mois les temps de parole des personnalités politiques et nous en tirons un bilan chaque trimestre.

Faut-il aller au-delà des personnalités engagées dans l'action politique ? Je ne vous cache pas ma réticence même si ce choix appartient au législateur. Comptabiliser le temps de parole des éditorialistes présente de grands risques. Où dresser la frontière, comment les classer politiquement, est-ce le rôle d'une autorité administrative de prendre ce chemin ? Je pense qu'il est risqué de s'aventurer dans cette voie. La loi qui cible spécifiquement les personnalités politiques nous laisse une certaine latitude. Nous avons pris début septembre une décision sur un éditorialiste après avoir constaté qu'il avait changé de statut, qu'il n'était

plus dans le commentaire de la vie politique mais dans l'action politique. Cette approche me semble plus sage que de fixer une règle générale.

Mme Monique de Marco. – Comment améliorer le respect de la pluralité d'expression sur certaines chaînes de télévision ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Le pluralisme, c'est d'abord la pluralité des acteurs. Nous disposons de quatre chaînes d'information, dont une chaîne de service public et trois privées. J'ajoute que France 24 est également une chaîne d'information publique qui couvre l'actualité internationale. La première liberté, c'est la liberté de choix des auditeurs et des téléspectateurs. Dimanche dernier, les trois chaînes privées ont fait le choix de couvrir les différents meetings politiques mais pas la chaîne publique.

Les règles du pluralisme politique s'imposent à toutes les chaînes, y compris à celle que vous avez évoquée monsieur le rapporteur.

Nous nous sommes également appuyés sur la loi Bloche, dans une délibération de 2018, pour rappeler que la pluralité des points de vue devait être respectée. Une chaîne avait récemment organisé deux débats, avec des plateaux identiques sur un sujet polémique et nous l'avons rappelée à l'ordre au titre du respect du pluralisme des points de vue.

M. Michel Laugier. – Vous nous avez dit que le CSA disposait des moyens juridiques de conduire ses missions. L'Arcom disposera-t-elle des moyens financiers et humains pour mener ses propres missions ? Par ailleurs, comment envisagez-vous de résoudre l'équation pluralité, concentration et indépendance des journalistes ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Il est toujours difficile pour moi de parler de dépenses supplémentaires.

Au Royaume-Uni, notre homologue, l'OFCOM, qui couvre également les télécoms, devrait s'engager dans la régulation des plateformes en ligne. Il a annoncé la création de 300 emplois pour cette nouvelle mission. Dans le même temps, la CSA a créé cette année une direction des plateformes en ligne avec 6 emplois. Je sais le soutien du Sénat sur ces sujets et nous solliciterons certainement la représentation nationale sur le projet de loi de finances 2023.

La fusion avec Hadopi nous permettra de dégager quelques ressources sur l'exercice 2022 dans le cadre de notre plafond d'emplois. Je rappelle que l'Arcom disposera en 2022 de 355 agents alors que l'OFCOM peut compter sur environ 1 000 agents. Il assume les compétences de l'ARCEP mais celle-ci ne dispose que de 160 agents. Il y a donc un décalage important entre les deux organismes.

Depuis trois ans que je suis président du CSA, je suis confronté au septième texte de loi élargissant ses compétences. C'est un signe de la confiance du Parlement mais nous aurons besoin de ressources pour poursuivre nos missions.

Sur l'indépendance des journalistes, la loi impose que les rédactions soient indépendantes des actionnaires des entreprises et le régulateur y est attentif.

M. Vincent Capo-Canellas. – Nous avons bien compris ce que le CSA pouvait faire ou ne pas faire, que le droit de la concurrence ne suffisait pas et que vous souhaitiez le maintien d'un dispositif spécifique.

Quelles sont les voies d'amélioration de ce dispositif spécifique ? Nous entendons que le chemin de crête est difficile entre le principe de la liberté d'expression, le pluralisme et le refus de conditionner l'opinion.

Nous entendons également que les questions de ligne éditoriale sont difficiles à appréhender et que le régulateur n'est juridiquement pas appareillé pour les traiter. Pensez-vous que les médias seront segmentés, chaque chaîne vendant une opinion ? Si chacun développe sa ligne éditoriale se posera alors la question du financement du pluralisme.

M. Roch-Olivier Maistre. – J'ai clairement indiqué dans mon propos introductif que nous utilisons la panoplie d'outils que nous a donnée le législateur. Nous avons récemment examiné la reprise d'une télévision locale par un titre de presse dans le sud-ouest ou la création d'antennes locales de BFM.

J'ai donné une piste d'évolution, inspirée des pratiques de l'Autorité de la concurrence. Au-delà des seuils quantitatifs fixés par la loi, j'ai suggéré que la loi donne au régulateur une capacité d'autosaisine pour qu'il puisse évaluer l'impact d'une opération et imposer des remèdes aux acteurs pour respecter le pluralisme.

Par ailleurs, toujours sur le pluralisme, il me semble difficile de changer la règle du jeu en cours de partie. Des règles vont entrer en vigueur le 1^{er} janvier et je veux dire devant vous que le CSA sera extrêmement vigilant sur le respect de l'équité entre les candidats à l'élection présidentielle, la mise en demeure que nous avons prononcée la semaine dernière le confirme. Nous utiliserons tous les outils à notre disposition pour cette élection, comme pour les législatives.

Après les élections à venir, le CSA est disposé à ouvrir une concertation avec l'ensemble des formations politiques pour examiner une éventuelle adaptation du dispositif.

Je dialogue régulièrement avec les responsables des partis politiques et j'ai le sentiment que les règles fonctionnent correctement.

Vous avez compris ma réticence à aller plus loin avec les journalistes et les éditorialistes mais si le législateur fait ce choix, le régulateur le mettra en œuvre. Notre feuille de route quotidienne, c'est la loi !

M. Pierre Laurent. – Vous avez affirmé que le droit de la concurrence ne permettait pas de traiter la question du pluralisme. J'ajoute qu'il peut porter atteinte au pluralisme. Créer un journal n'est accessible qu'à peu d'acteurs économiques ce qui crée de fait un déséquilibre sur la question du pluralisme.

Je constate que vous prononcez souvent des mises en demeure mais que l'étape suivante est rarement franchie. Sur le respect du pluralisme, un certain nombre de critères sont laissés à la libre appréciation des médias, comme la représentation parlementaire ou les sondages. Or, un média peut décider de ne tenir compte que des sondages et abuser de ce seul critère. C'est pourtant un sujet sensible car des médias ont déclaré qu'ils ne commenterait plus les sondages. Je pense que nous devrons rendre ces critères plus opérationnels.

Par ailleurs, le sujet du chef de l'État n'est toujours pas traité. Vous avez décidé de sortir un candidat de la catégorie des éditorialistes car tout le monde savait qu'il déclarerait sa candidature mais nous savons également que le président de la République sera candidat à un nouveau mandat et son temps de parole n'est pas comptabilisé.

Quels moyens proactifs envisagez-vous de mettre en place pour garantir le pluralisme ou garantir que de nouveaux entrants puissent accéder au marché ?

Je sais que vous n'étiez pas favorable à la disparition de l'autorité de régulation de la distribution de la presse car vous estimiez qu'elle ne pouvait pas relever uniquement du droit de la concurrence.

M. Roch-Olivier Maistre. – Notre paysage audiovisuel est très riche, très diversifié et propose une offre très abondante. Les éditeurs connaissent globalement les règles du jeu même si le régulateur est amené de temps à autre à les rappeler. Il ne le fait pas souvent mais ses interventions sont remarquées. La mise en demeure que nous avons prononcée vendredi dernier sur un sujet de pluralisme en termes de temps de parole a eu un impact sur l'ensemble des chaînes de radio et de télévision. Nos interventions ont un effet jurisprudentiel qui nous permet de ne pas utiliser tous les jours l'ensemble de l'arsenal des sanctions.

Sur les temps de parole, les sondages ne sont pas le seul critère pris en compte. La représentation des forces politiques au Parlement est intégrée à la pondération des temps de parole. Par ailleurs, à compter du 1^{er} janvier, les temps de parole des candidats seront comptabilisés, comme les temps d'antenne consacrés à chaque candidat.

La question du traitement du temps de parole du chef de l'État a été tranchée par le Conseil d'État en 2009. Jusqu'à cette date, son temps de parole n'était pas comptabilisé. Depuis, les rédactions distinguent les interventions régaliennes du chef de l'État qui ne sont pas comptabilisées et ses interventions au titre du débat politique qui le sont.

Les temps de parole sont publiés sur le site du CSA et à partir du 1^{er} janvier, le temps de parole du président de la République, qui peut être considéré comme un candidat présumé, sera comptabilisé au même titre que celui des candidats déclarés. L'équité sera donc respectée.

Sur les nouveaux entrants, il est aujourd'hui très facile de créer une chaîne YouTube sur internet. Sur la TNT, la ressource est rare et la règle interdisant à un opérateur de disposer de plus de 7 fréquences est importante. Si l'opération de rapprochement entre TF1 et M6 devait aboutir, le nouvel ensemble devrait restituer 3 fréquences permettant à de nouveaux entrants d'être candidats.

Enfin, les GAFA constituent un chantier à part entière que l'Union européenne commence à traiter et auquel nous nous intéressons au niveau national.

M. David Assouline. – Toutes les questions ont été abordées et je regrette que nous ne puissions pas les approfondir.

La presse s'est librement développée à la fin du XIX^e siècle tant qu'elle restait dans un cadre républicain.

Aujourd'hui, les « mass media » bénéficient de la liberté de communication mais cette liberté reste encadrée.

Le paysage de demain permettra-t-il d'acheter des médias pour fabriquer des présidents de la République ou resterons-nous dans un cadre pluraliste ?

J'ai compris que le CSA était très attentif à la préservation de la liberté mais elle n'est pas complètement préservée dans les médias où des éditorialistes soutiennent toute la journée des candidats et dont le temps de parole n'est pas comptabilisé.

La loi de 1986 ne pouvait pas prévoir les concertations verticales puisque internet et la téléphonie mobile n'existaient pas.

Que souhaiteriez-vous ajouter à la loi sur les concentrations verticales, sans engager le CSA ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Je le redis très clairement : chaque fois que le CSA constatera un manquement caractérisé à une obligation législative, réglementaire ou conventionnelle, il interviendra et utilisera tous les outils dont il dispose.

Je vous confirme que je suis viscéralement attaché à la liberté d'expression. Les outils de communication n'ont jamais été aussi nombreux mais paradoxalement, les appels à la censure et à l'intolérance des points de vue n'ont jamais été aussi grands. Ce paradoxe est très bien relevé dans le récent livre *Sauver la liberté d'expression* de Monique Canto-Sperber.

Je pense qu'on ne protège jamais assez la liberté d'expression et je serai, en accord avec le collège, toujours vigilant sur ce point. Cependant, notre main ne tremblera pas chaque fois que nous constaterons des manquements caractérisés de la part d'un éditeur.

Je répète également que nous devons conserver des règles anti-concentration sectorielles, en plus du droit de la concurrence. Il faut donner au régulateur une faculté d'intervention plus importante en s'inspirant des pouvoirs dont dispose l'Autorité de la concurrence.

Enfin, nous devons mener une réflexion vis-à-vis des acteurs du numérique et l'élargissement des compétences du régulateur sur la sphère numérique milite pour lui donner une capacité d'intervention plus forte que celle dont il dispose aujourd'hui.

M. David Assouline. – Parfois, nous disposons de pouvoirs sans avoir les moyens de les exercer. Demandez-vous plus de moyens pour l'Arcom afin d'accroître sa crédibilité ?

M. Roch-Olivier Maistre. – Le régulateur s'est profondément transformé en l'espace de trois ans. La naissance de l'Arcom le 1^{er} janvier prochain soulignera cette évolution et l'extension de ses compétences aux plateformes de vidéos par abonnement internationales, aux réseaux sociaux sur les sujets de manipulation de l'information, de haine en ligne et de protection de la jeunesse.

Le CSA travaille avec les moyens qui lui sont donnés et l'Arcom demandera des moyens supplémentaires dans le cadre du budget 2023.

Enfin, nous vous transmettrons un dossier très complet répondant aux questions que vous nous avez envoyées et je reste bien entendu à votre disposition.

M. Laurent Lafon. – Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

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.

L'audition est close à 17 heures 55.

Vendredi 10 décembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

Audition de M. Emmanuel Poupart premier secrétaire général, et de M. Alexandre Buisine membre du bureau national, du Syndicat national des journalistes

La réunion est ouverte à 10 h 30.

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête consacrés à la concentration des médias en France, constituée, je le rappelle, à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et dont le rapporteur est David Assouline.

Nous avons souhaité consacrer une journée aux conditions de production de l'information par les journalistes, dans un monde marqué à la fois par des mouvements de concentration, que nous cherchons à évaluer, et par la place toujours plus grande prise par les réseaux sociaux dans la diffusion de l'information.

Nous recevons donc les représentants du Syndicat national des journalistes (SNJ) : M. Emmanuel Poupart, premier secrétaire général, et M. Alexandre Buisine, membre du bureau national.

Messieurs, votre syndicat est la première organisation représentative de la profession, avec plus de 3 000 adhérents. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir pu vous rendre disponible pour nous éclairer sur la manière dont les journalistes eux-mêmes envisagent ce sujet.

Je rappelle 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. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête. Je vous invite 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. Poupart et M. Buisine prêtent serment.

M. Emmanuel Poupart, premier secrétaire général du Syndicat national des journalistes. – Le SNJ a en effet été conforté aux dernières élections, organisées il y a quelques jours, comme première organisation de la profession, avec plus de 55 % des voix. Je laisse la parole à mon collègue pour un propos liminaire.

M. Alexandre Buisine, membre du bureau national du Syndicat national des journalistes. – Les questions autour de M. Bolloré reviennent souvent sur ce sujet. On peut ainsi rappeler ce qui s'est passé à Europe 1, avec les départs d'une soixantaine de journalistes et la cannibalisation d'une partie de l'antenne par CNews. C'est une illustration de ce que donnent la concentration, la baisse du pluralisme et la mutualisation éditoriale. Cet exemple a déjà été largement évoqué et il n'épuise pas le sujet de la concentration, qui est bien plus ancien.

Rappelons ainsi le cas de Reworld Media, devenu le premier groupe de presse magazine française en 2019 en rachetant 45 magazines à Mondadori : 198 journalistes sont partis, soit 60 % des effectifs, car les méthodes de Reworld étaient connues. Le problème est que cela ne tombe pas sous le coup de la loi du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, laquelle ne cible que les quotidiens. Les méthodes de Reworld sont donc connues : il engage des chargés de contenus qui ne sont pas des journalistes, qui n'ont plus de droits d'auteur, mais sont seulement des fournisseurs de contenu, éventuellement auto-entrepreneurs. L'objectif du groupe est de réaliser des magazines sans journalistes. Souvenons-nous, par exemple, de la démission de la quasi-totalité de la rédaction de *Sciences & Vie* en pleine crise du covid. Le problème était que les déclinaisons web du magazine, lequel était connu et réputé, échappaient à la rédaction et diffusaient n'importe quoi. *Le Monde* avait alors sorti une tribune signée par 300 universitaires, qui dénonçait la publication de fausses informations sous un titre qui avait normalement pignon sur rue. Il y avait tromperie entre le site web et un magazine reconnu. Des articles sont réutilisés dans les différents supports du groupe, au mépris du pluralisme et de l'identité de chacun des titres, sur les différents sujets couverts par ces publications. Ainsi, 90 % des articles sont communs à tous les magazines de télévision que possède le groupe. Cet abandon total du pluralisme se double du développement de tous les types de partenariats, particulièrement dans les magazines féminins, au mépris de toute notion de journalisme indépendant.

On pourrait également évoquer le Crédit mutuel, qui a totalement mutualisé l'information générale et sportive sur la façade est de la France, avec le groupe EBRA ; dans le nord de la France, il devient difficile de trouver un titre de presse écrite qui n'appartienne pas au groupe Rossel, qui vient d'ailleurs de racheter *L'Indépendant du Pas-de-Calais*, un journal né en 1849.

Pour nous, il existe deux manières principales de lutter : par le haut et par le bas. Par le bas, d'abord : face à la concentration, nous savons que nous ne reviendrons pas à une presse indépendante après un démantèlement qui se produirait du jour au lendemain. Nous demandons donc la reconnaissance juridique de l'équipe rédactionnelle, qui aurait alors un droit d'opposition collectif pour équilibrer le pouvoir entre actionnaire et rédaction au sein de chaque média ; cela permettrait d'équilibrer les droits et les devoirs de chacun ; la rédaction serait ainsi saisie de la nomination de son responsable, des questions déontologiques, etc. Elle pourrait ainsi être garante de l'identité éditoriale d'un titre. Nous portons cette idée depuis plus de quinze ans ; en 2007, nous avions même rédigé une proposition de loi clé en main sur le sujet.

Par le haut, ensuite, c'est-à-dire par une réforme de la loi de 1986. Aujourd'hui, à l'ère du numérique, la division entre presse écrite quotidienne, magazine, radio et télévision nous semble hors de la réalité. Il faudrait prendre en compte l'audience cumulée au niveau national, mais aussi au niveau départemental. Je citais le cas du Nord et du Pas-de-Calais, où la presse appartient presque intégralement à Rossel. On parle beaucoup de la visibilité nationale aujourd'hui avec Vincent Bolloré, mais il existe aussi des monopoles locaux,

comme sur la façade ouest du pays avec le groupe SIPA Ouest-France. Il convient, à notre sens, de limiter le contrôle des titres à ce niveau-là aussi.

Nous souhaitons que les questions de pluralisme puissent être assumées par un organisme officiel qui vérifie la bonne application des dispositifs existants. Aujourd’hui, la segmentation n’a plus d’intérêt ; ceux qui demandent une fréquence s’adressent au Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) ; pour un numéro de commission paritaire, c’est la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) ; des aides à la presse, encore autre chose. Tout cela devrait passer par un seul organisme qui serait à même de contrôler la réalité et l’effectivité du respect des règles existantes. Il nous faudrait une sorte de loi Bichet, relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, mais adaptée au XXI^e siècle.

Les aides à la presse devraient également être réformées, car elles vont toujours aux mêmes et n’aident que très peu à la création ou au développement d’une presse nouvelle indépendante, alors que les moyens techniques existants permettent de lancer à moindre coût de nouveaux médias. Il nous semble donc nécessaire de leur adjoindre une conditionnalité et de réviser leurs critères d’attribution, en ajoutant, par exemple, l’adhésion du média concerné à une instance de déontologie, comme le Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM), créé en 2019.

Nous militons enfin pour la création d’une taxe « Google » afin d’alimenter les aides à la presse et ainsi de favoriser le développement d’une presse indépendante en dehors des concentrations existantes.

M. David Assouline, rapporteur. – De manière générale, trouvez-vous qu’il existe des différences dans le travail des rédactions, que le média soit indépendant, qu’il soit intégré au service public ou qu’il appartienne à un grand groupe ? Avez-vous connaissance d’exemples précis d’interférences dans un sens favorable à l’actionnaire, de pressions ou d’interventions pour que des enquêtes ne soient pas réalisées ou que des papiers soient édulcorés dans des rédactions ?

M. Emmanuel Poupart. – C’est une question intéressante qui sous-tend celle de l’autocensure. Quelles pressions peuvent s’exercer au sein du même groupe, alors que les titres sont distincts ? J’ai à l’esprit plusieurs exemples de pratiques un peu trop fréquents : les groupes de presse écrite ont avalé leurs concurrents, il y a donc une perte d’émulation et l’on est contraint de rester dans « la ligne du groupe », quelle que soit la volonté de ce dernier de faire valoir une liberté éditoriale des titres. Dans mon groupe, SIPA Ouest-France, je me souviens qu’un article devait paraître concernant une société appartenant au groupe, il a été « caviardé » par la rédaction en chef, car il ne fallait pas froisser l’actionnaire. J’imagine que ce genre de choses arrive dans d’autres groupes. L’indépendance juridique de l’équipe rédactionnelle pourrait répondre à ce type de problèmes et éviter que l’actionnaire ne bride l’information.

En Maine-et-Loire, où je vis, il y avait trois journaux indépendants au début des années 2000 : *Ouest-France*, *Le Courrier de l’Ouest*, appartenant au groupe Hersant Socpresse, et *La Nouvelle République du Centre-Ouest*. Il y avait donc une forme d’émulation : nous nous « tirions la bourre » et nous cherchions à sortir les papiers avant les autres. Cela nous donnait un moyen de pression au sein des rédactions, car, sachant que les concurrents avaient l’information, nous devions sortir notre papier très vite. Cette concurrence saine s’est effacée avec le rachat des titres et l’extension des groupes.

M. Alexandre Buisine. – Je travaille à Lyon et comme lecteur, je m'étonne toujours de constater que *Le Progrès*, qui appartient au groupe EBRA, donc au Crédit mutuel, couvre systématiquement les assemblées générales locales de ce groupe bancaire, mais pas celles de ses concurrents. De même, le festival d'art lyrique d'Aix-en-Provence, pourtant en dehors de la zone de diffusion du journal, fait également l'objet d'articles, parce qu'il est sponsorisé par le Crédit mutuel. Il y a quelques années, le Crédit mutuel a lancé des actions humanitaires en Haïti, qui ont été largement couvertes, avec un envoyé spécial sur place. En revanche, quand *Le Canard enchaîné* a révélé un problème de porosité des services informatiques entre la presse et la banque dans le groupe Crédit mutuel, pas une ligne n'y a été consacrée dans *Le Progrès* ou dans *Le Journal de Saône-et-Loire* au motif que « cela n'intéresserait pas les lecteurs ». J'en suis étonné : je pense qu'un lecteur ayant ses comptes dans cette banque serait intéressé par une information relative à d'éventuelles failles informatiques. C'est un problème de concentration : le groupe possède les journaux de toute la façade est de la France ; s'il investit dans ces titres, c'est parce qu'il est présent dans ce secteur comme banque. Il n'aurait pas racheté *Ouest-France*, car il est beaucoup moins présent dans cette partie du pays. Le groupe fait l'essentiel de son argent ailleurs que dans la presse, c'est donc cet intérêt qui prime. Les exemples de ce type sont nombreux, ils sont souvent plus subtils, mais ils jouent un rôle dans le quotidien des journalistes.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous nous dites donc qu'il ne s'agit pas forcément d'interventions grossières, mais d'une pression à l'autocensure : on sait que, si l'on travaille dans tel journal, il vaut mieux ne pas aller chercher des enquêtes qui touchent à certains intérêts.

Estimez-vous que les règles protectrices du métier de journaliste, notamment les clauses de cession et de conscience, mais également le dispositif issu de la loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, comprenant les chartes déontologiques, soient suffisantes pour garantir votre indépendance et le pluralisme des rédactions ? Là encore, avez-vous des exemples précis de situations où ces moyens apparaîtraient comme insuffisants ? Vous demandez un statut juridique pour les rédactions, en quoi cela vous paraît-il nécessaire ? Cela m'intéresse, car le législateur avait jugé en 2016 que ces dispositifs étaient satisfaisants.

M. Alexandre Buisine. – La clause de conscience ou de cession est importante, c'est une reconnaissance de la conscience professionnelle, mais c'est aussi l'arme nucléaire, la dissuasion. Vous la faites valoir, vous partez dans les conditions d'un licenciement et vous n'avez plus d'emploi. Ainsi, 198 personnes dans l'ancien groupe Mondadori ont fait ce choix parce qu'ils savaient ce qui les attendait, mais beaucoup n'ont pas retrouvé de travail dans la presse depuis.

La reconnaissance juridique de l'équipe rédactionnelle est plus protectrice, parce que c'est un dispositif collectif. Dans notre secteur, la précarité est galopante ; un journaliste en contrat à durée déterminée (CDD), un pigiste ou un stagiaire aura beaucoup plus de mal à refuser une demande non déontologique. Reconnaître un droit collectif sur ces sujets évite de faire peser ces pressions individuellement sur les plus faibles. Ensuite, il s'agit d'équilibrer les pouvoirs et non de se substituer au propriétaire ou à l'actionnaire. La clause de cession, ce n'est pas une discussion, c'est seulement la possibilité de quitter l'entreprise, c'est différent. Avoir un directeur de la rédaction validé par une majorité de la rédaction, c'est important pour la bonne marche de l'entreprise, *Le Monde* procède ainsi et cet équilibre nous semble bienvenu. Cela n'enlève rien aux instances représentatives du personnel, mais garantit l'autonomie et la ligne éditoriale d'un média.

M. Emmanuel Poupard. – Les clauses de cession et de conscience sont le socle commun du statut des journalistes ; nous y tenons, tout comme à la commission arbitrale, qui peut être saisie en cas de faute, car, en fait, elle protège les journalistes.

La loi Bloche est mal rédigée. La négociation des chartes internes était parfois chaotique, car la notion de « représentants des journalistes » est trop floue : est-ce une société de journaliste (SDJ) qui peut être à la solde d'un patron, ou un syndicat ? Ce sont les chartes de la profession, comme la charte d'éthique professionnelle des journalistes dite charte du SNJ ou la Déclaration de Munich, qui s'imposent.

Enfin, les comités d'éthique ne sont pas tous mis en place dans les médias et les chaînes ; c'est regrettable.

M. David Assouline, rapporteur. – Peut-être qu'il vous revient d'exiger la mise en place de ces comités partout ?

Une coordination est nécessaire, par exemple pour les aides à la presse, car les groupes interviennent dans l'ensemble des formes de médias : presse, radio, télévision. L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) devrait-elle intervenir dans la régulation de la presse écrite ?

Concernant les aides à la presse, quels critères permettraient une répartition plus équitable ?

M. Alexandre Buisine. – Je précise que nous souhaitons une instance paritaire, c'est essentiel. Employeurs, journalistes et publics devraient être représentés. Les instances actuelles ne proposent ni transparence ni visibilité, notamment pour les aides à la presse. Le site internet *FranceSoir* a ainsi reçu son agrément, ce que même la ministre de la culture a critiqué : comment un média qui propage tant de *fake news* peut-il recevoir des aides ? Si les instances ne sont pas paritaires, il n'y aura pas de solution.

Les entreprises devraient commencer par respecter la loi, par exemple en respectant les règles de recrutement des journalistes. Une entreprise qui touche de l'argent public devrait être exemplaire en matière de parité professionnelle ou de taux de contrats précaires. Le législateur devrait déjà contrôler la bonne application de la loi. Les quotas de photos publiés par les photojournalistes pourraient aussi être revus ; nous faisons appel à des banques d'images, ce qui ruine le métier. Il n'y a aucune conditionnalité aux aides.

M. Julien Bargeton. – Nous avons auditionné le directeur général de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC). Il distinguait indépendance des médias, donc des éditeurs, et indépendance des rédactions, donc des journalistes. De plus, les formes d'indépendance sont nombreuses : vis-à-vis de l'actionnaire, de l'annonceur, de l'État, des acteurs du numérique. Quelles sont les formes d'indépendance les plus fragiles et comment les renforcer ?

M. Emmanuel Poupard. – Cette question mériterait des heures de débat. Nous devons protéger l'indépendance à l'égard des actionnaires et de la publicité. La publicité, qui nourrit les médias, exige que nous soyons consensuels.

De plus, l'importance des annonceurs influe sur l'orientation journalistique même des rédactions. Par exemple, le traitement journalistique est beaucoup plus faible pour le volet social que pour le volet économique. Voyez la pléthore de suppléments économiques dans la presse, dans lesquels on caresse les annonceurs dans le sens du poil pour arracher des revenus publicitaires.

M. Alexandre Buisine. – L'indépendance juridique des équipes rédactionnelles est un outil utile d'indépendance vis-à-vis des actionnaires et des annonceurs. Voilà les formes d'indépendance à préserver absolument.

M. Emmanuel Poupard. – Instaurer un collège des journalistes à partir d'un certain seuil leur permettrait de se faire entendre. Souvent, les journalistes sont dilués dans des instances représentatives où leur voix n'est pas entendue.

M. Michel Laugier. – Vous avez parlé des suppressions de postes à la suite de rachats de journaux par de grands groupes. D'autres ont fait jouer leur clause de conscience. Quels sont les retours de ceux qui sont restés ? À la suite de leur départ, des journalistes ont-ils créé leur propre média ?

Enfin, selon vous, le pluralisme existe-t-il dans les médias publics ?

M. Emmanuel Poupard. – Je n'ai pas d'exemple de journalistes qui soient restés. Les journalistes de *Science & Vie* ont créé *Epsilon*, mais *Science & Vie* semble leur mettre des bâtons dans les roues. La création de sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) ou de sociétés coopératives et participatives (SCOP) devrait être favorisée, pour encourager l'indépendance.

M. Alexandre Buisine. – Mediapart ou *Rue 89* sont de bons exemples. Les journalistes de *Mediacités* viennent de *L'Express*. Des journalistes de *Science & Vie* étaient restés après le rachat du groupe, mais ils sont partis quand ils ont vu les conséquences. Dans l'ensemble, les retours de ceux qui sont restés ne sont pas positifs.

M. Emmanuel Poupard. – La disparition de France Ô est dommageable pour le pluralisme du service public. Contrairement à ce qui avait été décidé, les journaux télévisés des chaînes publiques ne relaient pas plus ce qui se passe dans les outre-mer.

M. Jean-Raymond Hugonet. – À la fin des années 1970, l'arrivée des boîtes à rythmes a fait craindre la disparition des batteurs. Les plus grands ont dû se remettre en question, mais ils n'ont pas disparu pour autant. Il en va de même pour la presse écrite, n'est-ce pas ?

Quel est l'intérêt pour un investisseur de perdre de l'argent en investissant dans les médias ?

À la lecture du rapport Lancelot de 2005, intitulé *Les problèmes de concentration dans le domaine des médias*, je me demande si le concept de pluralisme n'est pas subjectif. Voyez les réactions au récent article du *Figaro Magazine* sur la pseudo-indépendance du service public. Les journaux s'adressent à des lecteurs, qui sont aussi des clients.

M. Alexandre Buisine. – Les grands patrons achètent une influence ! Voyez Patrick Drahi : quand il a racheté *L'Express* et *Libération*, il a été vu d'un autre œil par le pouvoir politique. Dans *Les patrons de la presse nationale : Tous mauvais*, Jean Stern montre

bien que les patrons n'ont aucun intérêt à ce que les journaux soient rentables ; en effet, un journal déficitaire est un journal dépendant, ce qui est plutôt avantageux pour des groupes qui font leurs profits ailleurs.

La notion de pluralisme est certes subjective. Quand j'ai commencé à exercer mon métier, à Lyon, les titres étaient très nombreux ; pour la presse écrite, aujourd'hui, il n'y a plus qu'une seule voix. D'autres médias se sont développés, mais sous d'autres formes, au service d'une réelle émulation des idées. Dans tous les cas, plus les médias sont nombreux, avec des propriétaires différents, plus le lecteur peut voir les opinions s'affronter.

Mme Sylvie Robert. – Les médias créés actuellement ne sont que des médias en ligne. La question de la fabrication de l'information en tant que telle pose question.

La gouvernance interne influe-t-elle sur l'organisation même d'un groupe ? Des évolutions de gouvernance encouragent-elles des formes plus coopératives ?

M. Alexandre Buisine. – Plus une presse est consensuelle, plus elle veut plaire, plus les lecteurs partent. Jamais les lectorats ne s'additionnent. Le pluralisme est donc aussi un signe de vigueur économique. De plus, quand plusieurs médias coexistent, nous savons que l'information finira par sortir quelque part.

Concernant les liens entre la gouvernance et la structure économique de la presse, l'aspect éditorial et l'aspect capitaliste doivent rester séparés ; c'est bien ce que nous souhaitons, au service de notre indépendance.

M. Emmanuel Poupart. – Si vous voulez détruire le pluralisme, augmentez le prix du papier. *La Voix du Nord* va devoir réduire ses tirages de 30 %. À la veille d'une élection présidentielle, cela est particulièrement grave.

M. Rachid Temal. – Comment élargir le lectorat, notamment vers les plus jeunes ? Avez-vous des propositions concernant l'aide à la création de titres ?

M. Alexandre Buisine. – Si nous avions la solution, nous ne serions pas ici aujourd'hui ! Attirer les jeunes est très compliqué, car ils ne sont pas des lecteurs réguliers. De nouveaux titres se développent à destination des plus jeunes, les initiatives foisonnent, mais la presse est chère, notamment la presse papier. Avec internet, nous sommes partis du principe que l'information était gratuite... c'est une conséquence dommageable de l'ère numérique.

La réforme de l'aide à la presse est une solution pour aider les nouveaux titres : actuellement, ces aides vont avant tout aux grands groupes, qui restructurent et licencient, alors que les aides devraient encourager la création de nouveaux médias.

M. Emmanuel Poupart. – Malheureusement, la réforme en cours ne change pas grand-chose.

M. Laurent Lafon, président. – Pourriez-vous nous en dire plus sur la précarisation du métier de journalistes ?

M. Emmanuel Poupart. – Le débat est vaste. On voit des agences de presse fleurir, qui ont pour seul client un grand journal. C'est le cas à *La Dépêche du Midi*, avec des conditions d'emploi moins-disantes. Il ne s'agit que de diminuer les coûts.

M. Alexandre Buisine. – C'est une façon de contourner la loi. Grâce au suivi des données sur les cartes de presse, le phénomène de précarisation est assez bien documenté. Environ un quart de la profession subit une forme de rémunération précaire. Le phénomène de précarisation est donc évident. Mais certaines personnes ne peuvent même plus obtenir la carte de presse ! La sociologue Christine Leteinturier l'a montré : certains font encore du journalisme, mais ils échappent aux radars. Beaucoup quittent la profession, car ils n'ont plus les moyens de l'exercer.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous avez dénoncé des prises de position de certains directeurs de rédaction à la suite de décisions de justice, par exemple concernant Nicolas Sarkozy et Brigitte Barèges. Avez-vous recensé les ingérences et les pressions dont vous pouvez faire l'objet ?

M. Emmanuel Poupard. – Nous avons des éléments à disposition. Nous pourrons les transmettre.

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

La réunion est close à 11 h 35.

Audition des sociétés de journalistes (SDJ) – Mme Frédérique Agnès, présidente de la société des journalistes de TF1, MM. Julien Fautrat, président de la société des journalistes de RTL et Nicolas Ropert, président de la société des journalistes de RMC

La réunion est ouverte à 14 h 30.

M. Laurent Lafon, président. – Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête consacrés à la concentration des médias en France. Après avoir entendu ce matin le Syndicat national des journalistes (SNJ) et les directeurs de rédaction des trois chaînes d'information en continu que sont BFM TV, CNews et La Chaîne Info (LCI), nous poursuivons notre journée consacrée aux conditions de production de l'information avec les représentants des sociétés de journalistes de trois grands médias. Je rappelle que ces organisations rassemblent les journalistes d'une rédaction pour en garantir l'indépendance et la déontologie.

Madame Frédérique Agnès, vous représentez la SDJ de TF1. Cette chaîne fait elle-même partie d'un grand groupe industriel, Bouygues, qui aspire à devenir encore plus présent dans les médias avec le projet de fusion avec M6.

Monsieur Julien Fautrat, vous représentez la SDJ de Radio Télé Luxembourg (RTL). En 2016, votre radio a été rachetée par le groupe M6, déjà très présent dans les médias audiovisuels et radios avec la chaîne éponyme, mais également W9, Paris Première et Fun Radio. J'ajoute que M6 appartient au groupe Bertelsmann, qui, comme je viens de le dire, a pour projet d'opérer une fusion avec TF1.

Enfin, monsieur Nicolas Ropert, vous représentez Radio Monte-Carlo (RMC). Depuis 2001, votre radio a été successivement propriété du groupe NextRadioTV, également propriétaire de BFM TV, puis, à partir de 2018, du groupe SFR, devenu Altice Media, dont le

principal actionnaire est Patrick Drahi. Ce dernier est également, en 2014, présent au capital du journal *Libération*, qu'il a constitué en société à but non lucratif en 2020.

Pour résumer, vous évoluez dans de grands groupes ayant déjà fait l'objet de concentrations et peut-être en passe, pour certains, de devenir encore plus importants. Dès lors, nous sommes très intéressés par vos témoignages de journalistes professionnels travaillant au cœur des rédactions de ces différentes entités.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle 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. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite successivement à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Julien Fautrat, Mme Frédérique Agnès et M. Nicolas Ropert prêtent successivement serment.

Mme Frédérique Agnès, présidente de la société des journalistes de TF1. – Merci de me donner la possibilité de venir devant vous pour expliquer comment se pratique l'information au sein de TF1. Je suis présidente de la SDJ depuis un an et travaille dans le groupe depuis vingt-quatre ans. Après cinq ans passés à LCI, je suis devenue reporter à TF1. La SDJ de TF1 compte à l'heure actuelle 125 adhérents.

Une SDJ est une association qui défend les principes déontologiques au sein d'un média. Cela va du principe de vérification de l'information, par exemple, jusqu'à l'autonomie de la pratique de chaque journaliste au sein dudit média.

Un travail est mené en interne. Nous discutons avec les adhérents qui nous sollicitent pour des questions déontologiques qui les concernent ou qu'ils ont observées à l'antenne. Nous discutons aussi, à l'occasion de rendez-vous, avec les représentants de nos trois éditions que sont le 13 heures, le 20 heures et l'édition du week-end – qui regroupe les éditions de 13 heures et 20 heures du vendredi au dimanche –, ainsi qu'avec des représentants de la direction.

Nous menons également un travail en externe, qui vise à des échanges assez nourris – surtout ces derniers temps – avec nos collègues des autres SDJ, aboutissant à la rédaction de tribunes et de messages sur les réseaux sociaux pour défendre la liberté d'informer.

J'ai été auditionnée par le Sénat, en tant que présidente de la SDJ, lors du projet de loi sur la sécurité globale. Une communication du ministère de l'intérieur a été publiée cette semaine concernant le schéma national du maintien de l'ordre (SNMO) et la manière dont les journalistes, quels que soient les médias, pourront couvrir des manifestations où les forces de l'ordre sont présentes. Il s'agit d'une avancée très importante, qui n'a pas forcément été très visible, pour laquelle les SDJ des différents médias se sont mobilisés. En effet, le schéma national a été rerédigé par le ministère de l'intérieur, ce qui n'est pas si courant, de

façon que nous puissions, nous, journalistes de tous médias, couvrir correctement, normalement, librement, des manifestations publiques.

Nous avons publié hier une tribune avec une trentaine de médias, intitulée *Des sociétés de journalistes demandent de préserver la « santé démocratique » de notre pays*. Relayée sur notre réseau ainsi que sur d'autres, cette tribune vise à engager les partis politiques, en cette année d'élection présidentielle, à nous permettre, nous, journalistes, de couvrir librement et normalement les réunions et meetings politiques, comme on se doit de le faire dans un pays démocratique.

Notre activité en externe peut aussi prendre la forme de soutiens à des confrères. Cela a été le cas notamment lorsque la société des rédacteurs (SDR) d'Europe 1 s'est émue de la reprise en main de son antenne par CNews. La SDJ de TF1 a pu, comme d'autres, publier officiellement sur ses réseaux son soutien aux journalistes d'Europe 1.

J'en viens à l'indépendance et à la pluralité de l'information. À TF1, nous avons réalisé une charte de déontologie de l'information. J'ai participé, en 2015, aux travaux préalables à sa rédaction, qui ont fait l'objet de nombreuses réunions. L'indépendance et la pluralité de l'information forment le chapitre 1 de cette charte de déontologie. On m'a demandé de vous la fournir : je vous l'enverrai par courriel la semaine prochaine.

Nous savons tous, nous journalistes, où et pour qui nous travaillons. En premier lieu, nous travaillons pour le public. Nous sommes journalistes, nous travaillons dans un groupe privé, mais nous revendiquons notre mission de service public. Informer, c'est ce que l'on doit au public. L'information de TF1 se doit donc d'être rigoureuse, vérifiée, recoupée, complémentaire d'autres médias. Nous sommes concurrents, par exemple, de France 2 à 13 heures et à 20 heures. Cependant, il me semble que chaque journal, du service public ou privé, a sa coloration informative, sa ligne éditoriale. Cela en fait non pas un média d'opinion, mais un média qui porte une proposition différente d'un autre média sur les mêmes horaires.

On a pu d'ailleurs s'inspirer de TF1 par le passé. Ainsi, la ligne éditoriale créée par Jean-Pierre Pernaut pour le 13 heures, qui se voulait proche des territoires et des régions, a pu inspirer ailleurs, y compris dans le service public, et c'est tant mieux.

Nous sommes, bien sûr, dans un groupe privé, dont l'actionnaire est Martin Bouygues. Nous savons quels sont les enjeux industriels de M. Bouygues, dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) comme dans la téléphonie. Pour autant, nous ne nous interdisons pas d'aborder ces questions à l'antenne. Ainsi, contrairement à ce que j'ai pu entendre affirmer devant cette commission, un journaliste du service économique a proposé à TF1 deux reportages de 4 à 5 minutes – donc de long format, les reportages durant en moyenne 1 minute 40 secondes dans un journal télévisé – sur la 5G. Or ces sujets ont été non seulement acceptés, mais diffusés.

De même, récemment, un annonceur a pu s'émouvoir d'un sujet critiquant le montant des frais bancaires. Ce n'est pas pour autant que l'on ne traite pas ce sujet de manière indépendante, sans pression.

En revanche, on peut nous demander si l'on a bien mené l'enquête. À nous, en ce cas, de défendre notre travail journalistique. Après tout, questionner, c'est le principe même de tout journaliste. Pourquoi ne répondrions-nous pas nous-mêmes à des questions ?

J'en viens à la fusion entre TF1 et M6, avec les réserves de mise, car nous disposons de peu d'informations. À ma connaissance, de ce que j'ai pu lire ou entendre, il me semble que le projet principal concerne plus les programmes que l'information – notamment le *streaming*. Pour autant, il faut parler d'information. On peut se demander notamment s'il y aura un rapprochement des rédactions, des lignes éditoriales, *etc.* À titre personnel, je ne vois pas bien l'intérêt qu'il y aurait à le faire, puisque les journaux de TF1 et M6 ont des audiences assises, stabilisées et importantes, avec des cibles différentes et des manières de présenter l'information différentes, donc complémentaires.

Il est évidemment nécessaire qu'il y ait des vigies – à cet égard, c'est très bien que cette commission existe. Il y en a, à mes yeux, et il faut qu'il y en ait.

M. Julien Fautrat, président de la société des journalistes de RTL. – Merci de cette invitation à venir éclairer vos travaux. Je m'adresse à vous au nom de la société des journalistes de RTL, dont je suis membre et président depuis six mois. Nous sommes 10 journalistes, élus tous les deux ans, avec le souci d'être représentatifs de l'ensemble de la rédaction. RTL rassemble environ 110 cartes de presse.

Notre mission quotidienne est de parler avec notre direction de questions éditoriales, de déontologie et d'éthique. Il existe également un comité d'éthique, que nous pouvons saisir le cas échéant.

Notre objectif est d'être un organe de vigilance et d'alerte si une question susceptible de venir altérer la qualité de l'antenne se pose.

RTL a changé de propriétaire en 2016-2017, devenant une filiale de M6. Cela a été un point de vigilance. La direction nous a toujours dit qu'il n'y aurait jamais d'interférences dans notre travail. À ce stade, nous pouvons constater que c'est le cas. La crainte d'une fusion des rédactions de RTL et M6, que nous avions à l'époque, n'était pas à l'ordre du jour. La direction nous l'a toujours assuré.

Ce qui est important pour nous, c'est de garder notre ligne éditoriale, qui est différente de celle des journaux télévisés de M6.

Il est important pour nous qu'il n'y ait pas de révolution. La radio est un média d'habitude, qui correspond au moment où l'on rentre du travail ou où l'on grille ses tartines. On a l'objectif de ne jamais bousculer nos auditeurs, *a fortiori* lorsqu'un média présente une audience importante. Un collègue compare cela à la conduite d'un Airbus : il ne faut pas de geste brusque ni de changement d'habitude, lesquels s'avèrent souvent néfastes.

L'indépendance des lignes éditoriales et l'autonomie des rédactions sont donc importantes.

Il existe toutefois des passerelles entre la rédaction de RTL et celle de M6, même si cela reste à la marge. Certains collaborateurs ont pu avoir envie de s'intéresser à la télévision en venant de la radio et inversement, et se former en ce sens. Néanmoins, M6 a sa ligne, et RTL a la sienne. Les deux sont appréciées, je l'espère, par les téléspectateurs et les auditeurs. Notre travail à la SDJ de RTL est de veiller au jour le jour à ce que ces lignes restent ce qu'elles sont.

M. Nicolas Ropert, président de la société des journalistes de RMC. – Je travaille chez RMC depuis quatre ans et suis à la tête de la SDJ depuis septembre 2020.

Nous, représentants des SDJ, avons tous à peu près le même rôle dans nos médias respectifs. Nous pouvons être saisis en cas de questionnement déontologique, pour veiller à leur indépendance.

RMC fait partie d'un groupe de médias, l'un des premiers à s'être organisé ainsi. La radio RMC a en effet été rachetée en 2000 par Alain Weill, qui a ensuite créé BFM TV, avec le succès que l'on connaît – elle est devenue la première chaîne d'information de France.

La question qui se pose à RMC est d'arriver à exister malgré tout, malgré les passerelles qui existent et dont nous avons été un peu les précurseurs.

Nous travaillons en étroite collaboration avec les autres entités du groupe. Ainsi, notre matinale, à partir de 6 heures, est diffusée sur RMC Story, sur la télévision numérique terrestre (TNT), comme le reste de la grille jusqu'à 15 heures. Nous sommes une rédaction bimédia, qui rassemble 70 journalistes et 95 contrats à durée indéterminée (CDI) au total. Nous avons grandi dans un groupe. Nous échangeons avec nos collègues de BFM TV et avons également des rapports avec les chaînes de BFM Régions. Nous pouvons être amenés, en outre, à travailler pour une autre entité que notre entité d'origine si l'actualité le demande.

Compte tenu de la petitesse de notre rédaction – par rapport à celle de RTL, par exemple –, nous nous servons également du groupe pour pouvoir être présents de manière plus large. Ainsi, pour couvrir les départements placés cette nuit en vigilance orange dans le sud de la France, nous nous sommes « reposés » sur nos collègues de BFM TV qui étaient sur place. Il faut ensuite adapter leur travail à notre production. Nous récupérons donc des éléments que nous adaptons à notre radio. C'est ce que l'on appelle « desker ».

La stratégie du groupe a été conçue ainsi. Des passerelles sont intervenues rapidement, l'interview politique de Bourdin ayant été diffusée simultanément sur RMC et BFM TV à partir de 2007.

À la SDJ, nous défendons notre identité. Nous défendons le fait que RMC est une rédaction à part entière, même si les rédacteurs en chef des différentes entités se parlent. Notre rôle, en tant que journalistes – mais les rédacteurs en chef en ont aussi conscience –, est d'arriver à exister malgré tout à côté d'une grosse machine comme BFM TV.

Nous sommes parfois, en tant que journalistes de RMC, un peu associés malgré nous aux autres entités du groupe, notamment BFM TV. Ainsi, les Gilets jaunes que nous croisions sur le terrain comprenaient très vite que nous étions du même groupe. Or BFM TV a été particulièrement ciblée pendant cette crise. Nous avons passé beaucoup de temps, en tant que reporters, à expliquer que nous étions une rédaction indépendante et que, si nous appartenions au même groupe, nous avions nos propres sources et notre propre diffusion – indépendantes de celles de BFM TV. C'est un travail quotidien.

Il se crée aussi des « flous ». Ainsi, depuis un an, nous partageons une matinale le week-end avec BFM TV. De 6 heures à 9 heures, nos programmes sont communs.

Nous avons bien en tête la question de l'indépendance du travail journalistique et le souci de faire vivre notre radio, et en discutons régulièrement avec la direction, avec laquelle nous nous réunissons toutes les quatre à six semaines. La SDJ s'est battue, à l'époque, contre cette mutualisation des antennes opérée pour la matinale commune du week-end. CNews et Europe 1 ont choisi le même modèle de matinale commune depuis quelque

temps. Nous nous efforçons de rendre les contenus intelligibles en radio et diffusables à la télévision. Cela fait partie des sujets qui existent chez nous.

M. David Assouline, rapporteur. – La commission d'enquête se focalise sur la concentration des médias et ses possibles effets. Sans préjuger de rien, TF1 et RTL risquent de partager prochainement un même actionnaire majoritaire. S'agissant de RMC, la question de la concentration est liée à un historique que vous avez rappelé, en vous arrêtant avant le rachat du groupe par Patrick Drahi.

Les SDJ ont un rôle spécifique, qui est de défendre l'indépendance des rédactions et le travail des journalistes.

Avez-vous eu connaissance de pressions exercées par l'actionnaire majoritaire de vos groupes, par des responsables politiques ou par des annonceurs ? Avez-vous reçu des plaintes sur le fait que ces pressions auraient conduit soit à ne pas traiter un sujet donné, soit à le traiter différemment de ce qu'aurait voulu le journaliste ?

M. Julien Fautrat. – Concernant RTL, je n'ai pas eu connaissance de pressions, ni de la part des publicitaires ni de la part d'actionnaires.

Mme Frédérique Agnès. – Je n'en ai pas eu connaissance non plus. Je peux toutefois vous livrer une anecdote personnelle. Je devais faire un sujet pour le journal de 20 heures, comprenant une prise de parole d'Emmanuel Macron, il y a environ deux ans. Je travaille au service *news* de TF1, et pas au service politique. Je n'ai donc pas l'habitude de cette matière. L'adjoint au chef du service politique est venu me trouver pour me demander quel extrait sonore je comptais utiliser. Je n'ai pas vécu cela comme une pression et j'ai choisi moi-même l'extrait de la prise de parole que je souhaitais faire figurer dans mon sujet. On m'a donc laissé travailler comme je l'entendais, me semble-t-il. Une autre personne aurait peut-être analysé la situation de manière différente.

Les annonceurs ne sont pas les seuls qui peuvent être susceptibles d'exercer une pression. Certaines personnes, dans les cabinets ministériels, ont aussi pu me faire part de leur mécontentement sur tel ou tel sujet. Dans ce cas, je n'ai fait que défendre mon travail de journaliste. Je n'ai pas eu connaissance de rectificatif qui serait intervenu consécutivement à une diffusion sous la pression d'un actionnaire ou d'une personne politique d'envergure.

M. David Assouline, rapporteur. – Ma question portait à la fois sur l'explicite et l'implicite, incluant des phénomènes d'autocensure. Dans le cas où des gens qu'un reportage ou un sujet a mécontentés vous appellent, que faites-vous ?

Mme Frédérique Agnès. – Bien entendu, je ne cède pas.

M. David Assouline, rapporteur. – C'est effectivement votre rôle que de défendre la déontologie. Cependant, en amont, n'y a-t-il jamais eu des pressions pour éviter que certains sujets soient traités ?

Mme Frédérique Agnès. – En ce qui concerne TF1, j'ai évoqué l'exemple de la 5G, qui est révélateur, me semble-t-il.

M. Nicolas Ropert. – Au sein de mon média, j'ai eu connaissance de deux sujets qui ont posé problème, en quatre ans, sans jamais remonter jusqu'à la rédaction.

L'un portait sur l'addiction aux sites de paris sportifs et a fait l'objet de plaintes de la part d'un de nos gros annonceurs, après sa diffusion. La situation a été gérée et l'annonceur ne s'est pas retiré.

Quant à l'autre, il est lié au fait que nous faisons désormais partie du groupe Altice Media, qui appartient à SFR. Or nous devions diffuser un sujet sur un plan de licenciement chez SFR. Nous l'avons traité à l'antenne en faisant venir le représentant d'un syndicat de SFR et un autre de la direction. Le sujet a été pesé et a fait l'objet d'une réécoute particulièrement attentive de la part du rédacteur en chef. Il a été diffusé, et c'est là ce qui importe.

Nous essayons d'être les garants de la possibilité de diffuser ce genre de sujets. À mon sens, les deux situations ont été traitées correctement.

M. Julien Fautrat. – À RTL, nous sommes assez protégés de ce genre de problème. Aucun cas de ce genre ne m'est revenu.

Mme Frédérique Agnès. – Quand nous traitons à l'antenne un sujet qui concerne Bouygues, notre ligne de conduite est de toujours préciser qu'il s'agit de l'actionnaire principal de TF1.

M. David Assouline, rapporteur. – Venons-en au phénomène des concentrations. Si le processus de fusion aboutit, vous serez peut-être amenés à travailler dans la même maison. Quelles interrogations avez-vous sur les conséquences de ce processus, en matière sociale, en termes de rationalisation des rédactions et des effectifs, ou encore quant au devenir de l'identité de chacun de vos médias ? Êtes-vous inquiets à l'idée de devoir rapprocher vos lignes éditoriales ?

M. Julien Fautrat. – Pour ce qui est de RTL, nos interrogations portent exclusivement sur l'éditorial : pourrons-nous toujours traiter les sujets politiques ou les faits divers comme nous le faisons et aurons-nous toujours les moyens de faire notre travail ? Tel est le point où s'exerce notre vigilance.

M. David Assouline, rapporteur. – Le processus a-t-il commencé ?

M. Julien Fautrat. – Non, mais nous avons l'assurance qu'il n'y aura pas de fusion des rédactions et que nous garderons notre direction de l'information.

Mme Frédérique Agnès. – Je ne vois pas quelles économies l'on pourrait faire sur le rédactionnel en cas de fusion. M6 et TF1 ont une manière propre de fabriquer l'information. À TF1, nous sommes davantage sur une ligne de reportage, ce qui n'est pas forcément le cas de M6. Opérer un changement profond de notre métier de journaliste n'est guère souhaitable.

En matière de coût social, je ne vois pas bien où l'on pourrait mutualiser les moyens, hormis sur l'archivage, mais, bien évidemment je ne suis pas dans le secret des dieux...

Concernant l'identité de nos chaînes, nous y avions réfléchi lors de la création de LCI, en 1994. LCI a une identité propre de chaîne de débats, représentant la pluralité des opinions politiques et soumise aux contraintes du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA),

tout comme TF1, notamment sur le temps de parole. Je ne vois pas l'intérêt qu'il y aurait à transformer ces identités.

M. David Assouline, rapporteur. – Pourtant, si l'on prend l'exemple des fusions dans la presse écrite, il apparaît que la préservation des identités éditoriales finit toujours par glisser vers le développement d'une ligne unique, même quand les titres restent séparés. Je vous souhaite, bien évidemment, de pouvoir continuer à imposer ce dont vous êtes garants.

Monsieur Ropert, votre expérience dans le service public vous conduit-elle à établir une différence en matière d'indépendance avec ce que vous vivez à RMC ?

M. Nicolas Ropert. – J'ai travaillé pendant six ans à Radio France internationale (RFI). Je ne me suis jamais posé la question depuis que je travaille à RMC, ce qui vous donne sans doute la réponse... Il semble parfois plus facile d'investir de l'argent, quand il y en a besoin, dans les médias privés, car il peut y avoir certaines lourdeurs dans le secteur public.

Au niveau de ma pratique du journalisme, je n'ai pas senti de différence particulière. Lorsque je travaillais à RFI, j'aurais pu subir des pressions de la part du ministère des affaires étrangères, mais cela n'a pas été le cas.

M. Vincent Capo-Canellas. – Pensez-vous que le fait d'appartenir à un groupe crée des difficultés supplémentaires en matière d'indépendance rédactionnelle ? Faudrait-il un corpus de règles différentes ? Si oui, de quel niveau ?

Mme Frédérique Agnès. – Il m'est difficile d'énoncer des difficultés « supplémentaires », car j'ai toujours travaillé pour le groupe Bouygues, de sorte que je n'ai pas de point de comparaison.

Sans doute faut-il pérenniser ce qui existe. TF1 est une chaîne de programmes. L'information est une entité au sein d'un groupe qui a une diversité de supports et de fonctions. Peut-être faut-il renforcer encore la sanctuarisation de l'information ? Au sein d'un groupe, les rédactions constituent des entités spécifiques, qu'il faut préserver. A-t-on besoin d'outils supplémentaires pour cela ? Je ne sais pas. Des comités d'éthique ont été mis en place, dont il faudrait examiner le rôle et le pouvoir.

M. Laurent Lafon, président. – Faut-il un statut juridique des rédactions ?

Mme Frédérique Agnès. – C'est une bonne question, mais je l'ignore.

M. Julien Fautrat. – L'assurance de pouvoir conserver son indépendance, sa ligne éditoriale et ses moyens est essentielle. C'est le travail quotidien de la société des journalistes que d'y veiller, au moment des rapprochements. Des précautions s'imposent, mais je ne vois pas de « difficultés supplémentaires ».

M. Nicolas Ropert. – Le groupe de médias pour lequel je travaille n'était pas initialement adossé à un empire industriel, tel qu'il l'est depuis 2018. Quand NextRadioTV a été racheté par Altice, le CSA est intervenu parce qu'il y avait une trop grande concentration de médias. Le groupe a dû faire des aménagements. *Libération* a créé une fondation dotée d'un fonds à but non lucratif et *L'Express* a été revendu.

Être membre de ce groupe de médias est à la fois une force et une faiblesse. C'est une force, car, plus on est de journalistes, plus on peut être présent pour couvrir un sujet, ce

qui est essentiel dans certains cas, notamment les affaires judiciaires. Nous travaillons beaucoup par boucles d'e-mails dans le groupe pour nous échanger l'information et l'enrichir.

C'est une faiblesse, car nous devons œuvrer à maintenir l'indépendance des rédactions qui ont des publics différents : RMC, ce n'est pas BFM TV, de même que RTL, ce n'est pas M6.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Le sujet de la concentration des médias n'a rien de neuf. Le rapport Lancelot de 2005 est toujours d'actualité.

Ce qui est nouveau, c'est la rapidité de l'évolution du *business model* des médias, notamment dans l'audiovisuel, et la transformation des attentes des clients. Les contenus sont de plus en plus chers, les revenus baissent et la sacro-sainte durée d'écoute des individus augmente au-delà de 50 ans, mais s'effondre en deçà. Plus que le pluralisme auquel nous tenons, n'est-ce pas le problème économique qui prend le dessus ?

Madame Agnès, quand des dirigeants réfléchissent à une fusion, telle que celle qui se profile, ne croyez-vous pas qu'un navire amiral comme TF1 pourrait pérenniser ce qui existe ? Cette fusion n'est-elle pas une condition *sine qua non* pour maintenir un modèle qui, dans le contexte concurrentiel actuel, pourrait disparaître rapidement ?

Croyez-vous qu'il y aura toujours un talent pour respirer l'air du temps et anticiper les attentes du public ?

À la fin des années 90, par exemple, RMC n'était pas dans une situation très brillante. Mais voilà que Luis Fernandez est arrivé pour la sauver ! C'est à partir de là que l'on a mesuré, en France, combien le football pouvait avoir d'influence sur les médias. D'ailleurs, ce soir, nous serons tous là pour écouter le sélectionneur national se défendre contre les anciens joueurs, devenus animateurs, qui l'éreintent dans toutes leurs émissions... C'est là à mon sens une preuve de pluralisme. Pourra-t-on le conserver ou bien ces fusions feront-elles tomber une chape de béton sur les médias et l'information de manière irrémédiable ?

M. Nicolas Ropert. – RMC et BFM TV sont des médias qui gagnent de l'argent, ce qui n'est pas le cas de tous les médias en France. Leur modèle a été développé par Alain Weill, inspiré de certains médias américains. Ce confort financier nous donne notre indépendance, car nous n'avons pas à nous battre pour avoir un annonceur publicitaire dont nous dépendrions à tout prix. Nous avons réussi à passer la crise du covid.

Le fait que RMC puisse être partie prenante dans un débat n'a rien d'extraordinaire. C'est aussi le cas de TF1, où rien n'interdit qu'on lance telle ou telle petite pique au Gouvernement. C'est la marque de notre indépendance. Notre groupe multiplie les entités avec la création des chaînes BFM en régions. Il y a des enjeux de marchés publicitaires à récupérer derrière ce développement.

Mme Frédérique Agnès. – L'essence même du métier de journaliste est de savoir respirer l'air du temps. Que l'on soit ou non titulaire d'une carte de presse, la fonction de journaliste nous oblige au-delà de nous, quel que soit le média pour lequel nous travaillons. Informer est une lourde responsabilité, quels que soient l'audience et le nombre de téléspectateurs. Nous avons une fonction importante au sein de la société. Telle est, du moins, ma vision du journalisme.

Voilà pourquoi nous continuerons de proposer des reportages qui témoignent de l'air du temps. Nous observons le monde dans notre vie quotidienne.

Comme journalistes, il nous faut rendre compte de l'évolution de notre société, de questions sociétales, économiques, politiques. C'est particulièrement vrai en cette année électorale, où il y a beaucoup de pédagogie à faire. Être journaliste, c'est faire preuve de pédagogie, en particulier dans les matières économiques et politiques, pour s'adresser à un public qui méconnaît souvent les textes de loi.

Je ne suis pas sûre, ensuite, d'avoir compris votre question relative à la pérennité du modèle économique du « navire amiral » qu'est TF1...

M. Jean-Raymond Hugonet. – Dès lors que la fusion serait motivée moins par des motifs strictement économiques que par volonté d'accroître son influence, l'une des chaînes ne risque-t-elle pas de disparaître, en l'occurrence la plus petite ?

Mme Frédérique Agnès. – Je suis loin d'être une spécialiste de ces questions. Il me semble que le levier économique passe par les programmes, parce que, même si, face aux GAFA et aux plateformes, nous ne serons toujours que des nains, nous devons produire plus de contenus pour continuer à exister.

M. Julien Fautrat. – Depuis que je suis à la société des journalistes, je n'ai pas été confronté au problème consistant à devoir renoncer à traiter une information faute de moyens. Quant à la chape de plomb, il n'y en a pas ; la mission du journaliste est de comprendre l'air du temps. Notre travail a un aspect très simple : il s'agit de comprendre le fait d'actualité et de le retranscrire de la façon la plus simple possible. Tant qu'on pourra le faire et présenter l'information avec le plus d'honnêteté, notre travail sera préservé.

M. Michel Laugier. – Vous parlez d'air du temps et je vous comprends d'autant mieux qu'en tant que maires, lorsque nous pouvions encore être sénateur et maire, nous avions la même approche dans la gestion de notre collectivité territoriale : chaque matin, en arrivant à la mairie, il nous fallait prendre l'air du temps, de sa ville, et prendre nos responsabilités en tranchant dans le sens de l'intérêt général, quelles que soient nos idées ou nos écuries politiques.

À mesure que vos groupes ont grossi, par fusions et rachats, des journalistes ont-ils fait jouer la clause de conscience pour partir ? À périmètre constant, diriez-vous qu'il y a plus ou moins de journalistes qu'avant ?

M. Nicolas Ropert. – Nous avons été rachetés il y a quelques années. Je crois que les salariés ont pu faire jouer la clause de cession, mais les départs ont concerné peut-être le dixième des journalistes qui, pour autant que je sache, sont partis – avec une indemnité – pour faire d'autres projets ou pour raisons personnelles ; ils ont été remplacés grâce à de nouvelles embauches. Ensuite, nous avons subi un plan de départs volontaires en 2020, contre lequel nous nous sommes battus en tant que société de journalistes. Nous avons perdu 7,5 postes de journalistes en information générale à RMC, ce qui représente environ le dixième des postes – nous avons réaménagé notre organisation et nous avons aussi dû recourir à la matinale commune avec BFM TV.

Mme Frédérique Agnès. – Il me semble que la clause de conscience peut jouer lorsque la ligne éditoriale change, comme cela peut arriver lors d'un rachat, mais cela n'a pas

été le cas à TF1 : notre ligne a évolué dans le temps. Nous faisons moins d'international qu'il y a vingt ans, plus de proximité, mais ce n'est pas un changement de ligne éditoriale : nous restons une rédaction d'information généraliste, et pas d'opinion.

Quant aux effectifs, TF1 compte 250 journalistes. Ce sont les chiffres de la direction des ressources humaines (DRH). Je ne connais pas la proportion en CDI ni l'évolution des effectifs dans le temps.

M. Julien Fautrat. – Je ne suis pas certain que la clause de conscience ait pu être déclenchée lors du changement de propriétaire, mais il me semble que cela n'a pas été le cas. Nous sommes 110 journalistes à RTL. Les effectifs sont constants.

Mme Frédérique Agnès. – Quand les journalistes d'Europe 1 se sont mobilisés, j'ai cru comprendre que la faculté d'actionner la clause de conscience avait fait l'objet d'une discussion avec les services juridiques et la DRH.

Mme Sylvie Robert. – Les SDJ ont-elles toutes un statut associatif ? Dans le mouvement de concentration, considérez-vous que vous disposez des moyens de vos missions ? Sinon, que faudrait-il faire ?

Quel est votre avis sur les fusions en cours et leurs modalités ?

Mme Frédérique Agnès. – Votre question porte-t-elle sur nos moyens d'action en tant que SDJ ?

Mme Sylvie Robert. – Oui, en tant que SDJ : je vise les moyens associatifs, matériels, mais également juridiques.

M. Nicolas Ropert. – Nous sommes tous structurés en association loi 1901. Notre activité est pleinement bénévole, sur notre temps libre, sans statut protégé ni aucun détachement particulier. Nous n'avons donc clairement pas les moyens de nos missions. Nous regardons avec envie nos collègues délégués syndicaux qui ont du temps dévolu et qui sont inclus dans un cadre de négociation sociale. Pour ma part, participer à la SDJ, c'est un choix volontaire de m'engager dans la vie de ma rédaction, pour la défendre.

M. Julien Fautrat. – Avoir plus de moyens, ce serait avoir plus de temps. Nous avons des discussions très régulières avec notre direction, au quotidien, et il nous serait utile de disposer de plus de temps – davantage que de moyens financiers ou qu'une protection juridique.

Mme Frédérique Agnès. – Je souscris entièrement à ce qui vient d'être dit, tout en posant cette question : pourquoi ne pas prévoir un temps dédié aux SDJ, un temps pour se poser alors que l'on est généralement saisi dans l'urgence ? Je crois qu'un temps dédié serait une bonne chose. Il nous manque un temps pour réfléchir, pour évoquer des sujets plus généraux. Ce serait utile de passer, par exemple, une journée par mois sur ces sujets.

Quant à la protection juridique, elle peut être également utile si elle encourage les candidatures aux SDJ, si certains aujourd'hui hésitent à s'engager parce qu'ils craignent les échanges virulents avec la direction.

M. David Assouline, rapporteur. – Avez-vous des exemples d'échanges virulents que vous mentionnez ?

Mme Frédérique Agnès. – Nous faisons un métier de passionnés... Je peux être très virulente moi-même. Je n'ai pas d'exemple à citer en particulier, mais je me souviens d'un échange où le ton était monté et où j'ai mis l'échange en pause, proposant que l'on reprenne plus tard parce qu'il n'est pas sain qu'on se parle mal.

M. Laurent Lafon, président. – Il y a des fusions qui visent la mutualisation, donc un avantage pour tous, et d'autres qui tendent à uniformiser l'offre. On le voit avec la matinale commune entre BFM TV et RMC. Comment cette matinale commune vous a-t-elle été présentée : par des motifs économiques, c'est-à-dire pour réduire les dépenses, ou bien par des objectifs de notoriété ?

Si le regroupement se poursuit, craignez-vous l'extension des émissions communes ?

M. Nicolas Ropert. – Voici comment les choses se sont passées. La direction décide d'abord d'un plan de départs volontaires, qu'elle annonce à l'été 2020, ce qui déclenche le premier mouvement de grève depuis vingt ans à RMC, avec des perturbations d'antennes. Le plan de départ est revu à la baisse, passant de 450 à 270 salariés toutes entités comprises. À RMC, les départs sont ciblés et l'on nous dit que nous ne pourrons plus, dans les nouvelles conditions, assurer seuls la matinale du week-end – d'abord seulement celle du week-end. Nous nous battons pour dire qu'il est important que RMC continue d'assurer seule cette matinale, mais la direction nous présente la matinale commune comme une chance pour RMC, compte tenu de l'aura de notre « grande sœur » BFM TV, qui est pourtant arrivée dans le paysage bien après RMC... On nous dit que RMC pourra continuer à produire un reportage par heure, que nous disposerons aussi d'une partie du temps pendant lequel il y a de la publicité à BFM, et pas sur RMC... Nous nous sommes battus contre, mais nous n'avons pas gagné.

Pour l'avenir, nous continuons à nous battre, mais nous ne savons pas ce qui adviendra. Nous craignons que le regroupement aille plus loin. Nous travaillons en maintenant notre présence sur le terrain et en démontrant l'utilité d'une telle présence, contre l'idée que la radio pourrait se faire seulement depuis un studio, en piochant des contenus sur des bases multiradios. Nous sommes protégés par des règles, par exemple l'interdiction de diffuser un même programme sur plusieurs chaînes. En cela, la diffusion sur BFM TV nous protège à RMC.

M. David Assouline, rapporteur. – J'ai lu dans la presse que l'on évoquerait une matinale commune de LCI et RTL en cas de fusion entre TF1 et M6 : qu'en est-il ?

M. Julien Fautrat. – La direction de RTL dit qu'il ne s'agit que d'une rumeur.

M. David Assouline, rapporteur. – Très bien ! On verra ce qu'il en adviendra...

Avez-vous été consultés sur le projet de fusion lui-même et les conditions de son déroulement ? Vous a-t-on demandé votre avis ? Le CSA lui-même vous a-t-il auditionnés sur le projet ou, même, en cours de fusion ?

M. Julien Fautrat. – Nous n'avons pas été consultés. Le CSA n'a pas pris date ni contact avec la société des journalistes de RTL.

Mme Frédérique Agnès. – Même chose à TF1.

M. Laurent Lafon, président. – Merci pour toutes ces précisions.

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

La réunion est close à 16 heures.

Lundi 13 décembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

Audition des représentants de la presse écrite – M. Alain Augé, président du Syndicat des éditeurs de la presse magazine, M. Laurent Bérard-Quélin, président de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée, et Mme Cécile Dubois, coprésidente du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux avec une table ronde rassemblant des représentants de la presse écrite.

Nous accueillons M. Alain Augé, président du Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM) et, jusqu'à une date récente, directeur général de Bayard Presse ; M. Laurent Bérard-Quelin, président de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS), directeur général délégué de la Société générale de presse ; et Mme Cécile Dubois, coprésidente du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL) et rédactrice en chef de *94 Citoyens*, quotidien en ligne d'information sur le Val-de-Marne et le Grand Paris, qui parle droit au cœur du sénateur du Val-de-Marne que je suis...

Madame, messieurs, notre commission d'enquête, dont le rapporteur est David Assouline, s'intéresse aux mouvements de concentration des médias – de tous les médias. Si l'attention est souvent focalisée sur la télévision, avec le rapprochement TF1/M6, nous n'oublions pas, loin s'en faut, la presse écrite, sur papier ou en ligne, dont la diversité et la proximité avec nos concitoyens participent pleinement de la démocratie.

C'est pourquoi nous avons souhaité vous entendre, afin de bénéficier de vos regards à travers les différents types de presse que vous représentez. Nous avons déjà eu l'occasion de débattre avec vous il y a peu de temps sur le sujet des droits voisins, qui n'est pas sans lien, d'ailleurs, avec la question des concentrations.

Cette audition est 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. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite, monsieur Augé, madame Dubois, monsieur Bérard-Quelin, 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. Alain Augé, Mme Cécile Dubois et M. Laurent Bérard-Quelin prêtent successivement serment.

M. Alain Augé, président du Syndicat des éditeurs de la presse magazine. – Votre commission d'enquête sur ce sujet important passionne évidemment tous les professionnels ou anciens professionnels que nous sommes.

Je n'ai pas de conflit d'intérêts à vous signaler. J'ai toujours été assez libre dans ma tête, et je suis désormais retraité. J'étais dirigeant de Bayard Presse. Ma seule attaché est donc d'être président du SEPM, présidence que j'essaie d'assurer avec cœur et conviction.

Je vais évoquer trois points.

S'agissant, tout d'abord, du périmètre immédiat du SEPM, paradoxalement, celui-ci est provisoirement dans une double phase de non-concentration et de « refrancisation ».

Prisma Presse, le premier groupe de presse magazine, qui n'a pas de quotidien, mais qui a des magazines d'information politique et générale (IPG), dont *Capital*, a été racheté par le groupe Bollore. L'ancienne filiale de Mondadori a été rachetée par un groupe d'investisseurs qui est dans le digital et la presse, le groupe Reworld, qui s'appelle désormais Reworld Media. Enfin, le groupe Lagardère a été coupé en deux, avec une partie qui a été achetée par le groupe CMI et une autre qui, pour l'instant, est restée dans le giron du groupe. Au reste, de petits indépendants continuent d'émerger aujourd'hui – notre métier est étonnant, en ce qu'il y a toujours des candidats pour se lancer sur des idées, sur des niches. Nous n'assistons donc pas pour l'instant à un phénomène de concentration ou d'alignement, mais plutôt à une certaine biodiversité de la presse magazine, qui nous paraît évidemment très heureuse et avec laquelle nous sommes très à l'aise.

Nous sommes, au SEPM, assez contents de l'équilibre actuel. Entre la surprotection et la sous-protection, compte tenu des travaux qui ont été réalisés – je veux citer ceux auxquels avait participé l'ancien président de Bayard, Bruno Frappat, notamment sur l'émergence des chartes éditoriales –, nous considérons que nous sommes aujourd'hui à une bonne distance. S'il ne faut pas affaiblir la protection des journalistes, la renforcer trop, par des systèmes surprotecteurs et verrouillants, nuirait très fortement au dynamisme et à la liberté d'entreprendre.

Comme sur la loi de 1881 sur la liberté de la presse, nous sommes aujourd'hui parvenus à un équilibre qui me semble satisfaisant. Celui-ci se traduit par le maintien d'une biodiversité et d'une indépendance réelle les rédactions – en trente-cinq ans de carrière chez Bayard, je n'ai pas connu d'oukases et je ne pense pas que l'on puisse aujourd'hui demander à un journaliste d'écrire un papier sur commande, y compris en presse magazine, même si l'on trouve forcément des contre-exemples.

Il y a évidemment des débats d'idées : en tant que dirigeant de Bayard Presse, il m'est arrivé de me disputer fortement avec Guillaume Goubert, le patron de *La Croix*, parce que je ne suis pas sur la même ligne politique, mais c'étaient des débats comme il y en a tant, et ce n'est pas parce que j'étais membre du directoire de Bayard que mon avis comptait plus

qu'un autre. La tradition de l'indépendance des rédactions est très forte et chevillée au corps dans la presse.

Un autre élément joue en ce sens : si, en presse télévision ou radio, l'importance des *Anchormen* – ces vedettes qui tiennent le micro – est très forte et peut conduire à des biais, un journal, c'est des dizaines d'articles. Il est donc compliqué de faire régner du caporalisme sur des contributions très variables et très variées. Cette richesse, cette diversité sont, du reste, l'un des grands avantages de la presse magazine. On n'aligne pas un magazine et encore moins un journal comme on aligne un régiment blindé.

Deuxièmement, renforcer la concentration ne nous effraierait pas : cela permettrait à différents groupes – magazines, quotidiens, radios et télévisions – de se rejoindre. Ce qui est important pour nous, c'est que le marché ne soit pas saturé par un monopole ou un oligopole.

Il nous semble tout à fait raisonnable de pouvoir associer des radios, des télévisions qui ne soient pas dominantes à des groupes de presse de magazines ou de quotidiens. Les dispositions législatives me semblent aujourd'hui un peu sévères.

Troisièmement, il faut se poser la question du marché pertinent. Le digital nous y constraint. Les frontières de spécialisation entre les médias sont en train de s'effondrer. Tout devient éminemment fongible. En réalité, le seul grand marché pertinent est celui de l'audience, de l'impact sur le public.

Autant il faut pouvoir élargir et desserrer la contrainte de la concentration horizontale, autant il faut être attentif à ce qu'un groupe de médias n'accapare pas une part de marché trop importante. Le seuil de 30 % est sans doute un peu élevé. Il faut s'intéresser au marché global, radios, télévisions, sites internet, et trouver le plafond idoine qui empêcherait des concentrations verticales trop importantes. Aujourd'hui, on en est loin, à deux exceptions redoutables près : Google et Facebook, qui sont les deux acteurs dominants du marché de l'audience, capturent la recette publicitaire. Le vrai danger aujourd'hui ne se trouve pas dans la surconcentration des médias traditionnels, mais dans leur étouffement par ces deux acteurs.

Mme Cécile Dubois, coprésidente du syndicat de la presse indépendante en ligne. – Trois principes ont guidé notre réflexion : encourager la constitution d'entreprises suffisamment robustes pour se développer et innover ; éviter l'émergence d'une position dominante ; favoriser le pluralisme de l'information, indispensable à la démocratie.

Nous partageons tous le même constat : la loi de 1986, même largement actualisée, a été conçue à une époque où internet n'existe pas et n'a donc pas anticipé l'évolution numérique. De ce point de vue, elle est quelque peu obsolète.

Il ne nous semble pas superflu de repenser le sujet, mais à condition de ne pas légiférer de manière précipitée, et surtout pas à l'aune du contexte immédiat – fusion entre TF1 et M6, appétits de Vincent Bolloré... Il faut prendre le temps de mener une réflexion de fond.

Autre constat partagé, celui du rapport de force complètement asymétrique avec les plateformes. Aujourd'hui, la diffusion de l'information passe majoritairement par internet. Or ce canal n'a pas échappé à l'intermédiation des grandes plateformes, à commencer par Google, moteur de recherche totalement hégémonique, mais aussi par les réseaux sociaux, qui diffusent largement l'information.

Pour faire face à ces plateformes qui font la pluie et le beau temps, il nous paraît absolument nécessaire de disposer de groupes de médias suffisamment puissants. Or nous ne disposons pas de tels groupes aujourd’hui. Nous ne pensons pas du tout que la limite ait été dépassée. Au contraire, la France souffre d’un manque de grands groupes de médias indépendants. Nous n’avons pas d’équivalent de Bertelsmann, par exemple, capitalisé à 18 milliards d’euros. À cet égard, on ne peut pas dire que notre secteur souffre d’un excès de concentration horizontale.

Au contraire, notre paysage médiatique est plutôt éclaté et nous reflétons assez bien cette diversité avec beaucoup de petits médias et de petites entreprises assez fragiles. Il faut absolument prendre garde de ne pas aggraver cette situation. En revanche, il faut être vigilant en ce qui concerne les concentrations verticales, susceptibles parfois de biaiser la concurrence. Je pense, par exemple, aux groupes qui disposeraient à la fois d’agences de communication et de médias, ou qui possèdent les tuyaux et le contenu pour aller dans ses tuyaux. Sur ce point, nous invitons plutôt à un durcissement de la doctrine de l’Autorité de la concurrence, sans que cela ne passe forcément par une évolution législative.

Un autre point nous alerte, celui de l’acquisition des principaux médias par des groupes dont ce n’est pas l’activité principale. C’est le cas de quasiment tous les grands quotidiens nationaux, d’une bonne partie de la presse quotidienne régionale et de la majorité des télévisions privées. Cette situation est assez spécifique à la France, même si on la rencontre aussi en partie en Italie.

Cela pose un certain nombre de problèmes. Tout d’abord en termes de développement. En effet, les actionnaires de ces groupes gèrent les médias comme des outils d’influence, sans optique de développement : ils renflouent quand c’est nécessaire et investissent assez peu. Il ne s’agit pas pour eux d’en faire un vrai business, car ce n’est pas leur business. Sur le long terme, cette situation pose problème.

En outre, cette tentation d’influence peut conduire à exercer des pressions sur une rédaction. C’est assez rare, mais il suffit que cela arrive de temps en temps pour être absolument inacceptable. Nous sommes favorables à l’ouverture d’une réflexion pour empêcher que la ligne éditoriale soit impactée par les intérêts non médiatiques des groupes. Nous n’avons pas de proposition toute faite sur la question. Nous ne sommes pas forcément favorables, par exemple, à l’indépendance d’une rédaction, car cela pourrait poser d’autres problèmes. Nous sommes en revanche prêts à réfléchir à des garde-fous pour éviter les pressions qui existent, même si elles sont rares.

Dernier constat : l’accès au financement est particulièrement difficile pour les médias. L’innovation tient aujourd’hui une grande place dans le paysage médiatique. Environ une cinquantaine de nouveaux médias rejoignent notre syndicat chaque année : très innovants, ils choisissent des angles complètement nouveaux, des formats éditoriaux originaux. Le problème est qu’ils ont beaucoup de mal à se développer dans la durée, parce qu’il leur est extrêmement difficile de trouver des financements. Les investisseurs privés et publics sont assez méfiants par rapport à ce secteur qui n’est pas tellement rentable. En définitive, beaucoup d’entreprises vivotent, sont structurellement dépendantes des aides à la presse et finissent par tomber dans le giron d’un grand groupe quand elles arrivent à atteindre une taille critique.

Cette question du financement des entreprises de médias indépendantes pourrait, par exemple, prendre la forme d’un taux d’intérêt préférentiel de l’Ifcic (Institut pour le

financement du cinéma et des industries culturelles). De même, BPIfrance pourrait s'ouvrir davantage à des prises de participation dans les entreprises de presse de médias indépendants. Concernant les aides à la presse, nous proposons de moduler le taux de subvention, notamment celui du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP), en fonction du critère d'indépendance de l'entreprise. En effet, les groupes industriels ou de services que j'évoquais, dont la presse n'est pas l'activité principale, et qui s'offrent des médias, aspirent de fait une grosse partie des aides à la presse. Roselyne Bachelot a récemment souligné, à l'Assemblée nationale, que 50 % des aides à la presse revenaient à des entités incluses dans des groupes plus vastes, c'est-à-dire dans des groupes dont ce n'est pas l'activité principale. Il nous semblerait assez sain de limiter cette aide à l'influence.

M. Laurent Bérard-Quélin, président de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée. – La FNPS regroupe 527 services de presse en ligne, 1 206 publications, 426 éditeurs et 4 400 journalistes. Ces chiffres montrent combien nous représentons la diversité. Or il n'y a pas de pluralisme sans diversité. Le pluralisme ne concerne pas que l'information politique et générale. Il est fort probable que les problématiques sanitaires ou que la réforme de la politique agricole commune (PAC) jouent un rôle au moins aussi important que d'autres problématiques plus générales sur la détermination du vote d'un agriculteur, par exemple. Ne focalisez pas toute votre attention sur la presse d'information politique et générale, beaucoup de citoyens s'informent sur d'autres supports.

La meilleure garantie de l'indépendance et de la non-concentration, c'est la rentabilité. Or nos éditeurs sont fragiles, très majoritairement sous-capitalisés et beaucoup ont des marges très réduites. Il est souvent très difficile de trouver un acheteur en cas de cession. Pourtant, comme dans tous les autres secteurs, la presse a besoin d'entrepreneurs pour innover.

La rentabilité se construit autour d'une ligne éditoriale, qui se discute avec une rédaction : aucun éditeur ne peut faire un titre sans rédaction et aucune rédaction ne peut faire un titre rentable sans éditeur.

Dès lors, nous nous inquiétons de la création d'un statut d'indépendance des rédactions. Le rôle de l'éditeur est indissociable de la définition et de l'élaboration de la ligne éditoriale : son rôle est de rappeler que l'on ne fait pas un titre pour soi, mais pour ses lecteurs. Il s'agit de la rencontre d'une offre et d'une attente. Il faut laisser cette possibilité aux entrepreneurs qui sont en capacité d'investir dans les médias. La loi ne doit pas les amener à se confronter à un pôle rédactionnel avec lequel la discussion serait difficile.

Mme Dubois vient de souligner que trois cas reviennent systématiquement. Il s'agit de cas isolés. Je vous en prie, ne faites pas une loi de circonstance, qui bouleverserait inutilement l'ensemble d'une filière déjà fragile.

Je rappelle enfin que le statut de salarié est obligatoire pour les journalistes, lequel suppose un lien de subordination – c'est la nature même du salariat.

Par ailleurs, et je vais peut-être en faire bondir certains, nous croyons nécessaire de renforcer la clause de conscience et de faire évoluer la clause de cession. En effet, la façon dont cette dernière est mise en œuvre est extrêmement destructrice de valeur ; pis, dans de nombreux cas, elle n'est pas – ou plus – légitime, son exercice n'étant pas limité dans le temps.

Je pense, par exemple, à *L'Infirmière magazine*, qui s'est retrouvé devant le tribunal de commerce après l'activation de plusieurs clauses de cession. Après le rachat de M. Niel, avez-vous constaté un changement de ligne éditoriale du *Monde* ? De même du *Midi Libre* après son rachat par *La Dépêche* ? La réponse est non.

Dans notre secteur, la clause de cession constitue très souvent une double peine : on finance le départ des journalistes, qui vont ensuite monter un titre concurrent. Ce dispositif non seulement entame largement l'attractivité du secteur de la presse pour les investisseurs, mais aussi entraîne un risque et une incertitude qui obèrent la capacité d'investissement de celui qui rachète. En outre, la clause de cession engloutit directement ou indirectement une part des aides à la presse en créant un besoin de financement.

Notre proposition est simple : maintenir en l'état la clause de conscience, actionnable à tout moment, et qui suppose que le journaliste démontre qu'il n'y a plus adéquation entre la ligne éditoriale et sa conscience professionnelle. En cas de cession, nous proposons une clause de conscience inversée : il reviendrait alors à l'éditeur de faire la preuve que son changement de ligne éditoriale, s'il existe, n'est pas de nature à heurter la conscience professionnelle, l'honneur et la considération du journaliste. Dans un cas, la charge de la preuve incombe au journaliste, et c'est difficile ; dans l'autre cas, la charge en incombe à l'éditeur, et c'est tout aussi difficile.

Je voudrais encore dire un mot des aides à la presse. Si la TVA bénéficie à l'ensemble des éditeurs, nous constatons une hyper concentration des aides. Nous avions obtenu, voilà une dizaine d'années, en collaboration avec le SPIIL, une réelle transparence. Le décalage de parution de quelques mois des tableaux qui vous sont communiqués ne change rien.

Nous sommes très satisfaits du taux de subvention du FSDP, bonifié pour les entreprises indépendantes de moins de vingt-cinq salariés. Il s'agit d'un très bon axe de réflexion.

De même, l'aide à l'émergence, mise en place à la demande du SPIIL, est une très bonne chose.

Toutefois, je tiens à mettre en garde sur l'enchaînement des aides – à l'émergence puis à l'investissement –, qui représentent 50 % du chiffre d'affaires cumulé de certaines entreprises au bout de quatre, cinq ou six ans. À un moment donné, l'éditeur doit pouvoir vivre par lui-même. À défaut, on entre dans un cycle de subventions perpétuel qui crée des distorsions de concurrence.

En ce qui concerne le marché publicitaire, plusieurs de vos interlocuteurs ont évoqué le fait d'orienter les investissements. Nous ne sommes pas du tout opposés à cette mesure, mais il faut prendre garde de ne pas focaliser les annonceurs uniquement sur des titres d'IPG. Il faut tenir compte de la diversité des éditeurs, notamment les titres spécialisés et professionnels.

Enfin, je voudrais évoquer rapidement la communication publique au travers d'un exemple : Bpifrance a communiqué abondamment pendant la crise sanitaire sur les prêts garantis par l'État (PGE), mais aucun titre de la presse professionnelle, pourtant à destination des chefs d'entreprise, c'est-à-dire les premiers intéressés par ce dispositif, n'a été destinataire de cette campagne de publicité...

M. David Assouline, rapporteur. – Madame Dubois, si j'ai bien compris votre propos, la concentration horizontale ne constitue pas un risque. Il en va autrement de la concentration verticale ou du rachat d'entreprises de presse par des groupes étrangers aux médias. Pourriez-vous préciser votre pensée ? Ne trouvez-vous pas étonnant que Bouygues soit plus susceptible d'absorber Bertelsmann que l'inverse ? La question se pose également pour la presse quotidienne régionale : ne pensez-vous pas que la constitution de grands groupes possédant une multitude de titres dans des territoires importants puisse poser problème, alors même que la presse est bien leur cœur de métier ?

Mme Cécile Dubois. – Je ne dis pas qu'il ne faut pas réguler les concentrations entre médias. Toutefois, on ne trouve pas aujourd'hui, en France, de mastodontes ayant une démarche monopolistique qui empêcherait toute concurrence.

Nous ne disons pas qu'il faille alléger ou assouplir le cadre de régulation actuel. Nous pensons plutôt qu'il est nécessaire d'encourager la constitution de grands groupes. Avoir quelques groupes comme *Ouest-France*, qui se sont construits autour des médias, est positif. Même s'ils possèdent plusieurs titres, ils ne sont pas dans une démarche monopolistique.

M. David Assouline, rapporteur. – La presse d'opinion est une tradition de la presse écrite. Il n'existe aucune réglementation particulière à cet égard, sinon la liberté. Il n'en va pas de même de l'audiovisuel : des concessions sont accordées à partir de critères de respect du pluralisme. Le pluralisme est-il resté vivace dans la presse écrite, au sens large ?

Que pensez-vous de la loi de 1986 ? Vous avez tous souligné son obsolescence. Le président du CSA, que nous avons auditionné, a d'ailleurs rappelé que les principes de la loi de 1986 restaient fondamentaux, mais que leur application au monde d'aujourd'hui supposait bien évidemment certaines modifications. Que changeriez-vous ?

Enfin, monsieur Bérard-Quélin, pouvez-vous préciser ce que vous reprochez au statut juridique des rédactions ? En quoi est-ce un danger ?

M. Alain Augé. – Je modiferais sans doute la référence au marché pertinent de la loi de 1986. Le digital a apporté une fongibilité telle que le seul critère à retenir est celui de l'audience et du chiffre d'affaires publicitaire. En ce qui concerne la concentration verticale, le seuil de 30 % est sans doute un peu élevé : personne ne l'atteint aujourd'hui si l'on met côté à côté télévisions, radios et organes de presse.

Retenir l'audience globale et le chiffre d'affaires global permettrait de mesurer l'hégémonie des plateformes et la façon dont elles abusent de leur position. Cela nous inciterait à prendre de la hauteur par rapport aux fusions entre différents médias, qui sont aujourd'hui très compliquées à réaliser. Je ne serais pas choqué, par exemple, de voir *La Croix* rejoindre un groupe possédant une télévision. On gagnerait à voir se former des groupes cultivant les différents métiers des médias.

Mme Cécile Dubois. – Je partage en partie les propos de M. Augé : il faut redéfinir le marché pertinent de l'audience à l'aune du paysage actuel.

Je ne me prononcerai pas sur la publicité.

M. Laurent Bérard-Quélin. – Il faut effectivement pouvoir appréhender le marché à 360 degrés, c'est ce que demandent et les annonceurs et les lecteurs.

Il s'agit de capter l'attention sur le numérique, de concrétiser l'abonnement papier avec un rythme de lecture différent et de prolonger l'ensemble avec de l'événementiel. Il faut permettre aux entreprises d'être présentes sur l'ensemble de ces dispositifs auxquels peuvent s'ajouter de la radio et de la télévision. Cette approche à 360 degrés, c'est la vraie vie des médias.

Nous manquons de chiffres sur ce sujet. En préparant cette audition, un chiffre m'a sidéré : un site comme Brut, par exemple, c'est 20 milliards de vidéos vues chaque année dont 20 % en France, et 250 millions d'utilisateurs réguliers. Or Brut s'adresse à 70 % aux jeunes de moins de trente-cinq ans. Il faut intégrer ces éléments dans la pertinence du marché. Les citoyens de demain, ce sont les jeunes.

M. Laurent Bérard-Quélin. – Il faut évidemment modifier la loi de 1986 ; cela a été abondamment souligné.

Sur le terme de « concentration », j'attire votre attention sur le marché des annonces légales, normalement destiné à financer la diversité. Depuis l'ouverture aux services de presse en ligne et au numérique, on assiste à une ultra-concentration qui n'est pas en phase avec les objectifs du législateur et de la réglementation. La concentration n'est pas uniquement le fait des propriétaires. Elle est parfois aussi horizontale.

M. le rapporteur a évoqué l'indépendance des rédactions. Je représente beaucoup d'éditeurs indépendants. J'en suis moi-même un ; nous sommes une société familiale. L'intérêt pour des entrepreneurs qui s'intéressent à la presse, voire, comme M. Ganz chez Prima, qui touchent le papier et ont « les mains dans le cambouis », est de pouvoir piloter la ligne éditoriale en dialogue avec la rédaction. En mettant des barrières trop importantes, vous allez casser cette dynamique d'entrepreneuriat. Je parie même que l'envie de piloter est partagée dans la presse en ligne.

Cela ne signifie nullement l'absence de collectif. D'ailleurs, il ne peut pas y avoir de presse sans collectif. Le collectif, c'est entre l'éditeur et la rédaction. Ce qui fédère, c'est une ligne éditoriale. Celui qui décide, c'est le lecteur, qui achète ou non. Il ne faut pas casser cette dynamique. Gardons les dispositifs qui existent, comme la clause de conscience, qu'il faut peut-être même renforcer. Et incitons les deux pôles à travailler ensemble, et non pas les uns contre les autres.

M. David Assouline, rapporteur. – Je comprends vos arguments, mais j'ai tout de même l'exemple du journal *Le Monde* en tête. La propriété peut parfois être pilotée en partie par la rédaction.

Lorsque j'ai évoqué la crise d'iTélé en parlant de quatre-vingts journalistes « débarqués », le directeur de la rédaction de CNews m'a repris en indiquant : « Ils n'ont pas adhéré au nouveau projet qui leur était proposé ; ils sont donc partis. » Le métier de journaliste a besoin d'être protégé : avec de l'argent, on peut faire partir certains professionnels. D'où mon interrogation sur la clause de conscience.

Au sein de cette commission d'enquête, nous réfléchissons beaucoup sur la protection des rédactions. Il est difficile de revenir sur les concentrations capitalistiques existantes quand la loi n'est pas rétroactive. Nous nous intéressons au modèle économique du journal *Le Monde*, avec une volonté de sanctuariser l'indépendance des rédactions, si essentielle pour nous et pour la démocratie.

La diversité de l'offre sur la presse spécialisée et les magazines vous paraît-elle satisfaisante ? Si les aides à la presse sont peu adéquates, injustes et mal ciblées, que proposez-vous pour les réformer ?

M. Alain Augé. – Au SEPM, nous cultivons les dialectiques. Certains de nos adhérents bénéficient du statut d'IPG, tandis que d'autres non. Ce statut est le résultat d'une évolution jurisprudentielle. La reconnaissance de l'impact sociétal d'un magazine comme *Elle*, qui a au moins autant d'importance sur la formation des esprits qu'un journal traditionnel, est un élément intéressant.

À mon sens, il vaudrait mieux différencier deux sujets. D'une part, le travail sur la résilience du modèle papier est soit un accompagnement vers une fin, au moins pour les quotidiens, soit une stabilisation à un niveau significativement plus bas qu'aujourd'hui. D'autre part, il faut encourager la presse et sa traduction digitale. Il faudrait peut-être mieux séparer les dispositifs. Mettons tout le monde sur la même ligne de départ.

Dans la presse papier, ce qui relève ou non de l'IPG est assez évident. Sur le digital, la métonymie gutenberienne du contenant et du contenu étant cassée, il est beaucoup plus difficile de faire une césure nette.

La granularité, c'est l'article. Je ne dis pas qu'il faut commencer à faire « coter » chaque article. Mais, compte tenu de l'enjeu de la francophonie et des liens avec l'Afrique, le développement stratégique de la presse gagnerait à une meilleure séparation entre la variable résilience papier et la variable émergence du digital. Pour le digital, la notion d'IPG doit être vue de manière beaucoup plus extensive.

Mme Cécile Dubois. – Nous déplorons également de longue date la notion d'IPG, qui n'a pas la même réalité dans la presse en ligne et qui crée des distorsions de concurrence. Un média généraliste IPG peut avoir des déclinaisons très thématiques qui bénéficieront du label. En ligne, c'est beaucoup plus segmenté : des sites très spécialisés non IPG sont directement en concurrence avec les pages spécialisées de sites liés à des magazines imprimés IPG.

Sur les aides à la presse, la distorsion entre presse en ligne et presse imprimée est édifiante. Certes, il y a eu des améliorations, avec de nouveaux types d'aides, comme le FSDP ou la bourse à l'émergence, ainsi que l'ouverture, pour la première fois cette année, de l'aide au pluralisme. Mais des pans majoritaires des aides à la presse, notamment s'agissant de la diffusion, sont encore entièrement dévolus à la presse imprimée. Or la diffusion est un élément capital et stratégique pour la presse en ligne, et nous sommes extrêmement faibles, car totalement intermédiaires par les plateformes. Il faut encourager la filière de diffusion numérique en France ; pour l'instant, seule la diffusion de presse imprimée l'est. Nous sommes très favorables à une réforme des aides à la presse. Nous avons formulé de nombreuses propositions sur le sujet. L'essentiel pour nous est d'avoir des aides sur des projets, plutôt que des rentes. Le FSDP nous semble une des aides les mieux adaptées aujourd'hui.

Nous ne partageons pas la même vision sur les annonces judiciaires et légales (AJL) que M. Bérard-Quelin. Ce marché réglementé de 200 millions d'euros a longtemps été réservé en France à la presse imprimée, ce qui constituait une forte distorsion de concurrence pour la presse en ligne. Nous considérons cela comme un impôt déguisé pour les entreprises et comme une aide déguisée à la presse et ne défendons pas forcément cette manne dont nous

ne sommes pas certains qu'elle favorise la diversité. Mais tant qu'elle existe, elle doit concerner tous les médias, qu'ils soient imprimés ou en ligne.

Le problème de la concentration autour des annonces légales, ce sont les intermédiaires, qui font la pluie et le beau temps, car ils ont le client final. Les plateformes qui proposent des formalités comme créer des entreprises en ligne, et achètent énormément de publicités à Google pour être référencées en première position, négocient ensuite des marges délirantes avec les éditeurs, de l'ordre de 75 % ou 80 %. Au final, ce sont elles et Google qui tirent les marrons du feu. Mais cet effet pervers n'est pas lié à l'ouverture à la presse en ligne, qui était juste et légitime.

M. Alain Augé. – Je connais la situation difficile des finances publiques et le principe de non-affectation des recettes à des dépenses, mais il ne me semblerait pas absurde d'affecter par exemple 10 % de l'amende que Google vient de verser à l'État au développement du digital ou de la presse...

Mme Cécile Dubois. – Très bonne idée !

M. Laurent Bérard-Quélin. – Notre proposition est parfaitement opérante dans le cas d'iTélé ; en l'occurrence, il est facile de démontrer que le changement de ligne éditoriale justifie l'exercice de la clause de cession.

Nous visons les cas, nombreux, où la clause de cession s'applique sans que cela se justifie. Par exemple, pour le *Journal des infirmiers*, il n'y a pas de changement de ligne éditoriale ; c'est juste un effet d'aubaine, qui pèse sur les finances de l'éditeur et les finances publiques.

Concernant *Elle*, la FNPS s'est effectivement opposée à la reconnaissance IPG pour ce titre. Nous considérons que *Elle* n'est pas un *news* magazine ; il suffit de le feuilleter assez régulièrement pour voir quels sujets sont abordés. L'application du statut IPG nous a toujours posé problème. Nous proposons de le circonscrire aux quotidiens, qui ont des impératifs de production et de distribution justifiant une aide spécifique de l'État, contrairement aux autres périodicités.

La seule aide directe à laquelle nous avons accès en n'étant pas IPG est le FSDP. Nous avons accès à la TVA et à l'aide postale, mais deux fois moins que les titres IPG. Le FSDP pose quelques problèmes. On aide de manière récurrente des grands groupes et des start-up qui n'arrivent pas à trouver leur modèle économique. À un moment, il faudra peut-être s'interroger.

La question de la vision à 360 degrés est un peu technique. La presse a toujours été un média de services. Nous avons des difficultés à convaincre le ministère de la culture qu'il faut également aider les éditeurs à investir sur les services entourant la mise à disposition de contenus éditoriaux.

M. Michel Laugier. – Il faut remettre le phénomène de concentration, qui peut avoir des effets positifs ou négatifs, dans son contexte.

La presse écrite est dans une situation difficile, avec 60 % de recettes en moins depuis le début des années 2000, la mutation vers la diffusion en ligne, la disparition de points de vente, la réforme du portage. Je vous renvoie à la lecture de mon avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2022.

Vous devez vous positionner dans cet univers concurrentiel et vous adapter face à la disparition de 1 000 points de vente chaque année et à la perte des recettes publicitaires.

Le véritable problème est-il la concentration ou la concurrence des plateformes internationales ? Où en êtes-vous par rapport à Google et aux droits voisins ? Concentration et pluralisme dans un groupe font-ils bon ménage aujourd’hui ? Où en êtes-vous de vos négociations face aux grandes plateformes ? Ne vaut-il pas mieux raisonner en termes de recettes nouvelles à trouver plutôt que d’aides à la presse à redistribuer ou augmenter ? Les recettes nouvelles pourraient venir des accords que vous aurez avec Google, puis avec d’autres. N’est-ce pas cela l’avenir ?

M. Alain Augé. – Vos questions sont au cœur du sujet. Il est certain que la concentration est le moyen, *via* le partage des frais généraux communs, de maintenir la biodiversité éditoriale. Je préfère que la rédaction d’un groupe indépendant rejoigne un grand groupe et continue d’exprimer son talent et sa ligne éditoriale spécifique plutôt qu’elle ne disparaisse. À cet égard, je ne diabolise pas du tout la concentration. Le desserrement de la contrainte entre les différents acteurs des médias pour permettre plus de concentration horizontale aurait même plutôt ma faveur.

Nous sommes très sensibles au souci de notre confrère Laurent Bérard-Quélin que les actifs de presse ne soient pas bradés et restent suffisamment attractifs pour que les entrepreneurs ayant investi, parfois sur plusieurs générations, dans l’outil de travail ne soient pas spoliés par une vente à l’encan.

Avec le droit voisin, c’est une bagarre sociétale contre Google qui est devant nous. Nous sommes très à la pointe sur ce dossier. Nous sommes les mauvais coucheurs. C’est nous qui avons relancé le contentieux auprès de l’Autorité de la concurrence. Nous investissons beaucoup dans cette affaire, qui nous tient tout à fait à cœur, pour de multiples raisons.

D’un point de vue froidement économique, nous avons perdu 2,5 milliards d’euros de recettes publicitaires pour quelque 25 000 journalistes, soit un manque à gagner de 100 000 euros par journaliste en dix ans. C’est beaucoup. Or ni l’argent ni l’audience de la presse n’ont disparu. Il n’y a jamais eu autant de lecteurs de presse, engagée ou non, régulière ou non, en France. Le phénomène concerne même les jeunes générations, sur les médias traditionnels ou les nouveaux médias. Le paysage n’est pas noir. Nous observons un progrès sociétal et culturel. Simplement, aujourd’hui, des rédactions ne sont plus payées, et plus payables par le modèle existant. Des distributeurs font un excellent travail, mais avec le seul petit défaut de prendre 100 % de commission !

Le premier accord qu’avait passé la presse, avec notre ami Marc Feuillée, le patron du groupe Figaro, était à 20 millions d’euros par an. Compte tenu des audiences et de la publicité, cela donne une somme actualisée de 200 millions d’euros. Le SEPM en réclame 70 millions d’euros à Google. Nous en toucherons une petite partie, qui ne sera sans doute pas indigne, contrairement aux propositions initiales de Google. Mais ce sera tout de même une portion misérablement congrue.

Nous serons donc à un carrefour stratégique, et nous devrons nous rapprocher de la puissance publique pour savoir ce qu’il conviendra de faire. Le choix risque d’être un peu cornélien.

Pour Google, les droits voisins, c'est un peu comme l'eau bénite pour le diable ou le travail pour Gaston Lagaffe : un vrai répulsif !

M. David Assouline, rapporteur. – Pourtant, Google les a tout de même reconnus, pour la première fois. Les représentants du groupe nous l'ont d'ailleurs confirmé.

M. Alain Augé. – Certes. Ils sont très polis et dans les clous juridiquement. Mais, à l'éternelle question de Bernard Blier : « Combien tu m'aimes ? », ils répondent en centimes là où il faudrait répondre en milliers d'euros. Le compte n'y est pas. Alors que le manque à gagner est de 100 000 euros par journaliste, eux raisonnent en centaines d'euros par journaliste. Il va falloir combler ce *gap*. C'est structurel et crucial.

La fongibilité du digital remet tout le monde sur la même ligne de départ. Si l'on peut craindre le mouvement de concentration, le digital permet de relancer des machines, grâce à de nouveaux acteurs ou à la revivification d'acteurs traditionnels.

L'enjeu réside dans notre capacité future à faire admettre aux Gafam qu'ils ne doivent pas accaparer 100 % de la valeur.

Mme Cécile Dubois. – Un travail collectif est en cours sur le partage de la valeur avec la création de l'organisme de gestion collective (OGC) autour des droits voisins qui est une démarche importante.

Au-delà du partage de la valeur, le problème des plateformes est vraiment l'intermédiation. Il devient de plus en plus compliqué d'atteindre son lectorat quand les plateformes ont leurs propres algorithmes, plus centrés sur des informations de faible qualité, mais sur lesquelles on a envie de cliquer, que sur des informations sérieuses, donc plus rébarbatives.

Heureusement, il y a une prise de conscience à l'échelon européen, avec une régulation en cours de préparation. On commence à taper sur les abus de position dominante. Tant mieux. Mais c'est aussi, me semble-t-il, aux éditeurs d'essayer de ne pas se laisser complètement intermédiaire par des plateformes.

Des initiatives collectives intéressantes sont lancées en France, par exemple d'agrégation de *news* pour faire soi-même sa propre plateforme. Il faut à la fois se prendre en main et taper sur les abus de position dominante. C'est nécessaire, et cela commence à être fait.

M. Michel Laugier. – Outre les droits voisins, vous avez aussi à récupérer une partie de la publicité qui part sur ces grandes plateformes : ce sont des recettes qui vous échappent petit à petit.

M. Laurent Bérard-Quélin. – Le droit voisin est une forme de compensation. Mais le plus important est l'intégration verticale du marché publicitaire en ligne, qui dépend en très grande partie des outils mis à disposition par Google.

Je souhaite évoquer la logique de têtes de gondole. Sur un écran, la tête de gondole est très étroite. Il y a trois ou quatre *items* que l'on fait très rarement descendre, sur un téléphone portable, et on regarde en général les quinze premiers – ce même pas la totalité de la première page – sur un ordinateur.

Ce qui a été mis sur la table par Google, c'est la marchandisation de ces têtes de gondole. Il faut absolument que la puissance publique s'y intéresse si elle veut maintenir la diversité et l'indépendance des éditeurs, faute de quoi seuls les gros seront visibles. C'est une des problématiques évoquées par le *Digital Markets Act-Digital Services Act* (DMA-DSA). Il faut absolument que vous vous en saisissiez.

À titre personnel, je pense que l'on n'échappera pas à une réflexion sur un démantèlement. Il est impossible de faire autrement. La personne qui nous a précédés ici a peut-être esquisqué quelques réflexions sur le sujet. On ne pourra pas se limiter à la lutte contre des abus de position dominante.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je vous remercie infiniment de la clarté de vos propos. J'entends parler d'approche à 360 degrés, d'audience. C'est aussi un problème de libéralisme et de régulation.

Comme tout le monde, hormis le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), future Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), vous jugez la loi de 1986 obsolète. Pour reprendre les mots de mon maître Bernard Blier, qui a été cité, cette loi est une « vieille seringue ».

Alors que nous sommes à l'arrêt depuis onze ans, y a-t-il un exécutif qui soit encore capable de réformer les médias en France ?

M. Alain Augé. – Je crois à la primauté du politique. Je vous réponds donc : oui.

M. Laurent Bérard-Quélin. – La dernière réforme, engagée sous Nicolas Sarkozy, a tout de même conduit à un certain nombre d'avancées, dont la reconnaissance de la presse en ligne par la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP).

Aujourd'hui, une réforme n'aurait d'intérêt qu'à la condition de prendre en considération l'intermédiation et la plateformatisation de l'accès à l'information. Il faudra donc mettre un G, un A et un F autour de la table.

Mme Cécile Dubois. – Il faut des états généraux de la presse et des Gafam !

M. Alain Augé. – Choisir, c'est renoncer. Présenter et sélectionner, c'est un travail d'éditeur. Les Gafam sont éditeurs, même s'ils ne veulent pas le reconnaître.

M. Laurent Lafon, président. – Monsieur Bérard-Quélin, ne faudrait-il pas distinguer le propriétaire que vous avez évoqué avec sensibilité, c'est-à-dire celui qui touche le papier et impose la ligne éditoriale, du propriétaire investisseur, qui est plus sur une logique économique ?

M. Laurent Bérard-Quélin. – D'une part, la distinction est compliquée ; il faudrait trouver des critères objectifs. D'autre part, l'investisseur qui vient faire de l'argent dans les médias, c'est plutôt l'exception : le problème aujourd'hui, c'est surtout que des titres sont sur le marché et ne trouvent pas d'acquéreur.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous avez contesté qu'il y ait concentration au nombre de titres dans la presse écrite. Auriez-vous des chiffres ou des éléments à nous communiquer à cet égard ? Combien y a-t-il aujourd'hui de titres dans vos domaines respectifs ? Y en a-t-il plus dans la presse magazine aujourd'hui qu'en 2010 ?

M. Laurent Bérard-Quélin. – Le nombre d'éditeurs et le nombre de titres sont en légère diminution. Dans notre secteur, le passage au numérique tend au regroupement de plusieurs titres qui existaient en presse papier sur un seul, pour avoir plus de visibilité et de force de frappe.

Parfois, des titres papier disparaissent. Cela va s'accentuer cette année. Comme vous le savez, l'augmentation de 50 % des prix du papier conduit beaucoup d'éditeurs à envisager une migration sur le numérique, d'autant que les dispositions environnementales poussent également en ce sens.

M. Alain Augé. – Quand la question porte sur les dix dernières années, la réponse est souvent inspirée par la tendance sur les six derniers mois ou sur la dernière année. Je vais donc examiner sérieusement le sujet avant de vous répondre.

En tout état de cause, ce n'est pas une hécatombe : la hausse ou la baisse est forcément légère. Nous n'avons pas assisté à la disparition de moitié des titres en dix ans. La presse a fait un travail de résilience absolument étonnant.

M. David Assouline, rapporteur. – Il y a eu des avancées. Je pense à la reconnaissance de la presse en ligne et au combat, que j'ai mené un peu seul, pour que cette dernière bénéficie des mêmes avantages fiscaux que la presse imprimée. Mais n'y a-t-il pas eu croissance exponentielle de la presse en ligne ?

Mme Cécile Dubois. – Comme le SPIIL existe depuis dix ans, les chiffres sont mécaniquement plus importants aujourd'hui. Nous avons 230 éditeurs et 300 médias, contre une dizaine de titres lors de notre création.

Nous sommes en croissance, ce qui est assez logique : les médias qui se créent aujourd'hui se créent en ligne. Nous sommes le syndicat des petits médias qui se créent et qui ont besoin d'accompagnement, même s'il y a aussi quelques gros médias chez nous.

M. David Assouline, rapporteur. – Mais auriez-vous des éléments chiffrés sur la presse en ligne en général ?

M. Laurent Bérard-Quélin. – La direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture a relancé son étude. Vous devriez donc disposer des chiffres à plus ou moins brève échéance.

M. Laurent Lafon, président. – Madame, messieurs, nous vous remercions de vos réponses.

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

La réunion est close à 18 h 10.

Mercredi 15 décembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Audition de M. Emmanuel Combe, président *par intérim*, et M. Stanislas Martin, rapporteur général, de l'Autorité de la concurrence

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons les travaux de notre commission d'enquête consacrée à la concentration des médias en France. Elle a été constituée, je vous le rappelle, à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et a pour rapporteur David Assouline.

Nous accueillons aujourd'hui M. Emmanuel Combe, président *par intérim* de l'Autorité de la concurrence, et M. Stanislas Martin, rapporteur général. Monsieur Combe, nous avons entendu, voilà quarante-huit heures, Mme Isabelle de Silva, à laquelle vous avez succédé.

Vous êtes professeur d'économie à SKEMA Business School et membre du collège de l'Autorité depuis 2012. Dans l'attente de la nomination du nouveau président, vous exercez l'intérim à ce poste, que nous savons complexe. Pour ce qui concerne le secteur des médias en particulier, l'Autorité va devoir se pencher sur le projet de fusion TF1/M6, dont vous pourrez peut-être nous dire un mot. L'Autorité a également apporté une pierre importante à la réflexion sur le sujet, *via* l'avis qu'elle a rendu en 2019 à la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, qui demeure un document de référence par la profondeur de ses analyses sur le secteur des médias. Nous sommes donc heureux de vous entendre aujourd'hui sur ces sujets.

Cette audition est 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. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêt ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête. Je vous invite, monsieur Combe, monsieur Martin, à prêter successivement 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. Emmanuel Combe et M. Stanislas Martin prêtent successivement serment.

M. Emmanuel Combe, président *par intérim* de l'Autorité de la concurrence. – Merci de me donner l'occasion d'exprimer la position de l'Autorité de la concurrence sur ce sujet crucial de la concentration des médias. Je vais vous exposer, dans le temps qui m'est imparti, une vision unifiée de la situation du secteur des médias – télévision, radio, presse écrite – telle qu'elle s'est exprimée notamment dans son avis audiovisuel de 2019, rendu sur saisine de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale. Mais elle reflètera aussi mon propre regard, celui d'un professeur des

universités, professeur de sciences économiques à l'université Paris-I et à SKEMA Business School.

Cette vision prend appui sur une réalité statistique qui diffère selon le type de média considéré. Elle s'articule autour d'une notion clé : la disruption.

La disruption, c'est une révolution qui touche à la fois l'offre et la demande, c'est-à-dire les usages. Elle présente quatre caractéristiques.

Tout d'abord, elle conduit à redéfinir les contours des marchés et des produits. L'ambition du disrupteur n'est pas de franchir les barrières existantes pour entrer sur le marché, mais de s'en affranchir en créant de nouveaux marchés et de nouveaux produits.

Seconde caractéristique de la disruption de la disruption : elle révolutionne les usages – nous en faisons l'expérience quotidienne avec le *replay*, la vidéo à la demande par abonnement (VàDA) permettant de s'abstraire de la contrainte de la simultanéité.

Ensuite, la disruption est souvent portée par de nouveaux acteurs, de nouveaux entrants, qui partent d'une page blanche. Ils ont pour eux l'agilité ; ils ne sont pas dépendants de l'histoire.

Enfin, la disruption est souvent, au départ, un marché de niche : elle est là, sous nos yeux, on ne la voit pas ou on la sous-estime, puis le disrupteur conquiert très vite une grande part de ce nouveau marché selon un processus bien connu de diffusion en « S ».

La disruption dans les médias a pour origine première la technologie ; elle est fille de l'internet et de la 4G. Au travers de ces technologies, de nouveaux modes de diffusion télévisuelle se sont développés, box des fournisseurs d'accès à internet (FAI) ou service par contournement (OTT, *over-the-top service*) *via* nos smartphones, tablettes ou ordinateurs. Cette disruption a un impact fort sur les opérateurs en place. Dans notre avis audiovisuel de 2019, nous faisions à cet égard plusieurs constats.

Nous soulignions en particulier, pour ce qui concerne la télévision payante, une baisse du nombre d'abonnés et une pression sur les prix des abonnements. Pour ce qui est de la télévision gratuite, nous mettions en exergue la fragmentation des audiences, la baisse de la durée d'écoute individuelle (DEI) chez les plus jeunes, ainsi qu'une relative stagnation des recettes publicitaires. Nous pointions également un potentiel effet de ciseaux : d'un côté, une stagnation des revenus ; de l'autre, une hausse des coûts d'achat de contenus audiovisuels *premium*. Et nous envisagions la possibilité – théorique, à ce stade – d'une spirale négative de l'audience.

Face à cette disruption, quelles pourraient être les réponses des acteurs des médias, si je fais pour l'instant abstraction du cadre réglementaire ?

De mon point de vue, cinq stratégies principales, qui ne sont d'ailleurs pas exclusives l'une de l'autre, pourraient être mises en œuvre.

Je qualifierai la première stratégie de stratégie frontale. Elle pourrait se résumer par une image : face aux nouveaux géants, devenons à notre tour un géant. Cette stratégie essentiellement horizontale procède plutôt par fusions-acquisitions, pour des raisons de rapidité, et se fonde sur l'idée que la taille critique est un facteur clé de compétitivité. Cet argument n'est pas sans fondement : il s'agit d'une industrie de coûts fixes et la grande taille

permet d'obtenir de meilleures conditions à l'achat, pour ce qui est des droits audiovisuels notamment. C'est, me semble-t-il, le projet que portent M6 et TF1, tel qu'il nous est en tout cas présenté.

Deuxième stratégie : la stratégie d'intégration verticale, qui consiste à sécuriser la chaîne de valeur des médias. Il s'agit de faire en sorte que le « pétrole » des contenus exclusifs puisse alimenter en continu les tuyaux du numérique. Cette stratégie passe principalement par deux leviers : développer une production interne, en propre ; acheter des droits exclusifs *premium* ou des catalogues. On notera à cet égard que les nouveaux géants procèdent actuellement à une telle stratégie : d'un côté, remonter vers l'amont – Netflix, Amazon Prime Video ; de l'autre, redescendre vers l'aval des « tuyaux » – Disney+, HBO Max. Ces nouveaux entrants font montre d'ambitions colossales et dépensent des sommes considérables.

Troisième stratégie : la différenciation ; face au nouvel entrant, au disrupteur, il s'agit de renforcer sa spécificité, de se spécialiser selon ses avantages comparatifs, d'accentuer les niches sur lesquelles on a un avantage. Dans le cas de la télévision gratuite, cela pourrait consister à miser encore davantage sur les programmes de flux, le direct, les journaux télévisés, les émissions de divertissement, les émissions culturelles.

Quatrième stratégie : la complémentarité. Elle consiste à travailler avec et pour ces nouveaux géants, par exemple en les diffusant. Canal+, ainsi, devient un agrégateur. C'est également ce que font certains FAI. Cela peut consister aussi, par exemple, à coproduire des séries avec ces nouvelles entreprises.

Dernière stratégie, bien connue : la diversification des activités, donc des revenus. Pour la presse écrite, il s'agira de monétiser les inventaires publicitaires ou à percevoir des droits voisins. Les médias télévisuels, eux, miseront sur la plateforme OTT – *francetv.fr*, MYTF1, 6play. Cette stratégie peut consister également à faire payer les FAI pour qu'ils distribuent les chaînes. Quant aux stations de radio, on pourrait imaginer qu'elles monétisent demain les podcasts qui connaissent un vif succès.

Mais, pour se déployer, ces différentes stratégies doivent nécessairement tenir compte de leur environnement juridique. Je fais bien sûr référence à la réglementation sectorielle de l'audiovisuel. L'Autorité de la concurrence a montré, dans son avis de 2019, que le cadre de la loi de 1986, qui fut adapté en son temps aux spécificités de l'époque, à savoir la rareté des fréquences, avait bien atteint son objectif, mais que le monde avait changé, avec l'arrivée du numérique et des plateformes OTT notamment. Nous constatons, dans cet avis, une véritable asymétrie réglementaire qui conduit à un déséquilibre concurrentiel entre géants du numérique et opérateurs installés. À mon sens, cette asymétrie est plus marquée dans les médias audiovisuels que dans la radio.

Tout l'enjeu est dès lors de remettre à plat ces règles sectorielles. Il ne s'agit absolument pas de déréguler, mais plutôt de réécrire les règles. En quel sens ? Il n'appartient pas à l'Autorité de la concurrence, mais au législateur de le dire.

Néanmoins, permettez-moi de signaler deux méthodes opposées, mais en réalité assez complémentaires, qui peuvent être retenues. Une première méthode consiste à assouplir les contraintes qui pèsent sur les opérateurs historiques – c'est tout le sens des propositions de réforme que nous avons portées dans notre avis audiovisuel de 2019. La seconde méthode consiste à faire participer les nouveaux acteurs à l'équilibre de notre écosystème – taxe

GAFA, *Digital Markets Act* (DMA). Dans le cas de la production audiovisuelle, cela passe, par exemple, par des obligations de financement de la création ; tel est l'esprit de la directive Services de médias audiovisuels (SMA) transposée en décembre 2020. Dans la presse, cela passe par de nouvelles sources de revenus, et en particulier par la rémunération des droits voisins.

Si nous devons remettre à plat la régulation sectorielle, nous devons dans le même temps continuer à miser fermement sur le droit de la concurrence. Ce droit transversal et plastique a démontré toute son utilité pour lutter contre les abus de position dominante, contre les ententes anticoncurrentielles, mais également pour contrôler les concentrations selon une méthode éprouvée.

M. David Assouline, rapporteur. – Je rebondirai immédiatement sur votre conclusion. Exposant toutes les possibilités de régulation qui s'offrent à nous, vous soulignez que le droit de la concurrence est essentiel. Que peut faire ce droit pour mettre de l'ordre et de la justice dans ce secteur ?

M. Emmanuel Combe. – Le droit de la concurrence a une caractéristique : il s'agit d'un droit transversal, qui s'applique à tous les secteurs et repose sur des concepts plastiques – c'est là toute sa force. Il est donc moins dépendant des circonstances que d'autres droits et sait évoluer en fonction de l'évolution de la réalité économique.

Ce droit a toujours su s'adapter aux nouvelles réalités. Voyez Google et les droits voisins : l'Autorité de la concurrence n'a fait qu'appliquer le bon vieux droit de la concurrence, *via* la notion d'abus de position dominante, cette catégorie assez générique pour être déclinée en de multiples cas particuliers. Ce peut être en effet un abus d'éviction, mais aussi un abus d'exploitation, lorsque j'impose, par exemple, des conditions discriminatoires, non objectives, non transparentes, à l'un de mes clients. En d'autres termes, ce droit n'a pas besoin d'être réinventé pour « courir » après le réel : il est suffisamment plastique pour appréhender les situations les plus nouvelles, parce qu'il repose sur des concepts très généraux, entente, abus de position dominante, contrôle des concentrations.

Un mot sur les fusions-acquisitions. Lorsque nous avons eu à analyser l'affaire Fnac/Darty, en 2016, une question redoutable se posait à nous : faut-il prendre en compte le fait que les clients achètent aussi sur Amazon, qui n'a pas de marché local, mais, au mieux, un marché national ? C'est la notion de marché pertinent, notion assez souple, qui repose sur un principe très simple, le principe de substituabilité, qui nous a permis de faire évoluer notre doctrine eu égard à cette difficulté technique.

Nous avons posé une question simple aux consommateurs : si les prix à la Fnac ou chez Darty venaient à augmenter de 5 à 10 %, que feriez-vous ? Certains nous ont répondu qu'ils achèteraient sur Amazon. Un marché pertinent, c'est toujours une somme d'indices, mais vous voyez qu'à l'aide d'un concept assez élémentaire, celui de substituabilité de la demande, nous avons pu faire évoluer notre jurisprudence. Je parle là, bien sûr, d'un cas très particulier, qui n'a pas vocation à être généralisé : celui de la distribution de produits « bruns » (télévisions et autres produits audio) en magasin physique et en ligne.

La force du droit de la concurrence, c'est paradoxalement sa dimension générale, qui lui permet d'échapper aux contingences du contexte économique.

M. David Assouline, rapporteur. – Mettons les pieds dans le plat. Vous êtes en train d'instruire un dossier relatif à un projet de fusion entre deux grands groupes audiovisuels. La question est : quel est le marché pertinent ? Jusqu'où va aller votre plasticité, eu égard à votre jurisprudence constante en la matière ? Mme de Silva, comme d'autres, évalue à 70 % du marché publicitaire la part de marché résultant d'une telle fusion. Nous confirmez-vous qu'à 70 % il y a abus de position dominante ?

M. Emmanuel Combe. – En vérité, il est prématuré pour moi de vous répondre. Vous répondre que 70 % représentent une part de marché élevée reviendrait à considérer que le marché pertinent est en effet celui que vous avez défini. À ce stade, je rappellerai – c'est très important, ce n'est pas une clause de style, et c'est pourquoi j'ai souhaité que le rapporteur général de l'Autorité de la concurrence soit présent à mes côtés – que nous sommes dans le temps de l'instruction. Des tests de marché ont été envoyés à tout le monde, annonceurs, producteurs, distributeurs, FAI ; nous sommes en train de recueillir les opinions des uns et des autres. Ce serait une faute de ma part que d'exprimer une position sur ce que serait le marché pertinent.

M. David Assouline, rapporteur. – Je comprends et respecte votre prudence. Je formule une simple demande de vérification : sommes-nous tous d'accord que la part de marché résultant d'une telle fusion se situerait autour de 70 % du marché publicitaire de l'audiovisuel ?

M. Emmanuel Combe. – Pour les économistes comme pour la jurisprudence, la part de marché est un critère important, mais n'est pas l'alpha et l'oméga de l'analyse. Je vais le dire autrement, au risque de surprendre : une part de marché de 70 % n'implique pas nécessairement un impact négatif sur la concurrence.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous anticipiez ma deuxième question. Commençons par nous mettre d'accord sur une base commune d'information : le résultat d'une telle fusion serait-il bien une part de marché de 70 % ?

M. Emmanuel Combe. – Oui, si vous définissez le marché pertinent comme vous l'avez fait.

M. David Assouline, rapporteur. – À jurisprudence constante, c'est bien le chiffre de 70 % du marché publicitaire de la télévision qu'il faut retenir ?

M. Emmanuel Combe. – C'est en effet le chiffre qui est avancé par les parties ; à ce stade, nous ne l'avons pas vérifié. Il paraît vraisemblable, mais je ne pourrai répondre avec certitude à votre question que lorsque je recevrai le rapport du service d'instruction, à la mi-2022.

M. David Assouline, rapporteur. – À supposer que le chiffre de 70 % soit le bon, eu égard à la jurisprudence de l'Autorité sur ce secteur, la situation de concurrence issue d'une telle fusion serait-elle considérée comme acceptable ?

M. Emmanuel Combe. – Tout dépend des cas. La part de marché est une condition nécessaire, mais pas suffisante. Vous pouvez avoir 100 % de part de marché sans être pour autant en position dominante. Je vous livre un cas de jurisprudence : en 2000 – à l'époque, c'est le ministre de l'économie qui contrôlait les concentrations –, Air Liberté a fusionné avec AOM.

M. David Assouline, rapporteur. – Je vous parle du marché de l'audiovisuel.

M. Emmanuel Combe. – L'analyse repose sur les mêmes concepts.

Premier concept : il faut évaluer le degré de contestabilité du marché : y a-t-il ou non des entrées possibles sur ce marché ? Si vous arrivez à démontrer qu'une entrée est crédible, probable, dans un laps de temps relativement limité – souvenez-vous de la polémique Siemens/Alstom : tel était bien l'enjeu du débat, abstraction faite des parts de marché –, alors on peut conclure que la concurrence n'est pas affectée négativement.

Second facteur : le contre-pouvoir des clients.

Ce que dit la jurisprudence, c'est qu'il faut regarder en premier lieu – vous avez complètement raison – la part de marché, mais que celle-ci n'épuise pas la totalité du sujet. Il est des cas assez surprenants où des parts de marché tout à fait considérables n'emportent pas d'abus de position dominante, parce que le marché est contestable ou parce que le contre-pouvoir des clients est important.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous nous dites, en vous fondant sur des exemples tirés d'autres secteurs que l'audiovisuel, que la part de marché est un élément déterminant, mais non exclusif de l'analyse.

Dans le secteur de l'audiovisuel, avez-vous des exemples à me donner où le critère de la part de marché a été mis en balance avec d'autres ?

M. Stanislas Martin, rapporteur général de l'Autorité de la concurrence. – Comme l'a dit Emmanuel Combe, la part de marché est le fondement de l'analyse, bien qu'elle puisse être contre-balancee par d'autres éléments. La jurisprudence européenne indique qu'au-delà de 50 % il existe une présomption de position dominante. Elle n'est pas irréfragable : les parties peuvent argumenter en faveur d'un renversement de cette présomption. Et je n'ai pas souvenir de cas dans le secteur de l'audiovisuel.

M. David Assouline, rapporteur. – Le critère décisif retenu à l'appui de vos décisions a donc toujours été, pour ce qui est de ce secteur, la part de marché ?

M. Stanislas Martin. – Les deux contre-exemples que j'ai en tête sont dans le secteur aérien et dans celui des foires et salons – la fusion Paris Nord Villepinte/Porte de Versailles.

M. David Assouline, rapporteur. – Prenez-vous en compte d'autres critères que le critère économique, comme celui de la diversité ?

M. Emmanuel Combe. – À titre principal, nous adoptons plutôt une approche par le prix. Néanmoins, on peut considérer que la qualité, entendue aussi au sens de diversité, est un paramètre de concurrence. Nous l'avons fait notamment dans des décisions relatives à la presse régionale : nous acceptions la fusion-acquisition ou la reprise en imposant comme condition, ou plutôt comme remède, le maintien séparé des rédactions en chef, au motif justement d'éviter la réduction de la diversité de l'offre.

Second exemple, dans le domaine des magazines automobile : la fusion Reworld/Mondadori, au terme de laquelle un opérateur aurait possédé trois des quatre grands titres français. Nous avons estimé, au nom de la diversité éditoriale, que cet opérateur devait

revendre l'un de ces titres. Dans ce cas, le remède n'a donc pas été un remède comportemental, mais un remède structurel exigé en contrepartie de l'autorisation.

Nous avons donc bien, dans la presse, quelques exemples de prise en compte explicite de l'argument de la diversité.

Dans le domaine de la télévision, avons-nous de tels exemples ? Je citerai le cas Canal+/TPS, en 2012. Parmi les mesures correctives que nous avons exigées, j'en mentionne deux très intéressantes : la diversité des acteurs de la télévision payante devait être favorisée ; Canal+ avait l'obligation de ne pas remettre en cause le système de financement du cinéma français, qui est structuré autour d'un acteur verticalement intégré. Nous avions écrit : « L'abondance et la qualité de cette production profitent au consommateur final et l'Autorité est soucieuse de ne pas déstabiliser cet équilibre. »

À titre principal, nous regardons l'impact sur les prix et sur les quantités, mais rien n'empêche l'Autorité – c'est bien un paramètre de la concurrence – de prendre en compte l'éventuelle réduction de la qualité du produit ou la diversité des titres, ce qui peut conduire à des remèdes soit comportementaux soit structurels.

M. David Assouline, rapporteur. – Le périmètre pertinent était jusqu'à présent celui de l'audiovisuel tel qu'on le connaît. Nous sommes tombés d'accord : la part de marché du nouvel acteur issu de la fusion serait de 70 % de ce périmètre. Mais certains arguent que le marché pris en compte n'est plus le marché pertinent, puisque de nouveaux entrants ont fait leur apparition.

Quel est l'état de votre réflexion ? Sur quels éléments pourrait reposer un changement de marché pertinent ?

M. Emmanuel Combe. – Nous sommes dans le temps de l'instruction et non du collège ; j'aurais le sentiment de préjuger de cette question si j'exprimais la moindre opinion.

Le droit de la concurrence repose sur des notions si génériques qu'elles s'appliquent à tous les secteurs. Dans le cas que vous évoquez, la question à laquelle il va falloir répondre est la suivante : si, après la fusion, le prix augmente pour les annonceurs, ceux-ci pourront-ils se reporter sur d'autres médias ? On retrouve fondamentalement la question de la substituabilité. Je suppose que les tests de marché qui ont été envoyés aux annonceurs permettront d'y répondre. Nous demandons aux annonceurs : si le spot télévisuel voit son prix augmenter, quelle sera votre réaction ? Vous reporterez-vous sur Google ou sur Facebook ? Ou considérez-vous que les écrans « puissants » de TF1 et de M6 sont incontournables ? Pour quels motifs faites-vous de la publicité à la télévision ? Ces motifs sont-ils les mêmes que ceux qui vous conduisent par ailleurs, peut-être, à faire de la publicité sur Facebook ?

M. David Assouline, rapporteur. – Les tests sont-ils réalisés aussi sur la part restante de l'audiovisuel, qui échappera à cette fusion géante ? *Quid* de l'effet sur les prix pour les petites chaînes, ou pour l'audiovisuel public ?

M. Emmanuel Combe. – C'est un point fondamental : après la première étape, qui analyse la substituabilité et le marché pertinent, viendra la seconde étape : quels sont les impacts, au pluriel, sur la concurrence ? Je pense aux effets horizontaux de la fusion, à ses

effets congloméraux, à ses effets verticaux : l'impact de l'opération sur l'écosystème sera pris en compte dans toutes ses dimensions. Troisième étape : quels sont les remèdes ?

M. Stanislas Martin. – Vous avez pointé le problème principal que pose l'opération. Ce n'est pas le seul ; je pense au marché des achats de droits. La future entité disposera-t-elle, sur certains types de programmes, d'une puissance d'achat telle que les producteurs indépendants deviendront dépendants ? À l'heure actuelle, l'opération n'est pas formellement notifiée, mais, conformément à nos lignes directrices, TF1 nous a donné son accord pour que nous commençons l'instruction, ce qui fut fait au mois de septembre. Nous avons envoyé 150 questionnaires sur l'acquisition de droits, sur la distribution des chaînes TNT *via* internet, sur la publicité. Un nouveau questionnaire sur la publicité est prêt ; nous l'enverrons en janvier. Nous avons prévu d'interroger 1 000 annonceurs afin d'étudier leurs comportements en tant que clients : quand vous voulez toucher telle cible, Google ou Facebook sont-ils substituables, par exemple, à un écran puissant ? Quel est le coût par personne touchée d'une publicité sur internet ? Sur une chaîne hertzienne ?

La définition du marché pertinent de la publicité télévisée est clairement inscrite dans les jurisprudences nationale et européenne ; nous échangeons à ce propos avec nos collègues de la Commission européenne, bien qu'il s'agisse d'une compétence nationale. Un marché de la publicité digitale a été défini *via* des décisions concernant Google, sans que ni TF1 ni M6 n'apparaissent dans le paysage. La jurisprudence, donc, est très bien établie. Et TF1 de brandir une thèse : notre vision serait dépassée, les marchés ayant évolué.

Nous prenons cette thèse de façon totalement agnostique : vérifions ! À la fin du premier semestre 2022, nous livrerons au collège de l'Autorité un rapport – des éléments chiffrés, des préconisations. Un débat contradictoire aura lieu, et le collège appréciera. Voilà comment les choses se passent.

Nous sommes dans la phase d'enquête ; nous traitons cette affaire qui suscite beaucoup de passions comme n'importe quelle opération de concentration. Nous y consacrons malgré tout des ressources considérables, à notre échelle : 7 rapporteurs, dont 4 du service des concentrations, qui en compte 20, et 3 du service économique, qui en compte 8, sachant que nous sommes 120 dans les services d'instruction. La dernière fois que nous avions déployé de tels moyens, c'était pour la fusion Canal+/TPS. Décidément, la télévision est gourmande en ressources...

M. Julien Bargeton. – Imaginons que cette fusion ait eu lieu. Quelles sont, d'après vous, les conditions qui permettraient de concilier cette naissance d'un géant français avec le respect du droit de la concurrence ? Quelles sont les garanties qui pourraient rendre tenable une telle fusion ?

M. Emmanuel Combe. – Nous allons analyser, une fois instruite la question du marché pertinent, les impacts sur la concurrence, c'est-à-dire, à titre principal, sur les prix, dont le prix des spots télévisuels. Une fusion qui conduirait à faire monter les prix aurait par définition un effet anticoncurrentiel.

Nous pouvons également prendre en compte des impacts de la fusion sur la diversité et sur la qualité des programmes. C'est bien toujours sous ces angles que nous apprécions une opération.

Dès lors que l'impact est significativement négatif, vous connaissez la réponse : soit il existe des remèdes, structurels – revente de chaîne, par exemple – ou comportementaux – maintien séparé des régies publicitaires ou des équipes qui négocient les droits d'achat en amont, les *output deals*, comme nous l'avions fait pour Canal+/TPS.

La dernière solution, dans des cas extrêmes, s'appelle l'interdiction. L'Autorité a pour la première fois l'année dernière fait usage de ce pouvoir d'interdire, à deux reprises. Cette faculté n'exclut pas, d'ailleurs, que le pouvoir politique, en fonction d'autres impératifs tout aussi légitimes – la concurrence ne dit pas tout d'une situation –, puisse réviser cette décision. C'est la phase 3, en quelque sorte : le ministre de l'économie a toujours la possibilité, dans les deux sens, d'interdire une fusion qui a été considérée comme compatible avec les règles concurrentielles ou d'autoriser une fusion qui a été interdite, comme il l'a fait en 2018 dans l'affaire Cofigeo/William Saurin.

M. Julien Bargeron. – Si vous autorisez l'opération, cela signifie qu'il n'y aura pas d'impact dommageable sur les prix. Il doit donc être possible de vérifier *a posteriori* que de tels effets négatifs ont bel et bien été évités.

M. Emmanuel Combe. – Tout dépend de la nature des remèdes : s'il s'agit de remèdes comportementaux, ils sont censés être suivis ; s'il s'agit de remèdes structurels, nous partons du principe qu'ils suffisent par eux-mêmes à faire disparaître le problème.

M. Jean-Raymond Hugonet. – À bien vous écouter, on comprend pourquoi vous êtes professeur. Votre propos est limpide ; merci pour cette séance de formation continue. Vous avez clairement cadré notre objet : substituabilité, contre-pouvoirs.

L'aspect générique du droit de la concurrence devrait être, pour nous, une indication. Nous aimons beaucoup écrire des lois – des lois très bavardes – qui, pour la plupart, sont de circonstance, quand les lois-cadres, elles, nous manquent.

Vous avez identifié la télévision, la radio, la presse écrite. Vous avez évoqué les nouvelles technologies. Faites-vous une différence, s'agissant de la même marque, entre un spot publicitaire télévisé et un spot publicitaire diffusé sur YouTube ?

M. Emmanuel Combe. – C'est l'éternelle question de la substituabilité ; à ce stade, je ne peux pas vous répondre – les tests de marché sont lancés.

À l'évidence, les annonceurs répondront que toute campagne publicitaire n'obéit pas aux mêmes motivations : il peut s'agir de convertir à l'achat ou il peut s'agir d'une campagne de notoriété. Une campagne de notoriété peut-elle se faire aussi bien sur Facebook que sur un écran puissant d'une grande chaîne de télévision gratuite ? La nature du message que l'on veut faire passer est fondamentale.

Nous étudierons également ce que nous répondent les annonceurs quant aux formats : les formats publicitaires sont-ils les mêmes à la télévision et sur Facebook ? Je n'en ai pas l'ombre d'une idée... Sont-ce les mêmes équipes, au sein des agences médias et des régies publicitaires, qui mettent en œuvre ces programmes de dépenses publicitaires ?

Nous n'aurons les réponses, qui seront très pointues, qu'à l'issue du grand test de marché que nous avons lancé auprès de 1 000 annonceurs.

Mme Monique de Marco. – Selon Isabelle de Silva, pour que l’Autorité de la concurrence donne son accord au projet de fusion TF1/M6, il faudrait qu’elle modifie le marché pertinent – le nouveau groupe serait ultra-dominant sur celui de la publicité télévisée : 75 % de part de marché – pour l’élargir à la publicité en ligne. Suivez-vous cette piste ?

Vous avez dit qu’il fallait réécrire les règles : assouplir les règles et faire participer les nouveaux acteurs. Pouvez-vous développer ?

M. Emmanuel Combe. – Je commencerai par votre seconde question : l’idée de réécrire les règles, c’était là l’esprit même de notre avis audiovisuel de 2019, dans lequel nous formulions plusieurs propositions.

Pour réduire cette asymétrie règlementaire entre les nouveaux géants, auxquels rien ne s’impose, et les opérateurs historiques, nous proposons de faire évoluer les obligations relatives à la production audiovisuelle – la part réservée à la production indépendante, notamment, est de 75 % pour le cinéma – ainsi que les obligations de diffusion – le quota d’œuvres françaises et européennes, en particulier.

Nous proposons également une réflexion sur la question des jours interdits. Cette réflexion a eu lieu ; en témoigne le décret d’août 2020.

Concernant la publicité à la télévision, il existe toujours des secteurs interdits, ce qui n’est plus le cas au cinéma. Ces secteurs interdits ne le sont pas, je le rappelle, pour les opérateurs numériques.

Nous attirions par ailleurs l’attention du législateur sur le fait que les grands acteurs de la télévision ne pouvaient pas faire de publicité segmentée – c’est désormais le cas. Ne pourrait-on pas imaginer que, demain, ils puissent faire de la publicité ciblée, comme les opérateurs du numérique, ce qui est encore différent ? Cela poserait de redoutables problèmes : comme nous regardons souvent la télévision *via* notre FAI, à qui appartiendraient les données personnelles ? Un débat juridique épique aura lieu sur l’usage et la propriété de ces données.

Quelques mots sur le dispositif anticoncentration, qui repose sur trois grands piliers – la règle des 49 % de détention du capital, le nombre maximal de sept autorisations d’émettre, la règle des « deux sur trois » régissant les seuils de concentration plurimédias. Il nous semblait que ce dispositif pouvait être revu, concernant à tout le moins la détention du capital. Cette régulation doit être non pas allégée, mais réécrite, parce qu’elle est figée – alors que l’économie a changé – et défavorable aux acteurs historiques, et notamment à l’intégration verticale vers la production, que les nouveaux géants, eux, pratiquent allègrement. Elle est en outre assez complexe.

Quant à la prise en compte de la publicité en ligne, c’est l’un des sujets principaux du test de marché.

Dans notre avis audiovisuel de 2019, nous évoquions des pistes. Nous mettions en exergue une certaine convergence des caractéristiques : certaines chaînes combinent du linéaire et du non linéaire – on peut regarder la télévision gratuite sur sa tablette, où peuvent s’afficher des publicités ciblées. Néanmoins, nous insistions sur le fait qu’il existait plutôt, en la matière – mais c’était en 2019 –, une complémentarité qu’une substituabilité.

Publicité en ligne et publicité télévisuelle ont des caractéristiques physiques différentes ; appartiennent-elles pour autant à des marchés différents ? Un train n'est pas un avion ; pour autant, on peut considérer que, s'agissant du trajet Paris-Londres, ils appartiennent au même marché pertinent. Des produits différents peuvent appartenir au même marché et, réciproquement, des produits apparemment identiques n'appartiennent pas nécessairement au même marché, si les usages sont différents.

Cette question a irrigué toute notre réflexion depuis le début : celle de la délimitation des marchés pertinents. Attendons le résultat des tests de marché ! Quelque 1 000 annonceurs sont consultés – je l'ai appris aujourd'hui, comme vous, ce qui prouve la séparation entre l'instruction, qui instruit, et le collège, qui, en son temps, prendra ses responsabilités. Nous allons disposer d'un panel de réponses tout à fait considérable qui nous permettra d'y voir clair.

M. Michel Laugier. – Je m'associe aux propos de Jean-Raymond Hugonet : merci pour la qualité de vos explications.

Je voudrais revenir sur le passé : à l'occasion de fusions dans la presse écrite ou dans d'autres médias, vous avez déjà rendu des avis, émis des préconisations, pris des décisions. Où se limite votre pouvoir ? Une fois rendue votre décision, peut-il arriver qu'il y ait des dérapages ? Est-ce à la justice, le cas échéant, d'intervenir ?

Au niveau européen, par ailleurs, comment cela se passe-t-il dans ce genre de cas, celui de grandes fusions donnant naissance à des groupes d'envergure internationale ?

M. Emmanuel Combe. – En réalité, il ne s'agit pas d'un avis, mais d'une décision qui va s'imposer aux entreprises, quelles qu'elles soient. Bien sûr, cette décision est susceptible de recours devant le Conseil d'État et elle est prise sous réserve du pouvoir d'évocation du ministre de l'économie et des finances. D'une certaine manière, elle s'apparente à une décision antitrust. Quand on inflige à Google une amende de 500 millions d'euros, il ne s'agit pas d'un simple avis.

Que va-t-il se passer après la fusion ? C'est une question tout à fait fondamentale. Dans l'hypothèse où la fusion a lieu, on apportera soit des remèdes comportementaux, que l'on pourra suivre notamment *via* un mandataire – s'ils ne sont pas respectés, il y aura des injonctions –, soit des remèdes structurels, en estimant qu'à eux seuls, par leur nature même, ils résolvent le problème. Dès lors, il n'y aura pas lieu de procéder à une autre analyse, si ce n'est sous un angle totalement différent, qui n'est plus le contrôle des concentrations, mais l'antitrust, pour détecter un abus de position dominante ou – sait-on jamais – un comportement d'entente sur le marché.

M. Stanislas Martin. – Si d'aventure l'entreprise dérive, c'est-à-dire si elle ne respecte pas ses engagements comportementaux, nous disposons d'un pouvoir de sanction. On l'a vu récemment dans l'affaire Google : les injonctions n'ont pas été respectées et une sanction de 500 millions d'euros a été prononcée. Nous avons le pouvoir de faire respecter nos décisions, y compris par des sanctions pécuniaires significatives.

J'en viens aux aspects internationaux. Évidemment, la France n'est pas isolée en Europe : des opérations similaires sont en préparation ou en cours en Belgique et aux Pays-Bas. Nous sommes en liaison étroite avec nos homologues de ces deux pays pour assurer la cohérence de nos analyses. Selon toute vraisemblance, l'Allemagne sera le prochain pays à

intervenir. Le sujet part de la France, mais il est potentiellement paneuropéen. À ce titre, nous menons de nombreux échanges avec nos collègues de la Commission européenne, qui suit cette question de manière informelle.

Mme Sylvie Robert. – Vous parlez de marchés pertinents, d'impacts et de remèdes. Or la fusion prévue donnerait naissance à un groupe de dix chaînes. Ce dernier devra donc en restituer au moins trois : savez-vous déjà lesquelles ? Les futurs acquéreurs de ces chaînes sont-ils dans une situation similaire ? Comment se forge votre décision finale ? Prendra-t-elle en compte la restitution de ces trois chaînes ?

En parallèle, à quel moment interviendra la saisine de la future Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) ? Comment l'avis de cette instance et votre décision s'articuleront-ils ?

M. Emmanuel Combe. – L'Autorité de la concurrence a l'obligation de saisir la future Arcom, d'abord pour qu'elle rende un avis sur l'opération. Nous avons eu des contacts très précoce, dès le début de la procédure.

La question de la cession des chaînes relève bien de la prérogative du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Normalement, l'Autorité sera informée avant sa propre décision de la cession de ces trois chaînes : c'est nécessaire pour que nous puissions connaître le paysage concurrentiel. Ensuite – je raisonne en théorie, car, pour l'heure, le collège n'a pas commencé l'instruction –, l'Autorité pourrait en déduire que l'on doit céder des chaînes pour apporter un remède structurel.

Il y a donc deux procédures parallèles. Les entreprises vont procéder à la cession de trois chaînes. L'Autorité devra nécessairement prendre en compte ces cessions dans son analyse concurrentielle. Mais, si remède il y a, elle pourra demander des cessions de chaînes supplémentaires.

M. Stanislas Martin. – Nous avons sollicité le CSA pour avis. Grâce à sa connaissance fine du secteur, il va aussi nous apporter des éléments concrets et quantifiés. Cette source neutre et objective est très précieuse, comme l'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) dans d'autres domaines.

En vertu des règles anti-concentration, sinon critiquées, du moins discutées par l'Autorité de la concurrence en 2019, nous prendrons acte des conséquences sur la concurrence de la cession de ces trois chaînes. Cela étant, le sujet, c'est TF1 et M6. Le reste est tout de même un peu périphérique.

Mme Sylvie Robert. – Si un acquéreur possédant d'autres médias est intéressé par l'une des trois chaînes, pouvez-vous faire valoir que son acquisition va déstabiliser le paysage audiovisuel dans son ensemble ?

M. Stanislas Martin. – Le CSA va désigner les trois chaînes qui doivent être cédées ou va se mettre d'accord avec TF1 à ce titre ; ensuite, des acquéreurs seront retenus. En fonction des chiffres d'affaires réalisés, il est possible que ces acquisitions soient de nouvelles opérations de concentration devant être notifiées à l'Autorité de la concurrence. Cela ne reviendra pas à mettre en cause la décision du CSA. En revanche, nous pourrons ainsi dire à TF1 qu'il ne peut pas choisir tel acquéreur.

M. Laurent Lafon, président. – Monsieur Combe, vous avez commencé votre propos liminaire par une description très précise et intéressante du secteur sur le plan économique. Bien sûr, votre décision finale sera de nature juridique ; mais doit-on en déduire qu'elle dépendra aussi des enjeux économiques, voire stratégiques, que vous avez présentés ?

M. Emmanuel Combe. – Comme toujours, la décision sera une conjugaison de droit et d'économie, car le droit de la concurrence est très lié à l'analyse économique. Cela étant, ce sera d'abord une décision de droit, susceptible de recours. L'économie ne prend pas le pas sur l'argument juridique. Nous sommes tenus par un certain nombre de critères juridiques extrêmement stricts.

J'ai évoqué différentes stratégies en faisant abstraction du cadre réglementaire : nous, Autorité de la concurrence, n'avons pas à les intégrer en tant que telles. Il s'agit de stratégies privées, qui peuvent heurter le droit de la concurrence. Je pense notamment à la stratégie frontale, qui procède justement par fusion-acquisition.

Nous devons comprendre ces stratégies dans le cadre d'une analyse positive. Mais ce n'est pas parce que nous les comprenons que nous allons forcément les « bénir ». Ce sont deux sujets différents : nous devons, d'une part, comprendre la motivation de l'opération et, de l'autre, apprécier son impact sur la concurrence. Au fond, c'est toute la question de la discordance entre l'intérêt public et les intérêts privés.

M. Laurent Lafon, président. – Comment et par qui sont désignés les membres du conseil ? Quel est leur profil ?

M. Emmanuel Combe. – Il s'agit là d'une question fondamentale.

Souvent, on pense au collège comme à une entité désincarnée. Or, le collège, c'est dix-sept personnes : un président, quatre vice-présidents et douze membres venant de divers horizons. Pour être parfaitement précis, cinq personnalités sont issues du monde dit « de la production, artisanat, distribution ». Nous comptons donc des représentants du secteur privé, ce qui est nécessaire.

Je suis à l'Autorité de la concurrence depuis 2005 ; à cette époque, on parlait d'ailleurs encore du Conseil de la concurrence.

Cette composition assure la diversité des points de vue. Au sein du collège, siègent à la fois le président d'une association de consommateurs, des représentants des grands corps – Conseil d'État, Cour des comptes –, un professeur de droit de Paris-I et un professeur de sciences économiques. C'est cette richesse qui assure l'impartialité et la qualité des décisions. En effet, les membres ne sont pas toujours d'accord. Le collège n'est pas une chambre d'enregistrement, mais un lieu de débat, et c'est bien lui qui décide.

Mme Sylvie Robert. – Vous votez ?

M. Emmanuel Combe. – Tout à fait et, en cas de voix égales, la voix du président compte double.

Les membres et le président sont désignés par le Président de la République, sur proposition du ministre de l'économie et des finances.

La variété de cette composition a été voulue par le législateur ; elle permet d'assurer la diversité des points de vue et, surtout – j'ai pu le vivre, depuis seize ans –, la qualité des décisions. Le regard d'un président d'association de consommateurs n'est pas nécessairement celui d'un professeur de droit, qui n'est pas non plus celui d'un professeur d'économie.

M. Laurent Lafon, président. – On le sait, le conseil comptera bientôt un nouvel acteur : le futur président. Y a-t-il d'autres membres dont le mandat arrive à échéance d'ici à l'examen du dossier, à la mi-février 2022 ?

M. Emmanuel Combe. – Tout à fait. Non seulement trois membres dont le mandat a expiré demandent à être renouvelés, mais le Président de la République, sur proposition du ministre de l'économie et des finances, doit nommer deux nouveaux membres qui ne peuvent être renouvelés, car ils ont déjà fait deux mandats. Ces membres doivent être nommés dans les semaines à venir.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous avez conscience que votre instruction va être scrutée de près. La réputation et l'autorité de votre institution dépendront beaucoup de la précision et de l'indépendance de votre travail, quel que soit le sens de la décision prise.

Nous avons auditionné une spécialiste du sujet, Julia Cagé. Selon elle, pour une décision de ce type, on peut interroger l'indépendance de l'Autorité de la concurrence, comme celle du CSA d'ailleurs. Elle ajoute qu'il faudrait aller chercher un avis indépendant auprès de la Commission européenne, hors des pressions auxquelles le pouvoir politique, et donc vos institutions, peuvent être sujets, même si, par leur pertinence, beaucoup de décisions prouvent le courage du collège. Que pensez-vous d'une telle proposition ?

M. Emmanuel Combe. – Mon expérience me permet de vous répondre avec certitude. Peu après mon arrivée en février 2005 au Conseil de la concurrence, devenu Autorité en 2009, nous avons traité de la fameuse affaire du cartel de la téléphonie mobile. À la clef, nous avons prononcé une amende de 534 millions d'euros. C'est la première affaire que j'ai eu à traiter.

En seize ans, je n'ai jamais ressenti la moindre pression ou la moindre interférence. De plus, ce qui prévient toute partialité, c'est la diversité des profils. Excepté de petites affaires, soumises à un juge unique, aucune décision n'est rendue par un individu : cela n'existe pas.

Les grandes affaires sont soumises, sinon à l'ensemble du collège, du moins à un grand nombre de ses membres. Par définition, ces membres jugent et apprécient en leur âme et conscience. Je ne vois pas sur quel fondement l'on pourrait considérer qu'il faut dessaisir l'autorité d'une affaire jugée trop importante.

J'ai été chargé de l'affaire des produits d'hygiène et d'entretien, qui s'est soldée par une amende de 980 millions d'euros. D'autres collègues ont traité l'affaire Apple, qui s'est conclue par 1,2 milliard d'euros d'amende. Il faudrait les interroger : je ne crois pas qu'ils aient le sentiment d'avoir subi la moindre pression de qui que ce soit.

J'ai donc du mal à comprendre l'argument de Julia Cagé, pour laquelle j'ai par ailleurs le plus grand respect. Raisonner ainsi, c'est méconnaître le fonctionnement concret de notre institution.

M. David Assouline, rapporteur. – L’interrogation ne portait pas sur d’éventuelles pressions des acteurs susceptibles d’être sanctionnées. Julia Cagé rappelait simplement que les membres sont nommés par décret du Président de la République et parlait de pressions du pouvoir politique. Cela étant, je prends note de votre réponse.

Au sujet du domaine pertinent, vous nous apprenez que l’enquête porte sur 1 000 annonceurs pour le marché publicitaire et qu’il faut également tenir compte des coûts de production. L’enquête s’étend-elle à cet impact ?

Enfin, le marché des données personnelles semble le plus prisé de notre époque : il faut dire qu’il rapporte beaucoup. Commencez-vous à l’appréhender dans vos travaux ?

M. Stanislas Martin. – Le questionnaire qui sera envoyé au début de janvier prochain est ciblé sur la publicité et va bien couvrir les 1 000 premiers annonceurs. Par ailleurs, nous avons déjà envoyé 150 questionnaires en septembre et en octobre derniers. Nous attendons les réponses. À ce titre, nous nous sommes adressés notamment au volet de production, qui, avec le marché publicitaire, est l’élément principal du dossier.

Nous nous intéressons à d’autres sujets, comme le marché de la publicité à la radio, qui est lui aussi concerné.

À ma connaissance, et sauf erreur de ma part, aucun marché des données personnelles n’a été identifié et délimité comme tel. Le fait de détenir un grand nombre de données confère une puissance de marché, notamment dans le domaine de la publicité, pour la publicité ciblée, que ce soit en *search* ou en *display*. Si Google et Facebook ont été qualifiés de puissances de marché importantes, voire considérés comme étant en position dominante, c’est aussi parce que les données personnelles qu’ils détiennent les dotent d’une puissance de feu en matière de publicité ciblée.

Quant à la publicité télévisuelle, telle qu’elle existe aujourd’hui, elle ne laisse pas de place à la publicité ciblée, ou elle ne lui en accorde que très peu. Pour le moment, le sujet est donc moins sensible – c’est moins vrai en matière de *replay*.

M. David Assouline, rapporteur. – Pourtant, il pourrait être bon de légiférer au sujet de la publicité ciblée.

M. Stanislas Martin. – Tout à fait. Nous l’avons d’ailleurs recommandé dans notre avis de 2019.

M. Laurent Lafon, président. – Messieurs, nous vous remercions de ces éléments très précis ; désormais, nous mesurons mieux l’ampleur du travail que vous attend. Bien sûr, nous suivrons avec attention l’instruction et la décision de l’Autorité.

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

La réunion est close à 18 h 20.

Lundi 13 décembre 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Audition de Mme Isabelle de Silva, conseillère d'État, ancienne présidente de l'Autorité de la concurrence

M. Laurent Lafon, président. – Nous poursuivons nos travaux en accueillant Mme Isabelle de Silva, conseillère d'État et ancienne présidente jusqu'au 13 octobre dernier de l'Autorité de la concurrence.

Madame de Silva, vous connaissez bien le Sénat où vous vous êtes rendue à de nombreuses reprises dans le cadre de vos précédentes fonctions. Je me souviens en particulier de votre audition devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication le 7 avril dernier, durant laquelle vous nous aviez présenté un large panorama du droit de la concurrence appliqué au secteur des médias. Je crois pouvoir dire, au nom de tous mes collègues, que nous avons toujours grandement apprécié la clarté et la franchise de vos propos auprès de la représentation nationale et, de façon plus générale, la manière dont vous avez présidé l'Autorité de la concurrence.

À cet égard, je citerai, aux côtés du rapporteur David Assouline, la décision prise sous votre présidence d'infliger une amende de 500 millions d'euros à Google pour non-respect de ses obligations en matière de droits voisins. Ce sujet, qui n'est pas sans lien avec celui de la concentration, a d'ailleurs été évoqué la semaine dernière lors de l'audition de Jean-Baptiste Gourdin, et je peux, à ce propos, apporter une précision que nous avons eue depuis lors : Google a bien réglé l'amende à la mi-novembre...

Vous avez également eu à traiter, au moins dans ses prémisses, le sujet épineux et au cœur de nos travaux de la fusion TF1/M6. La commission de la culture a d'ailleurs auditionné il y a une dizaine de jours le président-directeur général du groupe Bouygues, Olivier Roussat.

Madame de Silva, la commission est donc impatiente de vous entendre évoquer, avec, je l'espère, votre franchise habituelle et peut-être une parole plus libre que précédemment, votre expérience à la tête de l'Autorité de la concurrence dans le secteur des médias.

Cette audition est 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. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite, madame de Silva, 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, Mme Isabelle de Silva prête serment.

Mme Isabelle de Silva, conseillère d'Etat, ancienne présidente de l'Autorité de la concurrence. – Je suis ravie d'échanger de nouveau avec vous sur le sujet des médias qui nous a occupés au cours de mon mandat. Comme vous l'avez indiqué, je m'exprimerai en tant qu'ancienne présidente de l'Autorité de la concurrence, et non pas au titre de mes fonctions au Conseil d'État, et sans engager l'Autorité dans sa formation actuelle.

Permettez-moi au préalable de revenir sur la façon dont l'Autorité de la concurrence a eu à connaître au cours des cinq années écoulées, du sujet de la concentration dans le secteur des médias.

L'Autorité a pour mission essentielle de protéger le bon fonctionnement concurrentiel des marchés, dans tous les secteurs de l'économie, tout en tenant compte des spécificités de chaque secteur. Pour exercer son contrôle, elle se fonde sur les produits et services spécifiques offerts par le secteur ainsi que les réglementations applicables qui s'y attachent. L'impact des réglementations est très fort dans le secteur audiovisuel.

L'Autorité dispose des prérogatives qui lui sont conférées par le législateur et elle a consacré des efforts importants au secteur des médias au cours des années écoulées, notamment parce qu'il a été affecté de manière très sensible par la révolution numérique. Dans ses analyses, elle a constaté l'émergence de grandes plateformes – Google et Facebook dans le secteur de la publicité en ligne, mais aussi ainsi que de grandes plateformes OTT – *Over-the-top* – comme Netflix, ou encore Apple ou Amazon, également présents dans d'autres segments du marché –, et différents types de production de contenus.

Cette révolution s'est appuyée sur une révolution technologique bien sûr, avec la présence de réseaux très performants, les débits, le téléphone portable.

Comment l'Autorité a-t-elle appréhendé ces problématiques, au travers de ses trois grandes missions que sont le contrôle des concentrations, le contrôle des pratiques anticoncurrentielles et le pouvoir d'avis et de recommandation ?

Sa première prérogative, particulièrement importante dans le secteur des médias, touche au contrôle des concentrations : celui-ci s'exerce quand les seuils des chiffres d'affaires sont remplis, et dans une étroite articulation avec la Commission européenne : certaines opérations, les plus importantes, peuvent être examinées par l'une ou l'autre de ces deux institutions. Un débat a ainsi été engagé pour savoir quelle autorité serait saisie pour examiner l'opération de fusion TF1/M6.

Lorsque l'autorité est saisie d'une opération de concentration, elle cherche à savoir si celle-ci est de nature à dégrader la situation concurrentielle. Il s'agit de prévenir les effets indésirables sur le fonctionnement du marché. Parfois, elle exerce ce pouvoir avec d'autres autorités sectorielles, en matière bancaire ou d'assurance, par exemple, et particulièrement dans le domaine de l'audiovisuel, avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). L'Autorité peut également être conduite à porter des appréciations plus qualitatives, en lien avec le pluralisme. En effet, elle doit s'attacher à savoir si, du fait de la concentration, l'offre est réduite pour le consommateur. Elle examine ainsi l'impact d'une opération sur le consommateur, le lecteur de journaux, l'auditeur de chaînes audiovisuelles, le spectateur, mais

aussi sur plusieurs acteurs de l'écosystème, tels que les producteurs audiovisuels ou de films, ou les éditeurs de chaînes télévisées.

Je prendrai quelques exemples pour illustrer mon propos.

Au cours des dernières années, de nombreuses opérations de rachat ont eu lieu dans la presse quotidienne régionale (PQR), mais aussi dans la presse magazine. Alors que certaines opérations conduisaient à former des formes de monopoles locaux, l'Autorité a conditionné certaines opérations au maintien de rédactions séparées pour éviter que le lecteur n'ait plus accès qu'à un seul quotidien régional. Dans la presse magazine, elle a conditionné son autorisation favorable à l'opération consistant à racheter les titres de la presse automobile au fait que l'un des deux titres soit revendu pour éviter l'apparition d'un monopole. Nous faisons donc un examen très fin de la situation.

Dans le domaine audiovisuel, dans le cadre de la fusion Canal+/TPS, l'Autorité a soumis cette opération à toute une série de conditions, par exemple en matière de distribution, afin de protéger les chaînes qui figuraient dans les bouquets. Elle avait notamment pris en compte le rôle de Canal+ dans le financement du cinéma français comme facteur de diversité culturelle.

Cette grande révolution numérique dont je parlais au début de mon propos et l'évolution de la concentration des droits concernant le cinéma américain nous ont notamment conduits à alléger les contraintes qui pesaient sur certains opérateurs. En 2019, nous avons ainsi levé une partie des contraintes qui pesaient sur Canal+. Le contrôle des concentrations peut donc évoluer lorsque la contrainte concurrentielle, elle-même, évolue.

Pour prendre un autre exemple, nous avons autorisé le rapprochement entre TF1, M6 et France Télévisions pour créer la plateforme de vidéo à la demande par abonnement – *Subscription Video On Demand* (SVoD) – Salto parce qu'il était de nature, non pas à dégrader la concurrence, mais à faire apparaître un nouvel acteur dans ce secteur.

Lors de ces différentes opérations, nous avons examiné chacun des marchés affectés, et ce après avoir identifié les différents marchés pertinents et interrogé les acteurs pour apprécier la situation. Concernant la fusion TF1/M6, nous analysons le marché de la publicité gratuite, celui de l'acquisition des droits du cinéma et des programmes audiovisuels, tout particulièrement, ainsi que le marché de la distribution des chaînes. Il s'agit également de savoir si les entreprises qui achètent des espaces publicitaires à la télévision seront affectées en termes de prix et de conditions et d'apprécier le risque de dégradation de la situation concurrentielle. Bien souvent, pour des opérations aussi larges et complexes, les conséquences doivent être appréciées de manière horizontale – entre les deux chaînes de télévision qui se regroupent et les autres chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT) –, de manière verticale – sur les producteurs audiovisuels ou de cinéma – et en aval – sur les entreprises qui achètent de la publicité et sur les spectateurs.

Vous avez parlé des droits voisins. L'Autorité est très vigilante sur les pratiques anticoncurrentielles dans le secteur audiovisuel. Au cours de ces dernières années, nous avons été destinataires d'un certain nombre de saisines portant sur l'accès aux droits des films ou des œuvres d'expression originale française (EOF) ou encore sur les sujets de la publicité – TF1 était puissant sur ce marché. L'émergence des Gafa – Google, Apple, Facebook et Amazon – nous a conduits à intervenir dans de nombreuses situations pour prendre en compte cette nouvelle forme de puissance et définir la façon dont le droit de la concurrence doit

s'appliquer à ces plateformes. Ces affaires me semblent avoir un lien assez direct avec le sujet des médias. Nous avons condamné Google pour non-respect des règles en matière de publicité. Demain, une telle appréciation pourrait concerner les sujets d'accès à des magasins d'applications.

Concernant les droits voisins, il s'agissait d'apprécier la façon dont cette loi, qui avait pour objectif de rééquilibrer le partage dans la chaîne de valeur, avait été ou non correctement appliquée par Google. S'en est suivie la mesure conservatoire que vous connaissez, qui n'a pas été respectée et nous a conduits à condamner cette entreprise à une amende de 500 millions d'euros.

Enfin, je mentionnerai la décision Google-News Corp Inc. Trois groupes de presse – Le Figaro, News Corp Inc et le groupe Rossel La Voix – nous avaient saisis pour abus de position dominante concernant la vente des espaces publicitaires en ligne. Nous avons sanctionné fortement Google, qui a pris un certain nombre d'engagements en la matière. Ce type de décision peut permettre aux acteurs de la presse de faire valoir leurs droits, y compris sur le plan indemnitaire.

Pour conclure, j'évoquerai les recommandations de l'Autorité de façon plus générale, en citant deux avis, l'un sur la publicité en ligne et l'autre sur le secteur audiovisuel.

Le premier avis, sur la publicité en ligne, que nous avons rendu en 2018 illustrait le nouveau contexte que nous connaissons avec la puissance des plateformes et ce nouvel univers qui concurrence fortement les médias traditionnels. S'agissant du second avis, sur l'audiovisuel (rendu à la demande de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale) nous avons eu la satisfaction de constater que certaines de nos recommandations avaient été reprises par le Gouvernement, puis par le Parlement ; je pense, par exemple, à la grande réforme de la publicité, des secteurs interdits et des jours interdits, ainsi qu'à une amorce de rééquilibrage de la régulation. Ce rééquilibrage, s'il est amorcé, n'est pas achevé. Le panorama que nous avions alors décrit dans notre avis – un secteur des médias traditionnels extraordinairement réglementé et sujet à une réglementation souvent très datée – souffre de la comparaison avec le monde des plateformes, non régulé, sur un certain nombre de points, notamment en matière de règles sur la publicité ciblée ou des obligations de production, partiellement corrigées par la directive Services de médias audiovisuels (SMA), pour ne prendre que ces deux exemples.

Nous avions indiqué que l'un des chantiers urgents était celui de la réglementation de l'audiovisuel. Le régime du contrôle des concentrations mérite une profonde remise à jour, car il nous semblait très daté. Ce sujet est encore d'actualité, et c'est tout l'objet de votre commission d'enquête.

M. David Assouline, rapporteur. – Je veux tout d'abord souligner que, en tant que présidente de l'Autorité de la concurrence, ont été saluées quasiment à l'unanimité votre très grande rigueur, ainsi que vos relations avec la Commission européenne reposant sur l'écoute et le respect. Vous avez travaillé, avec beaucoup de courage, à réguler un secteur où des géants très influents, souvent plus puissants que des États, agissent et cherchent à influer. Au travers de la décision prise à l'encontre de Google, alors que certains considèrent que seule la puissance financière peut dicter la marche à suivre, vous avez montré que les États sont là pour dicter les règles ; et je vous en remercie.

J'aimerais vous interroger sur un article du *Monde*, qui a annoncé que votre mandat ne serait pas renouvelé, deux semaines avant l'échéance, soulignant sa grande surprise au regard de vos qualités. *Le Monde* écrit : « Celle qui avait succédé à Bruno Lasserre en 2016 était candidate à un nouveau mandat. Selon nos informations, elle a appris qu'elle n'était pas renouvelée il y a une quinzaine de jours, et ce sans explication. » Depuis lors, avez-vous eu une explication ?

Mme Isabelle de Silva. – On a pu lire dans la presse que les autorités n'ont pas renouvelé mon mandat, car elles veulent avoir un nouveau profil, plus économique. Je respecte totalement le libre choix et l'appréciation des autorités en la matière. Nul n'est maître de son mandat. Je respecte entièrement cette décision et je souhaite beaucoup de succès à celui ou celle qui me succèdera dans les prochains jours.

M. David Assouline, rapporteur. – Permettez-moi de citer de nouveau l'article du *Monde* : « Le ministère de l'économie salue d'ailleurs "l'excellent travail" de Mme de Silva, mais indique se plier à cette décision, qui résulte d'une "volonté de changement". » Voilà qui conforte votre propos. Il ajoute : « Le secteur s'interroge sur les raisons de cette éviction. Isabelle de Silva travaille actuellement sur le projet de fusion porté par TF1 et M6, une opération politiquement explosive, à six mois de l'élection présidentielle. À tel point que certains font le lien entre son départ et ses prises de position sur le dossier. En public comme en privé, elle a averti qu'il s'agissait d'un projet juridiquement très difficile à valider. » Que pensez-vous de cette interrogation ?

Mme Isabelle de Silva. – Je ne m'en suis pas cachée, je souhaitais voir mon mandat renouvelé. Compte rendu des enjeux et des opérations en cours, je pensais que cette solution aurait été la plus simple. Pour autant, je ne crois pas que cette opération soit à l'origine de mon éviction, si c'est la question très précise que vous me posez. Je crois fermement en la permanence des institutions. Quel que soit le président qui me succédera, le droit applicable restera le même et les appréciations de l'Autorité seront identiques.

M. David Assouline, rapporteur. – J'entends bien vos propos. Peut-être que ce choix ne tient pas seulement à cette question...

Mme Isabelle de Silva. – Il m'est difficile de commenter les raisons du choix qui a été fait. J'ai indiqué que je respectais ce choix pleinement et entièrement. La raison qui m'a été donnée est clairement le choix d'un nouveau profil.

Par ailleurs, lorsque l'on exerce des fonctions comme les miennes, il importe d'être transparent sur les dossiers en cours. C'est pourquoi j'ai toujours été très claire sur les enjeux de cette fusion.

Au printemps dernier, j'avais indiqué lors de mon audition devant le Sénat la façon dont nous examinerions cette opération. On peut savoir quelle sera la grille d'analyse, mais on ne saurait avoir des *a priori* sur les résultats de cet examen. C'est le marché qui donnera les éléments de réponse. Je l'avais souligné, une telle opération nécessite des entretiens très poussés avec plusieurs acteurs ; et c'est ce qui est en train de se dérouler avec les tests de marché menés par l'Autorité. Aujourd'hui, personne ne peut préjuger de l'issue de cet examen. Ce sont ces éléments de réponse qui permettront de dire si l'opération peut être autorisée, et à quelles conditions.

J'ai bien noté que la presse avait émis diverses théories ou explicitations de la décision de non-renouvellement de mon mandat. Pour ma part, je me tourne résolument vers l'avenir et, je le répète, j'exprime ma plus grande confiance en mon successeur par intérim Emmanuel Combe, qui poursuit de façon très sérieuse l'examen de ce dossier, et il en sera de même avec le futur président de l'Autorité.

M. David Assouline, rapporteur. – Notre échange permet d'éclairer l'article du *Monde*. J'observe que votre successeur par intérim a reçu, quelques jours après sa nomination, la décoration de l'ordre national du Mérite par le Président de la République.

À votre connaissance, un autre président ou une autre présidente a-t-il déjà vu son mandat non renouvelé ?

Mme Isabelle de Silva. – Les présidents de l'Autorité et du Conseil de la concurrence ont été peu nombreux. Seul Bruno Lasserre, que je salue, a exercé trois mandats. Précédemment, les autres titulaires n'avaient pas souhaité voir leur mandat renouvelé.

J'ai choisi la carrière de fonctionnaire pour servir l'État. Je le redis, on n'est jamais possesseur de son mandat ; on l'exerce du mieux possible, et les autorités compétentes exercent pleinement leur pouvoir de nomination. Je suis confiante dans la façon dont Emmanuel Combe exerce ses fonctions depuis mon départ, et il ne faut pas voir malice dans le fait qu'il ait été reconnu par la République au travers de l'ordre national du Mérite.

M. David Assouline, rapporteur. – Vos réserves sur la fusion entre TF1 et M6 concernaient en premier lieu les incidences d'une telle opération sur le marché publicitaire. Vous souhaitez « regarder comment ces marchés fonctionnent » et interroger à cet effet les annonceurs, les agences d'achat d'espace et les agences de publicité.

Je relève qu'une telle inquiétude ne s'était pas exprimée lors de l'examen par l'Autorité de la concurrence, en avril 2021, des conditions du rachat par Vivendi du groupe Prisma Media, alors même que celui-ci crée les conditions d'offres publicitaires groupées entre Prisma et Canal+ et que de surcroît le rôle que pourrait jouer Havas, également filiale de Vivendi, pose question.

Comment expliquez-vous une telle différence de traitement entre les cas TF1/M6 et Vivendi/Prisma Media ?

Mme Isabelle de Silva. – J'ai moins exprimé une réserve qu'indiqué qu'il y avait là, sans doute, le sujet le plus difficile de ce dossier. En l'état des délimitations de marchés, les autorités de concurrence française et européenne reconnaissent l'existence d'un marché de la publicité sur la télévision gratuite. La part de marché de l'entité qui résulterait d'un rapprochement entre TF1 et M6 serait très considérable, de l'ordre de 70 % ; une telle opération serait donc d'une ampleur sans précédent dans l'audiovisuel français depuis l'adoption de la loi de 1986.

La décision Prisma Media, quant à elle, conduisait à des parts de marché beaucoup plus réduites, sur des marchés différents qui plus est, Canal+ n'étant pas un acteur majeur du marché publicitaire sur les chaînes de télévision gratuite – il est essentiellement présent sur les chaînes payantes, ce qui est un marché distinct.

Pour autant, nous avons bel et bien analysé ce que nous appelons un « effet congloméral », lorsqu'une entreprise est présente sur plusieurs marchés différents mais

connexes. On peut en effet imaginer des offres couplées entre un espace publicitaire « presse » et un espace publicitaire « télévision », même s'il faut reconnaître qu'un tel cas de figure n'est pas très fréquent. Havas étant une agence médias extrêmement puissante, nous avons pris en compte également les effets éventuels d'une telle intégration verticale.

Compte tenu de la structure des parts de marché résultant d'une telle opération – c'est le premier indice qui permet de savoir si se pose concrètement une difficulté –, nous avons pu lever très facilement ces doutes, à l'issue d'une analyse malgré tout très approfondie. Comme ce fut le cas pour d'autres opérations – j'ai cité des rachats nombreux dans la PQR au cours des mois écoulés –, lorsque les parts de marché restent limitées sur le marché pertinent, les opérations peuvent être autorisées assez facilement. Cela dit, l'opération Prisma Media a suscité un examen assez poussé de la part de l'Autorité.

M. David Assouline, rapporteur. – Résumons ce projet de fusion pour les citoyens, qui trouvent probablement la situation assez opaque – c'est précisément pour nourrir le débat public que nous avons demandé cette commission d'enquête : 70 % du marché publicitaire de la télévision gratuite serait capté par un seul acteur si l'opération de fusion allait à son terme, ce qui, à l'évidence, dérogerait aux règles que vous étiez en devoir de faire appliquer lorsque vous présidiez l'Autorité de la concurrence.

Si une interrogation reste pendante dans un dossier qui devrait très vite se clore, elle a trait à l'idée, qui est en train d'être explorée, d'un élargissement – au numérique, en particulier – du marché pris en compte ; ainsi 70 % deviendraient 30 %.

Pensez-vous qu'on puisse sans débat public confier à une autorité le soin de trancher une question aussi importante d'une manière qui contreviendrait à toute la jurisprudence sur laquelle elle a travaillé depuis sa création ?

Mme Isabelle de Silva. – À supposer que l'opération soulève de grandes difficultés, elle ne saurait très vite se clore : pour refuser une opération de concentration, il faut ouvrir une phase 2, c'est-à-dire une période d'examen approfondi, soumise à une procédure particulière, une audition devant le collège étant notamment prévue.

Les parties sont venues présenter l'opération devant l'Autorité de la concurrence ; mesurant bien cette difficulté, elles ont soutenu que le marché devait être élargi. Cette question mérite d'être examinée, vu la substitution voire la convergence possibles entre télévision, d'une part, et plateformes et univers numérique, d'autre part.

Dans l'affaire Fnac-Darty, souvent citée, nous avions estimé que l'on pouvait « fusionner » les marchés de la vente en magasin et de la vente en ligne, mais au terme d'un examen très approfondi prenant en compte un grand nombre d'éléments, le prix de vente, le service après-vente, les usages des consommateurs. Un tel examen est précisément en train d'être réalisé par l'Autorité.

Faudrait-il, parce qu'il s'agit de la télévision et des médias, une autre procédure que celle qui est actuellement appliquée ? Ce n'est pas ce que dit la loi. Lorsqu'une décision concerne une opération très sensible comme celle-là, elle est souvent contestée devant le Conseil d'État. C'est par exemple ce qui s'est passé avec Salto : certains opérateurs comme Free contestaient notre appréciation, pensant que nous avions fait preuve de trop de souplesse en autorisant cette plateforme. Le Conseil d'État, examinant les moyens invoqués, a confirmé récemment la décision de l'Autorité.

Un recours est donc disponible : le recours contentieux, y compris par voie de référé, si l'on estime que les conditions d'urgence sont remplies. En l'état, la procédure ne prévoit pas d'ouverture à un « débat public », et ce notamment parce que de telles opérations sont soumises à des délais : le droit français, comme la plupart des droits nationaux, considère qu'il faut aller relativement vite – dix-huit mois, en l'espèce. Mais l'Autorité consulte largement et peut recevoir toute contribution.

M. David Assouline, rapporteur. – J'ai bien compris que l'Autorité de la concurrence appréciait les marchés globaux, mais aussi les marchés spécifiques. Personne ne peut nier que le marché publicitaire s'élargit sur le net ; cela dit, la prise en compte du numérique, en faisant passer de 70 % à 30 % la part de marché du groupe fusionné sur le marché global, ne changerait pas le rapport de puissance entre cette nouvelle entité et les autres acteurs, publics ou privés, de l'audiovisuel.

Mme Isabelle de Silva. – Vous avez raison : les pourcentages ne conduisent jamais à une solution de façon nécessaire et absolue. Dans certains cas, même avec 30 % de part de marché, l'Autorité a pu considérer qu'une entreprise était dominante, si par exemple tous les autres acteurs étaient à moins de 2 %.

Si une évolution s'avérait nécessaire, quel autre marché remplacerait le marché publicitaire de la télévision gratuite ? Plusieurs options assez différentes sont sur la table. À supposer qu'un tel mouvement soit justifié, encore faut-il savoir comment définir très précisément ce marché alternatif qui servirait de nouvelle référence, ce qui rend l'examen complexe.

En droit français des concentrations, une fois sa décision rendue par l'Autorité, celle-ci peut être contestée devant le juge. Mais il existe aussi une possibilité pour le ministre de l'économie de modifier une décision d'autorisation pour des motifs qui n'ont pas trait à la concurrence. Le ministre s'était saisi de cette faculté, voilà quelques années, dans l'affaire Cofigeo, en prenant en compte la situation du secteur alimentaire.

M. Michel Laugier. – Avez-vous subi des pressions « amicales » de la part de dirigeants de grands groupes de médias ou de leurs amis politiques ?

Les décisions rendues par l'Autorité sont-elles vraiment pérennes, ou certains groupes ne préfèrent-ils pas payer une amende pour être tranquilles et libres de leurs mouvements pendant un certain temps ?

Mme Isabelle de Silva. – S'agissant de sujets aussi sensibles pour les actionnaires et les entreprises, nous sommes habitués à de fortes sollicitations, mais celles-ci restent dans l'ordre normal des choses. Les chefs d'entreprise souhaitent ardemment faire aboutir leur opération ; je ne qualifierais pas cela de pression anormale ou indue.

Lorsqu'on exerce les fonctions que j'ai exercées, on est apte à faire la part des choses. Je me suis toujours attachée, au cours de mon mandat, à dialoguer avec les entreprises avant d'exercer les prérogatives qui m'appartaient, soit seule, pour les opérations de phase 1, soit, pour ce qui est des décisions de concentration de phase 2, avec le collège de l'Autorité.

Les sanctions sont-elles par ailleurs suffisantes pour empêcher les infractions au droit de la concurrence, ou certaines entreprises ne préfèrent-elles pas se contenter de payer des amendes pour continuer d'agir à leur guise ? La question est légitime. C'est un reproche

que l'on fait parfois au droit de la concurrence : il suffirait de payer les amendes pour continuer à « vivre sa vie ».

Malgré tout, les amendes ont un rôle important : une fois qu'un comportement a été sanctionné, l'entreprise ne peut plus le rééditer. Non seulement elle peut recevoir une amende pour réitération, mais l'Autorité peut lui enjoindre de modifier son comportement. Elle peut même désormais, grâce à la directive visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence, dite ECN+, enjoindre à une entreprise de revendre une partie de son activité, pouvoir extrêmement puissant qui, me semble-t-il, fait réfléchir les entreprises...

Voilà quelques années, certaines entreprises adoptaient peut-être, à l'égard du droit de la concurrence, un comportement de franc-tireur. Aujourd'hui, avec d'autres autorités, comme la CNIL, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, nous contribuons à faire respecter le droit – je pense aux plateformes, notamment. Il faut s'en réjouir. Nous sommes dans une phase de transition ; des décisions comme celle que nous avons prise en matière de droits voisins sont importantes pour que ces entreprises comprennent qu'elles ne sont pas en dehors du droit et des règles édictées par les législateurs nationaux et européen. À cet égard, le dossier des droits voisins est emblématique ; plusieurs plateformes avaient fortement lutté contre le projet de directive.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Vous avez dit combien l'indice de vétusté des lois de 1986 était important. Ce constat fait consensus parmi les personnes que nous avons auditionnées, si j'en excepte le président du CSA, qui trouve pas mal de vertus à ces belles endormies...

Olivier Roussat, le directeur général du groupe Bouygues, nous a expliqué très clairement que selon lui la fusion envisagée entre TF1 et M6 était une stratégie à caractère défensif, étant entendu que le *statu quo* n'est pas une option.

Vous avez clairement indiqué, quant à vous, que le périmètre de votre ancienne action, en tant que présidente de l'Autorité, consistait à « protéger le bon fonctionnement des marchés en tenant compte des spécificités du secteur » et à « prévenir les effets indésirables ».

Sur la base de ce que nous a dit M. Roussat, pensez-vous que l'effet indésirable que représenterait une concentration trop importante du marché publicitaire puisse être de nature à prendre le dessus sur la réalité du marché, laquelle, à défaut de fusion, menacerait à moyen terme, selon M. Roussat – quatre ans, nous a-t-il dit –, l'avenir même de TF1 ?

Mme Isabelle de Silva. – C'est vraiment la question principale que l'Autorité aura à trancher : si elle finissait par estimer que les délimitations de marchés actuelles doivent être maintenues, donc que l'opération conduit à créer une position dominante de l'ordre de 70 %, pourrait-elle passer outre cette réserve au motif que la réussite de l'opération serait la seule solution pour que les groupes concernés se maintiennent dans le jeu économique ? Normalement, l'Autorité raisonne plutôt de la façon suivante : lorsqu'il est établi qu'une opération emporte une dégradation concurrentielle, l'examen s'arrête et l'opération doit être refusée, sauf à ce que l'on démontre qu'elle produit des résultats bénéfiques pour les consommateurs.

TF1 et M6 sont plutôt des entreprises en bonne santé, grâce notamment à la bonne reprise du marché publicitaire en dépit de la pandémie – chacun peut s'en féliciter pour les

entreprises en question. Nous avons bien noté l'argumentaire qu'elles mettaient en avant ; et je reconnais que le débat est difficile. Mme Julia Cagé le disait devant vous : si l'objectif est d'être aussi gros que Netflix ou que Google, comment y parvenir ? Un acteur gigantesque rassemblant tous les médias français n'aurait toujours pas la taille voulue... C'est bien toute la difficulté : comment lutter efficacement ?

Je souhaitais redire devant vous, puisque vous réfléchissez pour l'avenir, combien l'action sur la réglementation me paraît importante. On mesure désormais bien l'effet délétère qu'ont eu sur les groupes français toutes les règles de diffusion audiovisuelle qui ont été prises pour protéger le cinéma, l'édition, la PQR (secteurs interdits, jours interdits ...). Or, une fois en place, il est souvent très difficile de faire évoluer ces protections. Au moment du débat sur la publicité télévisée, on a bien vu que les groupes de la PQR, très inquiets d'une éventuelle dégradation de leur chiffre d'affaires, se sont manifestés pour que les choses ne bougent pas.

Toutes ces réglementations de protection d'autres acteurs, cinéma, édition, ne souhaitant pas que la publicité se développe à la télévision, ont contribué à dégrader la position concurrentielle des chaînes télévisées, en leur barrant l'accès aux ressources publicitaires de la grande distribution, mais aussi – j'avais été très sensible à cet argument – en limitant leur capacité à disposer du contrôle des droits de diffusion des programmes qu'elles financent, des films par exemple, comme elles le souhaitent. D'un point de vue qualitatif, ces règles ont en outre pour effet de brider un peu les formats. Le débat sur le conventionnement par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), ex-CSA, n'est pas non plus sans rapport avec ces questions, quoique la rigidité, en la matière, me paraisse vertueuse.

Il existe donc des marges de manœuvre très importantes de ce côté-là. Nous avons beaucoup insisté – et été critiqués pour cette raison – sur la réforme de la production. Il nous semblait problématique que les chaînes de télévision françaises ne puissent pas pleinement tirer bénéfice de leurs droits lorsqu'elles produisent des séries à succès. Parmi beaucoup d'autres, l'exemple du *Bureau des légendes* est souvent utilisé par Maxime Saada. En France ont été fixées d'importantes obligations de diffusion de films d'expression originale française (EOF). Il faut s'en féliciter : il y va de l'identité culturelle française. Reste que ceux qui investissent ne peuvent pas ensuite tirer réellement profit des contenus qu'ils produisent ; cela les dissuade d'investir, par exemple, dans des séries qui pourraient avoir du succès y compris à l'étranger.

Mme Monique de Marco. – Vous aviez souligné, lorsque vous présidiez l'Autorité de la concurrence, que la fusion pouvait être conforme au droit de la concurrence à condition que le marché de la publicité soit redéfini, c'est-à-dire que la publicité audiovisuelle et la publicité en ligne soient considérées comme un seul marché.

Du point de vue du droit, quels sont les arguments pour ou contre cette « manœuvre » ? Et cette question des marchés publicitaires entre-t-elle seule en ligne de compte ? *Quid* des marchés des contenus, c'est-à-dire des programmes proposés ?

Vous aviez indiqué également qu'une telle manœuvre pourrait avoir des effets pervers en réduisant artificiellement le poids des Gafam dans les marchés publicitaires. Pourriez-vous expliquer ce point ?

Mme Isabelle de Silva. – La méthode du marché pertinent, que l'Autorité applique, découle largement du « droit souple » et de la jurisprudence : elle ne figure pas dans

la lettre du code de commerce, mais dans les lignes directrices de l'Autorité, document d'environ 200 pages, et dans la jurisprudence des juridictions de contrôle, Conseil d'État ou juridictions européennes, ainsi que dans notre « pratique décisionnelle ».

Le critère essentiel pour qu'un marché soit considéré comme pertinent est l'homogénéité des conditions de concurrence, et notamment la substituabilité des produits entre eux. C'est ce qui conduit l'Autorité à faire des appréciations très concrètes et très différentes selon les marchés en cause.

Dans l'affaire Siemens-Alstom, qui avait défrayé la chronique pour d'autres raisons, la Commission européenne avait délimité les frontières de toute une série de marchés. Il existe ainsi des rapports de concurrence relativement distants entre des marchés qui n'en demeurent pas moins distincts – voitures et trottinettes, pour prendre un exemple caricatural, ne sont pas sur le même marché aux yeux de l'Autorité de la concurrence. Le consommateur navigue entre la chaîne YouTube, la télévision, Netflix ; pour autant, pour conclure qu'il s'agit là, à chaque fois, d'un seul et même marché, il faut beaucoup plus d'éléments : il faut regarder, entre autres, le prix et les habitudes de consommation. Et, pour savoir s'il existe un marché unique entre publicité télévisée et publicité en ligne, il faudra se demander si les prix sont similaires, si l'on peut accéder de part et d'autre à la même surface de marché – combien de consommateurs touche-t-on ? –, si les usages diffèrent, s'il existe des segments irremplaçables – la jurisprudence a ainsi retenu des seuils permettant de qualifier de « puissants » certains écrans publicitaires.

J'ai évoqué un effet de la décision sur l'appréhension de la puissance des Gafam. La jurisprudence actuelle, élaborée par la Commission européenne et par l'Autorité de la concurrence, établit par exemple que Google est en position dominante sur un certain nombre de marchés, celui, par exemple, de la publicité sur la recherche en ligne, *via Google Search*. Sur ce fondement, ont été prises des sanctions à l'encontre de Google. Si nous devions demain définir un grand marché englobant publicité en ligne et publicité télévisée comme nouveau marché pertinent, Google ne serait peut-être plus dominant : son comportement ne serait plus apprécié à la même aune. Des comportements qui sont jugés aujourd'hui illégaux au regard du droit de la concurrence ne pourraient plus, demain, être sanctionnés.

Je partage tout à fait votre sentiment : la publicité n'est pas seule en jeu. Cette opération créerait en particulier d'importantes difficultés sur les marchés amont de l'acquisition des droits de diffusion de films et de programmes audiovisuels, mais aussi sur les marchés de la distribution de chaînes. Il se peut par exemple qu'une fusion pose des problèmes de concurrence sur le marché de la diffusion des chaînes de télévision gratuites. Beaucoup de conflits ont ainsi dû être instruits soit par l'Autorité de la concurrence soit par le CSA quant aux tarifs demandés par TF1 et par M6 pour leur reprise sur les box des fournisseurs d'accès à internet (FAI). Si demain ces deux chaînes appartiennent au même groupe, quel sera l'impact sur ces box ou sur d'autres plateformes telles que Molotov ?

Les services de l'Autorité auront à défricher d'autres dossiers, comme celui des liens entre télévision et radio, puisque le groupe M6 comprend des stations de radio, mais l'examen des marchés que je viens d'évoquer promet d'être particulièrement délicat.

M. Pierre Laurent. – Ne touche-t-on pas ici aux limites de l'exercice consistant à approcher cette matière extrêmement sensible, à la fois économique, culturelle et démocratique, par le prisme unique du respect ou non du droit de la concurrence ?

Les appréciations que vous portez en témoignent : une approche qualitative est nécessaire sur cette question. On voit d'ailleurs des acteurs plaider un jour pour la concurrence pure et dure et demander ensuite l'assouplissement des règles afférentes. C'est qu'il y va, dans ce dont nous parlons, du respect des principes de liberté, sachant que le périmètre de la concurrence, avec l'essor des plateformes, a considérablement évolué.

Comment pourrait-on enrichir les critères d'appréciation en vigueur en sorte de ne pas s'enfermer dans une logique trop restrictive pour la matière concernée ? Je pense à un exemple que j'ai eu à connaître de près : le débat qui a eu lieu pendant longtemps sur la nécessité ou non qu'existent, au nom de la concurrence, deux opérateurs de distribution de la presse, a fini par déboucher sur un désastre généralisé. Résultat : la distribution est devenue inaccessible, d'un point de vue économique, pour tout un tas de titres de presse, ce qui dégrade très profondément l'application du principe ancien de libre accès des titres de presse à la distribution.

En d'autres termes, les principes du droit de la concurrence sont peut-être un peu courts pour affronter les défis actuels. Comment élargir notre regard ?

Mme Isabelle de Silva. – On peut attendre beaucoup du droit de la concurrence, mais il ne peut pas répondre à tous les problèmes ou à tous les objectifs. Sa grande force est d'être transversal et de concerner tous les secteurs de l'économie, ce qui garantit une cohérence. Il faut en attendre qu'il fasse respecter l'objectif de bon fonctionnement des marchés.

Pour autant, je l'ai dit, on ne se limite pas à des approches strictement économiques, c'est-à-dire que l'on prend en compte toutes les dimensions du bien-être du consommateur, donc aussi la qualité, la quantité et la diversité.

Les exemples que j'ai cités dans le secteur de la presse, où nous avons imposé des rédactions séparées lorsque la fusion de titres de la PQR aurait conduit à un monopole, montrent qu'il peut exister des solutions innovantes pour éviter une dégradation.

Par ailleurs, c'est le législateur qui définit les grands équilibres en matière de médias. Si, en France, nous avons un double contrôle, celui de l'Autorité et celui du CSA, qui intervient au titre des rachats de chaînes de télévision, c'est bien que le législateur a défini un contrôle spécifique en matière de médias audiovisuels. Plus généralement, et je crois que c'est tout à fait dans l'objet de votre commission, le législateur peut aussi, à ce niveau, définir des garde-fous ou des limites s'il l'estime pertinent.

Enfin, il me semble important de rappeler, y compris en ne considérant que le droit de la concurrence, la soupape que constitue le droit d'évocation du ministre, qui peut mettre en avant une série d'intérêts légitimes – ces objectifs sont limitativement énumérés par la loi –, par exemple en matière de souveraineté ou d'investissement.

L'Autorité de la concurrence ne prétend pas pouvoir répondre à toutes les interrogations lorsqu'elle est saisie d'opérations de concentration dans les médias, mais, à travers l'examen fin et minutieux que j'ai tenté de présenter, elle peut quand même voir beaucoup de choses. En tout cas, son contrôle peut aller assez loin et protéger une série d'éléments intéressants.

Comme vous l'avez signalé, nous voyons beaucoup d'entreprises qui rachètent des titres ou des médias, mais aussi beaucoup qui contestent des opérations, ce qui permet de connaître la perception que l'on en a. Par exemple, dans l'affaire Salto, nous avions rendu une décision positive, avec un certain nombre d'engagements assez exigeants. Après un examen très minutieux par le Conseil d'État, cette décision a été confirmée.

En tout état de cause, lorsque nous rendons une décision sur des sujets aussi complexes – à cet égard, je crois que l'affaire TF1/M6 sera encore beaucoup plus compliquée que l'affaire Salto –, nous essayons vraiment de prendre en compte tout l'éventail des objectifs de la concurrence, mais nous ne pouvons aller au-delà du mandat que nous a confié le législateur.

M. Laurent Lafon, président. – C'est l'Autorité de la concurrence qui traitera le dossier de la fusion de TF1 et de M6. Aura-t-elle des contacts, sur ce dossier, avec les autorités européennes ? Ces dernières pourraient-elles formuler des demandes de nature à impacter la décision de l'Autorité ?

On voit bien que les autorités de régulation nationale ont de plus en plus d'importance et sont confrontées à des dossiers de plus en plus complexes et lourds.

Estimez-vous que l'Autorité de la concurrence dispose de suffisamment de moyens ? Peut-elle réaliser son travail en toute indépendance ou faudrait-il lui garantir encore plus d'autonomie ?

Mme Isabelle de Silva. – Sur le dossier TF1/M6, il y a eu des échanges approfondis pour vérifier que l'autorité nationale était bien compétente. C'est tout à fait habituel pour des opérations de grande envergure qui, au regard des seuils de chiffres d'affaires, auraient dû relever de la Commission européenne s'il n'y avait pas eu l'application de la « règle des deux tiers ».

Sur un sujet aussi important, il y aura, bien sûr, des échanges réguliers avec les équipes de la Commission européenne, mais c'est bien l'autorité française qui traitera le dossier jusqu'au bout. La Commission n'aura pas à intervenir dans le processus.

Cependant, la décision de l'Autorité pourrait impacter l'appréciation des autres pays européens : elle pourrait servir de précédent, même en n'ayant pas de valeur juridique directe et alors que l'on sait que certains actionnaires présents dans l'opération française peuvent aussi l'être dans d'autres États européens. C'est là que le réseau européen de concurrence prend tout son sens, dans ces échanges très réguliers des responsables d'agence, des équipes dédiées à l'examen des concentrations, qui discutent quotidiennement de ces sujets pour parvenir à des visions communes.

Par exemple, un grand travail est en cours actuellement avec la Commission européenne pour mettre à jour tous les modes d'appréciation du marché pertinent. Comme je l'ai expliqué, cet exercice n'est pas simple, il est très subtil et repose sur toute une série de critères, mais nous sommes très attachés à apporter ces appréciations dans un cadre cohérent au niveau européen, parce qu'il ne serait pas justifié que l'on raisonne d'une façon et que l'autorité allemande, par exemple, raisonne de manière complètement différente. Nous recherchons toujours cette convergence avec la Commission européenne et nos homologues, car il serait fâcheux que, demain, nous ayons des visions différentes sur une opération très

semblable. Cela fait donc partie des dossiers qui seront certainement abordés très régulièrement au niveau européen.

Pour ce qui concerne les moyens de l'autorité, les cinq années de mon mandat m'ont montré que les opérations de concentration sont extrêmement complexes. À cet égard, je crois vraiment que l'Autorité mériterait de voir ses moyens renforcés – ils l'ont été à la marge –, notamment pour traiter des enjeux numériques de façon générale, mais particulièrement en matière de concentrations. Lorsque je suis partie, une équipe de quatre rapporteurs travaillait sur ce sujet à plein temps, mais les dossiers de concentration sont tellement lourds, tellement complexes, que l'équipe est souvent un peu à la limite de ses capacités de travail. Si j'avais un conseil à donner à celui ou celle qui me remplacera, ce serait de plaider pour un renforcement des moyens. Il faut savoir donner à ces sujets les ressources humaines qu'ils méritent.

Pour ce qui concerne l'indépendance, je crois que le cadre législatif français est suffisant. Cependant, je me réjouis que la directive ECN+ de 2019, qui a renforcé les autorités de concurrence, comporte un volet très important sur leur indépendance, les conditions de nomination des présidents et des membres des collèges. C'était un point important, car les autorités de certains petits pays s'inquiétaient de l'intervention des gouvernements dans leur fonctionnement. Il y a donc eu un accord très large au niveau européen pour que ces garanties soient renforcées. Ce cadre européen de protection comporte des obligations très larges de dépôt des membres en cas de conflit d'intérêts et l'impossibilité, par exemple, de mettre fin au mandat d'un membre en dehors de cas strictement délimités.

Le statut de l'autorité française me semble, à cet égard, tout à fait suffisant. Nous n'avons pas à craindre de remise en cause de l'indépendance de son pouvoir de décision, lequel est toujours plus nécessaire.

M. David Assouline, rapporteur. – Vous avez déclaré que, si le critère de 70 % du marché était retenu, la seule façon d'autoriser la fusion de TF1 et M6 serait de considérer que leur survie économique est en jeu, ce que vous contestez *a priori*. Il faudrait même relativiser la pertinence de l'échelle à l'issue de la fusion, puisque la puissance financière ainsi obtenue ne serait pas de nature à inquiéter les grandes plateformes américaines.

La question de Pierre Laurent concerne aussi l'Autorité de la concurrence, puisque, comme vous l'avez dit dans votre propos introductif, vous vous attachez non seulement à l'effectivité du caractère concurrentiel du marché sur le plan économique, mais aussi, quand il s'agit de médias, à la diversité, si bien que vous avez pu imposer des rédactions différentes en cas de fusion, etc. Compte tenu de votre connaissance du dossier, considérez-vous que cette fusion est susceptible d'être mise en cause au nom du maintien de la diversité de l'offre, qui était l'objet fondateur de la TNT ? Il est important que vous puissiez répondre à cette question, que nous aurons du mal à poser à ceux qui sont en fonction aujourd'hui – ils refuseront d'évoquer un dossier en cours d'instruction.

Il n'y a pas de raison *a priori* de considérer que l'institution ne va pas travailler de façon impartiale. Vous qui avez démontré votre liberté dans toutes vos actions, pouvez-vous nous dire si vous trouvez normal que l'on en change la présidente, qui reçoit louanges et approbation de la part de tous les acteurs, au bout de cinq ans seulement, alors qu'elle est disposée à continuer à occuper le poste et alors même que l'on cherche encore celui qui pourrait la remplacer ? On voulait, initialement, trouver une autre femme ; j'ai l'impression que l'on se résigne déjà à nommer un homme...

M. Laurent Lafon, président. – C'est une façon de renouveler les louanges...

Mme Isabelle de Silva. – Monsieur le rapporteur, je suis très sensible à l'appréciation que vous avez exprimée. Je suis restée en poste durant cinq ans, soit la durée habituelle d'un mandat. Cela a été une expérience extraordinaire et une grande fierté pour moi de pouvoir affronter ces défis. J'en tire une très grande satisfaction. Je crois que nous avons accompli de belles choses. De fait, une reconnaissance internationale a pu m'être témoignée pendant mon mandat et à l'issue de celui-ci. J'aurais bien aimé continuer, mais la page est maintenant tournée. J'espère que j'aurai d'autres occasions de servir l'État.

On reproche parfois aux autorités indépendantes d'être trop autonomes. Leur statut donne aux autorités gouvernementales ou présidentielles la capacité de désigner régulièrement leur président ; c'est une prérogative importante. Quoi qu'il en soit, ce furent cinq années très denses, et je ne regrette pas d'avoir exercé cette belle mission.

Je répète ce que j'ai indiqué à M. Hugonet : lorsqu'une opération conduit un opérateur à occuper 70 % d'un marché, l'Autorité de la concurrence doit normalement la refuser. C'est la conséquence normale ou, en tout cas, la plus courante. En tout état de cause, considérer qu'il s'agit de la seule façon pour un groupe d'acquérir une envergure mondiale ne correspond pas aux modes de raisonnement habituels de l'autorité française ou des autorités européennes.

C'est l'une des raisons qui a conduit l'opération Siemens-Alstom à achopper. Pour les promoteurs de cette opération, il s'agissait de la seule façon de créer un champion européen ou mondial. Peu de temps après, une autre opération, Bombardier-Alstom, a pu être autorisée, qui, sans dégrader la concurrence sur les marchés européens, a conduit à la constitution d'un très grand opérateur, là encore d'envergure mondiale, mais sans constitution de monopole ou de position dominante en Europe.

Dans l'opération TF1/M6, l'Autorité aura-t-elle les moyens de maintenir la diversité de l'offre sur la TNT ? Le législateur a voulu un double contrôle, celui de l'Autorité et celui du CSA. Il me semble que le CSA aura aussi des prérogatives à faire jouer sur l'examen des autorisations d'utilisation des chaînes de la TNT, et je crois qu'il sera aussi dans son office d'examiner l'effet de l'opération sur la diversité de l'offre sur la TNT, mais, là encore, je crois que cette une question diffère quelque peu de celle sur la publicité. Effectivement, la publicité a un impact majeur sur les acteurs économiques, notamment les annonceurs, qui sont dépendants de la publicité télévisée pour diffuser un certain nombre d'annonces.

L'Autorité aura certainement à connaître du sujet plus large de la diversité dans les médias télévisés, mais cette appréciation sera, d'une certaine façon, partagée avec le CSA, dans le cadre de ses prérogatives.

Le législateur a été bien inspiré de prévoir cet avis obligatoire du CSA. L'autorité sera certainement très instruite par l'avis que celui-ci doit lui remettre, qui porte sur toutes les questions dont nous avons débattu cet après-midi.

Nous portons la plus grande attention à ces avis du CSA. Par exemple, dans la décision de 2019 relative à la revue des engagements Canal Plus/TPS, l'avis très riche du CSA a beaucoup éclairé les délibérations du collège quand il s'est agi de définir jusqu'où les obligations qui pesaient sur Canal Plus pouvaient ou non être levées au vu du nouveau

contexte des plateformes OTT. Je pense que, là encore, l'avis du CSA sera extrêmement précieux.

M. Laurent Lafon, président. – Merci, madame la conseillère d'État, des réponses très précises que vous nous avez apportées.

Nous allons évidemment prendre en compte un certain nombre de vos remarques dans la poursuite de nos travaux.

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

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LA JUDICIARISATION DE LA VIE PUBLIQUE : UNE CHANCE POUR L'ÉTAT DE DROIT ? UNE MISE EN QUESTION DE LA DÉMOCRATIE PRÉSENTATIVE ? QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA MANIÈRE DE PRODUIRE DES NORMES ET LEUR HIÉRARCHIE ? »

Mardi 4 janvier 2022

- Présidence de Mme Cécile Cukierman, présidente -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Pierre Steinmetz, ancien membre du Conseil constitutionnel

Mme Cécile Cukierman, présidente. – Monsieur Steinmetz, nous avons le plaisir de vous accueillir pour cette première audition. Vous avez publié récemment une tribune dans la presse qui a retenu notre attention. Vous y évoquez un pouvoir juridictionnel, notamment européen, qui se serait affranchi de tout contrôle et vous regrettiez que l'équilibre entre pouvoir législatif, exécutif et judiciaire soit aujourd'hui compromis.

Vos analyses s'appuient sur votre riche expérience de grand serviteur de l'État : vous avez notamment occupé plusieurs postes de préfet, vous avez été directeur général de la gendarmerie nationale, directeur de cabinet du Premier ministre et vous avez siégé au Conseil constitutionnel de 2004 à 2013.

Je vous cède la parole pour une intervention liminaire, puis je donnerai la parole au rapporteur et à ceux de nos collègues qui le souhaiteront.

M. Pierre Steinmetz, ancien membre du Conseil constitutionnel. – Vous m'avez interrogé par écrit sur la notion d'État de droit. Pour moi, il s'agit d'un État où les rapports entre les institutions et les individus sont régis par les règles de droit et où chacun s'oblige à les respecter, y compris l'État ou les autres autorités qui sont à l'origine de ces règles. Pour simplifier, c'est le contraire de l'arbitraire.

L'État de droit ne se confond en aucun cas avec les droits de l'homme, même si l'État de droit conditionne l'existence de ces derniers : sans État de droit, les libertés individuelles et la régularité des processus institutionnels ne sont pas garanties.

Quant aux droits de l'homme, ils sont souvent considérés comme universels, car inhérents à la personne humaine. En réalité, ils restent tout de même attachés à un contexte temporel et géographique donné.

La garantie de l'État démocratique repose sur la séparation des pouvoirs, sans laquelle il n'y a pas de Constitution selon la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Bien évidemment, cette séparation est une illusion. Du pouvoir réglementaire autonome jusqu'à la nécessaire interprétation jurisprudentielle des lois, il ne peut y avoir de séparation stricte. Toutefois, un équilibre s'est établi au fil du temps, qui me semble aujourd'hui en passe d'être rompu, au détriment des pouvoirs législatif et exécutif.

S’agissant du pouvoir législatif, le premier pas vers cette rupture a été effectué en 1971, lorsque le Conseil constitutionnel a décidé d’effectuer son contrôle de constitutionnalité non seulement au regard du texte de la Constitution, mais également de son préambule, qui comprend aujourd’hui la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, le préambule de la Constitution de 1946 et la Charte de l’environnement. En incluant ainsi dans son contrôle des principes extrêmement généraux, le Conseil constitutionnel est passé d’un contrôle de régularité, portant sur les procédures, à un contrôle de fond, portant sur le contenu.

Une deuxième étape a été franchie en 1975, quand le Conseil constitutionnel a renvoyé le contrôle de conventionnalité des lois aux juridictions administratives et judiciaires. Depuis les arrêts Jacques Vabre et Nicolo, les tribunaux peuvent donc écarter l’application d’une loi en se fondant sur les traités internationaux. Le pouvoir politique a donc perdu la capacité d’avoir le dernier mot en modifiant la loi ou la Constitution, et le pouvoir juridictionnel est désormais pourvu d’une légitimité propre relevant des traités et des tribunaux internationaux chargés de les interpréter. Certes, en théorie, le pouvoir politique européen existe, mais quand 27 États doivent se mettre d’accord, c’est une autre histoire...

La primauté absolue du droit européen et de sa jurisprudence a certes été affirmée dès l’arrêt Costa contre ENEL en 1964, mais, depuis, les compétences de l’Union européenne se sont considérablement étendues, notamment avec la disparition des piliers, et, depuis le traité de Lisbonne, la Charte européenne des droits fondamentaux et la Convention européenne des droits de l’homme ont été intégrées à l’ordre juridique européen.

Nous avons donc cinq cours suprêmes - Conseil d’État, Cour de cassation, Conseil constitutionnel, Cour européenne des droits de l’homme et Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) - qui interprètent peu ou prou le même corpus juridique. Si l’on ajoute que chacune de ces cours entend être un peu plus suprême et un peu plus gardienne des droits que les autres, on obtient un phénomène d’entraînement, pour ne pas dire de surenchère, qui devient extrêmement contraignant.

Les droits sont ainsi devenus l’instrument de dépossession du pouvoir politique au bénéfice du pouvoir juridictionnel. L’opposition entre ces pouvoirs est certes très ancienne, mais, dans un cadre national, le pouvoir politique peut changer la règle, ce qui est beaucoup plus difficile quand le fondement devient international.

Nous avons donc deux crises potentiellement majeures qui sont en train d’apparaître au sujet de l’interprétation de la norme applicable.

La première se déroule entre les États et la CJUE. Nous l’avons vu par exemple avec le cas des « soldates » allemandes : la Constitution allemande prévoyait que les femmes ne pouvaient pas être employées dans une unité combattante, et la défense ne faisait pas partie des compétences européennes. La CJUE a pourtant estimé qu’elle devait faire prévaloir dans ce cas le principe de libre concurrence sur le marché du travail. Je peux citer aussi le cas de la France et de la conservation des données numériques intéressant la sécurité nationale.

La seconde se noue entre les cours suprêmes nationales et la CJUE. On le voit très clairement à travers l’opposition entre la Cour de Karlsruhe et la CJUE sur la politique monétaire.

La question est très bien résumée par le vice-président sortant du Conseil d’État, Bruno Lasserre, pour qui tous les juges connaissent cette difficulté de concilier les ordres

européen et national. Selon lui, il y a deux manières de résoudre cette tension, par la « guerre des juges » ou leur dialogue, et c'est bien cette dernière voie qui a été choisie. Vous noterez qu'il n'envisage nullement que le pouvoir politique puisse trouver une solution à ce dilemme, alors que c'est manifestement sa responsabilité première...

Quant à la réserve constitutionnelle, elle permettrait bien de remettre en dernier ressort le juge en position de dépendance vis-à-vis du constituant. Mais le Conseil d'État l'a réduite au minimum, en estimant que les principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France, notion dégagée par le Conseil constitutionnel dans l'avis qu'il a rendu sur le traité constitutionnel européen, ne peuvent être invoqués que lorsque le droit européen lui-même n'offre pas de protection équivalente. Nous sommes donc passés d'une idée d'identité constitutionnelle à une simple spécificité constitutionnelle. Et c'est le juge qui apprécie lui-même si les questions en cause sont garanties ou non par le droit européen. Le Conseil d'État a ainsi réussi un formidable coup double : d'une part, réaffirmer qu'il tient sa légitimité des traités européens, d'autre part, se poser comme un arbitre entre la CJUE et l'État français.

Du côté du pouvoir exécutif, les choses sont moins avancées, mais l'évolution se fait aussi dans le sens du pouvoir juridictionnel. Les conflits ont toujours existé depuis l'apparition de la juridiction administrative, mais il était de tradition que la jurisprudence du Conseil d'État accompagne l'évolution législative, parfois pour la précéder, parfois pour la freiner, permettant l'exercice d'une démocratie tempérée.

Deux éléments sont apparus plus récemment.

La loi du 30 juin 2000 instituant le référendum-liberté permet au juge d'ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale qui serait menacée d'une atteinte grave et manifestement illégale. Tant que nous restions dans le domaine des droits-libertés, cela se justifiait pleinement : il s'agissait d'une sorte d'extension de la jurisprudence traditionnelle sur le détournement de pouvoir. Mais dès lors que le Conseil d'État a considéré, aux termes d'une jurisprudence très extensive, que les droits-créances pouvaient aussi être évoqués, nous sommes passés d'un contrôle de légalité à un contrôle d'effectivité, et donc en réalité d'opportunité, d'autant que le Conseil d'État a pris l'habitude de faire les équilibres en séance, directement en entendant les parties, ce qui introduit une forme inquiétante d'incertitude juridique.

Depuis vingt ans, le raisonnement juridique des cours suprêmes consiste en effet de plus en plus à équilibrer des droits opposés. Lorsque le Conseil constitutionnel est saisi *a priori* et qu'il doit par exemple équilibrer la liberté d'entreprendre et la liberté syndicale, il prend en compte l'ensemble des données et effectue une balance. À l'inverse, lorsqu'il est saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), il regarde si telle loi porte atteinte à telle liberté. Or toute loi porte atteinte à une liberté. Évidemment, le Conseil procédera dans tous les cas à une mise en balance des différents droits, mais il le fera plus sereinement dans le premier cas que dans le second.

J'ajoute que, lors d'une séance de travail dans le cadre d'un contrôle *a priori*, tous les ministères intéressés sont représentés, alors que lors d'une séance de travail pour une QPC, seul un représentant du secrétariat général du Gouvernement est présent, et il n'est question que de droit. La balance dans ce cas risque donc de pencher différemment.

Les juges ont toujours contribué à l'interprétation de la loi, c'est vieux comme l'invention des juridictions. Mais plusieurs évolutions ont manifestement bouleversé les

équilibres anciens : la prise en compte comme règle de droit positif immédiatement applicable des principes généraux figurant dans les préambules, les chartes et les conventions internationales ; l'extension des compétences des juges *via* le contrôle de conventionnalité et la QPC ; l'utilisation systématique des recours à des fins politiques, syndicales ou de représentation d'intérêts.

Il est révélateur que l'on puisse se demander aujourd'hui qui fait la loi. Le fondement même de la démocratie me semble en question. À ce stade, ce n'est plus simplement une affaire de juristes, mais un sujet éminemment politique. Nulle part en effet il n'est dit que les juges représentent le peuple français.

Des pans entiers du droit, notamment en matière de politique d'immigration, sont définis par des juridictions nationales et internationales qui se renvoient successivement la balle. Or les juges sont irresponsables au sens propre du terme, ce qui n'est pas le cas des pouvoirs exécutif et législatif, qui doivent rendre des comptes.

Pris dans une logique institutionnelle, les juges suprêmes sont naturellement enclins à accroître leur pouvoir. Enfin, la temporalité juridictionnelle n'est pas celle de la vie politique, économique ou sociale, ce qui devrait conduire à réduire le rôle du juge au strict nécessaire.

La pénalisation croissante de l'action publique en constitue le parfait contre-exemple. La notion même de responsabilité sans faute, progrès démocratique majeur conciliant défense des droits des individus et nécessités de l'action publique, est en voie d'être oubliée ou tournée en ridicule - souvenez-vous du fameux « responsable, mais pas coupable ».

Une grave confusion est en train de s'établir, me semble-t-il, et les plaintes déposées contre des ministres à l'occasion de la crise sanitaire en fournissent un exemple manifeste. Il ne faudra pas s'étonner dans ces conditions que les responsables politiques et administratifs appliquent le principe de précaution maximal, qui ne peut conduire qu'à une paralysie progressive.

Y a-t-il des remèdes à ces dérives ?

On pourrait imaginer que les juges européens limitent leurs ambitions et tempèrent leur logique d'institution. Ce serait certainement la solution la plus simple, à défaut d'être la plus facile, car elle suppose une réelle volonté politique.

On pourrait imaginer également que le Parlement lui-même aménage notre corpus législatif en reprenant certaines procédures pour mieux les circonscrire. En matière de référent-liberté, il est encore temps de revenir à des procédures plus raisonnables, me semble-t-il. On pourrait éviter aussi les fuites en avant en matière de transparence.

Il faut sans doute rappeler à l'opinion publique quelques principes élémentaires : le pouvoir doit aller de pair avec la responsabilité ; la déontologie, la morale et la responsabilité pénale ne se confondent pas ; l'intérêt général doit prévaloir sur les intérêts particuliers.

Il faudrait aussi que l'exécutif, en charge de la négociation et de l'application des traités, fasse mieux respecter que par le passé les intentions des auteurs de la règle internationale. J'avais suggéré qu'un État, s'il juge une décision de la CJUE contraire à ses

principes fondamentaux, puisse saisir le Conseil européen pour qu'il livre son interprétation. J'admetts toutefois que cette idée n'a pas été travaillée plus avant.

Mais je crois très fermement, en conclusion, qu'il faut remettre du politique dans le processus décisionnel.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Depuis 1971, vous avez identifié plusieurs étapes importantes, mais vous dites que la perception des modifications a été progressive, et que nous nous rendons compte aujourd'hui seulement de leur ampleur et de leur signification. Ce délai de prise de conscience vous paraît-il normal ou anormal ?

M. Pierre Steinmetz. – À titre personnel, deux événements ont contribué à me faire percevoir cette mécanique.

En 2003, le Gouvernement a changé les règles permettant d'accéder au deuxième tour des élections des conseillers régionaux pour rendre plus difficile la présence des partis extrêmes au sein des exécutifs locaux. Le texte a été présenté au Conseil d'État, qui a fait des observations. Mais finalement, le Gouvernement a présenté à l'Assemblée nationale un texte avec un seuil de qualification pour le second tour qui n'était ni celui retenu dans le projet initial ni celui suggéré par le Conseil d'État. Et le Conseil constitutionnel a censuré le texte, faisant prévaloir, sans doute dans une logique institutionnelle, le pouvoir consultatif du Conseil d'État sur le pouvoir délibératif du Gouvernement. J'ai estimé qu'il y avait là une anomalie.

Ensuite, lorsque le Conseil constitutionnel a dégagé la notion de principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France au moment de l'examen du traité constitutionnel européen, c'était bien un début de prise de conscience. Mais les pouvoirs de l'Europe étaient beaucoup plus limités à l'époque et il ne semblait pas y avoir péril en la demeure.

Aujourd'hui, chemin faisant, il me semble vraiment qu'un problème démocratique majeur se pose.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Quand vous avancez que les juges pourraient tempérer leur logique institutionnelle, pensez-vous à un dialogue plus approfondi entre les juges, entre la société et les juges, entre le Parlement et les juges ?

Les parlementaires français n'ont pas pour usage d'utiliser à l'égard du Conseil constitutionnel les procédures dites de « portes étroites », mais ce pourrait être une marge de manœuvre possible.

Et rien n'interdirait au Parlement d'intervenir dans un certain nombre de procédures pendantes devant la CJUE, ce qui favoriserait le dialogue entre la société et les juges et éviterait un débat judiciaire désincarné.

Plus fondamentalement, comment tempérer l'action des juges tout en respectant leur indépendance ?

M. Pierre Steinmetz. – Le dialogue des juges est un rapport de forces. Ne nous faisons pas d'illusions : personne ne veut risquer de perdre la guerre.

Mais, précisément, quand personne ne veut la guerre, il y a toujours intérêt à exprimer fermement ses intérêts et ses positions. Or je perçois une démission généralisée des pouvoirs exécutif et législatif à l'égard du pouvoir juridictionnel.

Le pouvoir législatif ne devrait pas avoir peur de dire au pouvoir juridictionnel qu'il est en train de sortir des clous. Ce dernier en tiendra compte, assurément. Il faut parfois oser dire non.

M. Jean-Yves Leconte. – Vous présentez votre intervention comme un bloc formant une démonstration. Mais peut-on toujours la lire comme tel ?

La création d'un contrôle externe par la Cour européenne des droits de l'homme a été conçue pour sortir des déséquilibres anciens constatés entre les deux guerres, et marqués par la toute-puissance du politique.

Quant à la CJUE, elle juge avec les compétences qui lui ont été attribuées, et qu'il conviendrait parfois de faire évoluer.

Je ne suis pas sûr que l'on puisse prendre comme point de départ un « équilibre ancien ». En effet, il n'y avait pas forcément d'équilibre, mais plutôt une dictature de la majorité à tout instant. Or, l'État de droit, ce n'est pas nécessairement cela.

C'est donc aussi en réaction aux dérives du passé que ces contrôles ont été volontairement mis en place.

Quant à l'évolution parallèle de la société, qui déteste de plus en plus le risque, elle n'a rien à voir à mon sens avec l'évolution de la hiérarchie des normes. Ce sont deux choses différentes, me semble-t-il.

Je rejoins *in fine* la question du rapporteur : comment assurer un contrôle des juges respectueux de leur indépendance ?

Mme Dominique Vérien. – Vous dites qu'il faut savoir dire non aux juges. Mais qui peut dire non au Conseil constitutionnel quand il a statué ?

M. Alain Richard. – Je suis très impressionné par la cohérence et la force de votre présentation, dans laquelle je vois en filigrane la notion de gouvernabilité, très présente depuis longtemps dans la vie politique italienne, mais dont nous ne préoccupions guère depuis 1958, sûrs que notre pays était solidement gouvernable.

Comment trouver en effet le point d'arrêt d'une dérive qui voit la définition abstraite de principes déduits de déclarations de droits prendre la place de la décision démocratique responsable ?

Je ne crois pas que l'on puisse trouver dans les textes institutifs une limite au pouvoir de déduction des juridictions. Quand on aligne toutes les règles nouvelles déduites par le Conseil constitutionnel de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, on voit bien toute l'élasticité de cette pratique, qui peut en effet venir contredire l'autorité du politique.

La réforme constitutionnelle de 2008 a tout de même limité le champ des QPC aux droits et libertés proclamés par la Constitution, ce qui constitue déjà un garde-fou.

J'ajoute un exemple en matière de droits-créances : à mon grand regret, le Conseil d'État a retenu une interprétation du droit à la vie qui lui permet de s'arroger le pouvoir de changer la politique de santé du Gouvernement. Nous ne sommes pas très loin d'un abus de pouvoir juridictionnel, et nous devons nous demander comment nous pouvons y remédier.

M. Pierre Steinmetz. – Il est évident qu'il y avait, sous la IV^e République, des dérives qui exigeaient une régulation. Après les élections de 1956, la chambre avait par exemple invalidé l'élection de onze députés poujadistes : c'était manifestement un appel à créer le Conseil constitutionnel !

Tout est question de mesure, et je suis persuadé qu'il n'y a pas d'équilibre institutionnel, mais seulement des mouvements très lents, dans un sens ou dans un autre. Or, actuellement, le mouvement vers le pouvoir juridictionnel est en passe de s'accélérer. Chacun devrait assumer ses responsabilités. Le rôle du juge est d'appliquer la loi, non de l'élaborer.

Mme Cécile Cukierman, présidente. – Je vous remercie, monsieur Steinmetz.

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, suspendue à 16 h 00, est reprise à 16 heures 05.

Audition de M. Jean-Éric Schoettl, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel

Mme Cécile Cukierman, présidente. – Nous recevons à présent, en visioconférence, M. Jean-Éric Schoettl, conseiller d'État honoraire et ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel.

Vous vous exprimez régulièrement dans les revues juridiques ou dans la presse généraliste sur des sujets qui intéressent la mission au premier chef, tels que l'équilibre entre le pouvoir judiciaire et les pouvoirs exécutifs et législatifs ainsi que la pénalisation croissante de la vie publique.

Notre rapporteur vous a fait parvenir un questionnaire indicatif pour vous éclairer sur ses principaux sujets de préoccupation. Vous nous avez déjà adressé une contribution écrite. Je vais vous céder la parole pour une intervention liminaire, puis notre rapporteur et les collègues ici présents pourront vous poser des questions complémentaires.

M. Jean-Éric Schoettl, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel. – Je suis très honoré d'être invité par votre mission pour m'exprimer sur ce sujet préoccupant. Le fait que nous débattions en ce début d'année 2022 de la judiciarisation de la vie publique n'est pas fortuit. Votre mission d'information n'est pas la seule à se soucier de ce phénomène. Un colloque se tiendra ici même dans un mois sur le thème « État de droit et démocratie ». La question du gouvernement des juges fait également l'objet des réflexions du groupe Union Centriste de votre assemblée.

La question fait aussi l'objet de nombreux commentaires dans les revues de droit et de sciences politiques, ainsi que de conférences au sein d'universités, de sociétés savantes et de think tanks. Elle est non moins débattue dans les médias et, ce qui est inédit, dans la campagne présidentielle. Certains évoquent ainsi la création dans la Constitution d'un

« bouclier », pour certains sujets, contre les sentences des cours, nationales voire supranationales...

Cette préoccupation est relativement nouvelle. Le pouvoir juridictionnel est polycéphale. Son organisation et son fonctionnement sont complexes. Son langage est ésotérique, même si les cours ont tendance à changer la présentation de leurs arrêts, en remplaçant notamment les considérants séparés par des points-virgules par des phrases.

Ce pouvoir est donc mal connu du public, qui sera pourtant tôt ou tard affecté par ses arrêts. Les responsables politiques eux-mêmes ne le rencontrent le plus souvent qu'à leur corps défendant. Le souci des convenances leur interdit de le critiquer ouvertement. En privé, ils le maudissent fréquemment, mais, en public, protestent toujours de leur déférence à son égard.

Une préoccupation émerge, en France comme à l'étranger : le pouvoir juridictionnel n'est-il pas devenu excessif ? Cette préoccupation n'est pas sans causes. Les affaires politico-pénales défraient la chronique. Les décisions des cours suprêmes, qu'il s'agisse de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'État, occupent l'actualité.

Les effets de la judiciarisation de la vie publique posent un problème existentiel à la démocratie représentative : la question est de savoir où se situe aujourd'hui le siège de la souveraineté.

Je pense que la démocratie représentative souffre de l'hypertrophie du pouvoir juridictionnel, national et supranational, et que nous traversons une crise qui n'est pas sans rappeler celle qu'a connue l'Ancien régime avec ses parlements.

Je n'aurais jamais imaginé opérer un tel constat, et si publiquement, il y a encore dix ans. Je ne pose pas ce diagnostic d'un cœur allègre, car j'ai consacré toute ma carrière aux fonctions juridiques, et plus particulièrement juridictionnelles, tant au Conseil d'État qu'au Conseil constitutionnel.

Si je m'y résous, usant de la liberté de parole que permet le statut de fonctionnaire retraité, ce n'est pas pour le plaisir morose de jouer les imprécateurs, mais parce que je crois de mon devoir, à mon modeste niveau et de façon évidemment subjective, de porter témoignage.

Une fissure s'est ouverte en France, comme d'ailleurs dans la plupart des pays occidentaux, depuis une cinquantaine d'années, entre le juge et le représentant du peuple. La montée en puissance du premier anémie la démocratie représentative. L'intervention du juge dans la vie publique est certes nécessaire et apaisante, mais de même que l'hypertrophie d'une glande affecte tout l'organisme, son hyperactivité est néfaste.

L'emprise du juge sur la démocratie revêt deux aspects distincts, quoique non étrangers l'un à l'autre : le droit se construit désormais en dehors de la loi, voire contre elle ; la pénalisation de la vie publique est croissante.

Ces deux aspects sont liés, car ils conduisent tous deux à la dégradation de la figure du « représentant » : le premier en restreignant davantage son champ d'action ; le second en en faisant un perpétuel suspect.

Le malaise qui déprime aujourd’hui la démocratie me paraît, pour une part non négligeable, se situer là, dans l’abaissement du représentant, dans le rétrécissement de la souveraineté du peuple, dans la rétraction de l’autorité publique, ainsi que dans les réactions allergiques que provoque cet affaiblissement de l’État : l’abstention, le populisme, l’illibéralisme.

Une décision de justice, surtout lorsqu’elle émane d’une cour suprême, est autant l’expression de sa volonté que le fruit d’un raisonnement logique déduisant du droit applicable à l’espèce la solution qui doit lui être apportée. Certains diront que les dérapages d’un juge peuvent toujours être corrigés par l’intervention d’un autre juge. Mais l’état d’esprit dans lequel le juge use de cette latitude décisionnelle n’est pas fortuit. Il est inspiré par un air du temps, qui se propage d’un juge à l’autre et traduit des rapports de force. Comme en physique, on assiste à un phénomène de résonance. Finalement, loin d’être ce tiers impartial, cette « bouche de la loi » que nous voulons encore voir en lui à la suite de Montesquieu, le juge est partie prenante au jeu social et en transforme les règles.

L’ascendant croissant de ce pouvoir sur les autres – dont nos concitoyens n’ont pas pleinement conscience, mais dont ils perçoivent les effets indirects – bouleverse la séparation des pouvoirs. Il fait entrer celle-ci dans une zone de turbulences concourant, pour une part non négligeable, au malaise qui s’est emparé des démocraties occidentales contemporaines, particulièrement en France.

Le sujet que traite votre mission d’information possède d’innombrables ramifications. Mes réponses écrites au questionnaire que vous m’avez fait parvenir s’efforcent de les explorer partiellement et de faire face à l’embarrassante question du « que faire ? » : que faire pour restaurer un fonctionnement plus sain de la séparation des pouvoirs ?

Dans l’immédiat, je me contenterai de développer trois idées : le droit se construit de plus en plus en dehors de la loi, voire contre la loi ; la pénalisation de la vie publique est l’expression d’une sorte de revanche sociologique ; enfin, si j’en ai le temps, j’expliquerai comment la pandémie a exacerbé le phénomène de judiciarisation de la vie publique sous tous ses aspects.

Le droit se construit de plus en plus en dehors de la loi, voire contre la loi.

Il fut un temps, pas si lointain, lorsque je suis entré au Conseil d’État en 1979, où la loi trônait en majesté au sommet de l’édifice juridique. La loi fixait les règles ou les principes fondamentaux, selon les cas prévus à l’article 34 de la Constitution de 1958, sans se perdre dans le détail de ses modalités d’application ; le décret déterminait ces dernières ; le juge interprétrait la loi dans le strict respect de l’intention du législateur, telle qu’elle se dégageait des travaux parlementaires ; la loi postérieure au traité faisait écran à ce dernier, du moins aux yeux du juge administratif.

Tout cet édifice s’est retrouvé chamboulé au terme d’une évolution insidieuse, mais irrésistible, couvrant un demi-siècle. Cette évolution conjugue divers phénomènes : la primauté du droit international et européen ; l’expansion des droits fondamentaux, qui déborde, notamment du côté sociétal, ce que l’on nommait pompeusement dans les années 1980 « la troisième génération des droits de l’homme » ; la montée en puissance du pouvoir juridictionnel, aiguillonné par les officines militantes et les ONG ; des révisions constitutionnelles contraignant davantage les pouvoirs publics et le législateur ; enfin, différentes lois ont accru les pouvoirs du juge.

La loi promulguée n'est plus une valeur sûre. Elle est devenue un énoncé précaire et révocable, grevé de la double hypothèque du droit européen et, avec la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), du droit constitutionnel.

Elle n'exprime plus une volonté générale durable, mais une règle du jeu provisoire, perpétuellement discutable, continuellement à la merci d'une habileté contentieuse placée au service d'intérêts ou de passions privés.

Dans l'ordre juridique international, la souveraineté nationale se rétracte. Cette rétraction résulte tant des transferts de compétences au profit de l'Union européenne, y compris dans des domaines régaliens, que de la conclusion, dans tous les domaines, de traités qui produisent des effets juridiques non seulement entre États, mais également entre États et particuliers, voire entre particuliers, et qui nous lient aux sentences d'organes supranationaux.

Dans l'ordre juridique interne, la souveraineté populaire est amoindrie par un droit toujours plus prégnant, qui déborde et constraint la loi, et dont la source se trouve ailleurs que dans la loi, plus particulièrement dans la jurisprudence des cours suprêmes, nationales et supranationales.

La souveraineté de l'État et la souveraineté dans l'État ont été toutes les deux soumises depuis cinquante ans à une intense attrition. Le modèle westphalien de la souveraineté nationale comme le modèle démocratique de la souveraineté du peuple ont été pareillement malmenés.

La subordination de la loi aux traités, aux actes de droit européen dérivé et aux décisions des cours nationales et supranationales conduit à la gageure démocratique définie en ces termes par Henri Guaino dans *Le Figaro* du 27 octobre 2021 : « vouloir faire la démocratie par le droit plutôt que le droit par la démocratie ».

La tutelle du juge sur les affaires publiques s'est progressivement et considérablement accentuée, en surface comme en intensité.

Tout devient « justiciable » : la loi, mais aussi les « mesures d'ordre intérieur » – actes administratifs pris au sein des univers scolaires ou carcéraux, mesures de police, etc. –, ce qui semblait impensable lorsque je suis entré au Conseil d'État : les mesures de police n'étaient pas exemptes de tout contrôle du juge, mais faisaient l'objet d'un contrôle restreint, notamment celles qui étaient d'une haute technicité. Rien n'est plus soustrait au contrôle du juge.

L'intensité du contrôle juridictionnel s'est accrue. Nous sommes passés, en matière de conciliation entre libertés et intérêt général, de la vérification qu'il n'y avait pas d'*« erreur manifeste d'appréciation »* à un examen pointilleux de l'adaptation, de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure contestée.

Par le contrôle de proportionnalité, le juge constitutionnel substitue son appréciation à celle du législateur, et le juge administratif fait de même à l'égard du pouvoir réglementaire. Songez à l'ordonnance de référé du Conseil d'État du 22 juin 2021 sur l'assurance chômage, qui est à rapprocher de l'arrêt *Commune de Grande-Synthe* du 1^{er} juillet 2021 sur les émissions de gaz à effet de serre. Dans la première affaire, le Conseil d'État enjoint au Gouvernement de ralentir la mise à exécution d'une mesure. Dans la

seconde – dite l’« Affaire du siècle » –, il lui ordonne de hâter le pas. Dans les deux cas, le juge détermine le rythme des réformes.

Le Conseil constitutionnel a vu son pouvoir considérablement étendu avec la QPC. La nature de son intervention a en outre muté compte tenu, d’une part, de ce que le nouveau mode de saisine ouvre son prétoire aux groupes militants, et, d’autre part, de l’intensité de son contrôle.

Le contrôle de proportionnalité comme celui dit de l’« incompétence négative » interdisent désormais au législateur et au pouvoir réglementaire de prendre les mesures simples, souples, générales et lisibles qu’ils prenaient auparavant, et qui permettaient à l’administration de s’adapter aux réalités du terrain sans interdire un contrôle raisonnable du juge.

Qu’elles soient réglementaires ou législatives, les mesures simples à énoncer et à appliquer sont aujourd’hui condamnées pour leur excès de généralité parce qu’elles n’interdisent pas de façon assez détaillée les dérapages liberticides. Cette situation conduit le pouvoir législatif comme le pouvoir réglementaire à énoncer des règles très complexes et inadaptées à l’imprévisibilité du terrain.

Le juge administratif a lui aussi adopté le contrôle de proportionnalité, même dans les domaines où il se bornait à censurer l’erreur manifeste d’appréciation. Il a en outre été doté d’un pouvoir d’injonction qu’il ne possédait pas il y a une quarantaine d’années, par le biais du référé liberté ou du commandement assortissant une annulation.

Les principes applicables, constitutionnels et conventionnels, de caractère très vague, offrent une prise à la subjectivité du juge. Par exemple le droit à la vie privée et familiale mentionné à l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’homme a donné lieu à une jurisprudence très constructive de la Cour de Strasbourg et de nos cours nationales en matière de regroupement familial.

Le juge ordinaire, même de première instance, dispose du considérable pouvoir d’écartier une disposition législative qu’il estime contraire aux engagements internationaux ou européens de la France, même lorsque cette disposition est postérieure à la ratification du traité : cela résulte des arrêts *Jacques Vabre* de 1975 de la Cour de cassation et *Nicolo* de 1989 du Conseil d’État.

Cette extension du périmètre et de l’intensité du contrôle juridictionnel est l’œuvre tantôt du constituant – institution de la QPC en 2008 –, tantôt du législateur – création du référé liberté –, tantôt du juge lui-même. C’est ainsi que le Conseil constitutionnel a décidé en 1971 qu’il contrôlerait la conformité de la loi à la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789 et au préambule de la Constitution de 1946. En 2020, il s’est octroyé le pouvoir de contrôler, au regard des droits et libertés constitutionnellement garantis, les ordonnances non ratifiées, lesquelles contribuent aujourd’hui, pour une part substantielle, à la production normative.

Un autre facteur important de cette montée en puissance du pouvoir juridictionnel est ce qu’on appelle benoîtement le « dialogue des juges », c’est-à-dire le mimétisme, pour ne pas dire la surenchère, entre cours suprêmes. Nous en avons cinq en France...

Ajoutons encore que le prétoire s'est ouvert, au cours du demi-siècle écoulé, à des requérants toujours plus nombreux : lobbies, groupes d'intérêts porteurs de revendications diverses ou d'ordre idéologique.

L'intérêt pour agir est de plus en plus libéralement apprécié par le juge administratif et par le juge pénal. Ainsi, dans l'« Affaire du siècle », une commune littorale s'est vu reconnaître un intérêt propre à contester l'insuffisance des mesures gouvernementales prises pour limiter l'émission de gaz à effet de serre. C'est ainsi encore que les plaintes de l'association Anticor et de syndicats de magistrats sont jugées recevables devant la Cour de justice de la République dans l'affaire Dupond-Moretti.

Devant les juridictions répressives, la liste des catégories d'associations pouvant se porter partie civile ne cesse de s'allonger. On s'est bien éloigné du principe : « nul ne plaide par procureur. »

Depuis une dizaine d'années, toute personne à laquelle une loi est appliquée peut contester, en présentant une question prioritaire de constitutionnalité, le respect par cette loi des droits et libertés constitutionnellement garantis.

Cette évolution a été consentie par le politique. Elle a été saluée par les commentateurs de la chose publique comme la consécration de l'État de droit.

Mais on a oublié trois choses. Le juge n'est ni omniscient ni infaillible. Il est, lui aussi, habité par des préjugés. De plus, contrairement à la fonction publique, qui répond devant l'autorité ministérielle, ou au Gouvernement, qui répond devant le Parlement, ou au Parlement, qui répond devant le peuple, le juge est inamovible et ne répond devant personne, pas même devant sa hiérarchie.

La puissance du juge dans les démocraties occidentales contemporaines tient à ce paradoxe : les décideurs, publics ou privés, sont toujours plus suspects d'indignité, de négligence, d'incompétence, de conflits d'intérêts, de pure et simple malignité, etc., et par conséquent toujours plus soumis à un contrôle juridictionnel de plus en plus étendu et intense. Mais l'équanimité, la lucidité et la disponibilité des juges sont, quant à elles, tacitement présupposées, comme est présupposée l'imperméabilité du juge à l'air du temps, au vedettariat, à l'hubris, etc.

Remettre en cause ce présupposé n'est pas plaider pour une société sans juge, mais exiger du juge, comme des autres décideurs, qu'il fasse un usage responsable de ses prérogatives.

Cette exigence est d'ailleurs celle de beaucoup de juges, en France comme ailleurs. C'est ainsi qu'aux États-Unis, pays où la puissance du juge semblait à l'abri de toute interrogation, les juges Antonin Scalia et John Roberts ont critiqué, dans leurs opinions dissidentes, la décision de 2015 de la Cour suprême des États-Unis imposant aux États de légaliser le mariage homosexuel, expliquant que l'ouverture du mariage aux personnes de même sexe n'avait pas à être imposée par la Cour aux États, mais devait être décidée par les représentants du peuple dans chaque État.

L'emprise juridictionnelle sur les affaires publiques n'est pas propre à la France. Aux États-Unis, la Cour suprême fait beaucoup plus qu'appliquer les règles du jeu constitutionnelles. Elle en crée de toutes pièces, notamment en élaborant à l'infini une

jurisprudence à partir du principe d'égalité, ce qui suscite des tensions aussi vives que chez nous. Le conflit apparu lors du premier *New Deal* n'est pas isolé. Les discussions sur la légitimité de certaines solutions font rage à l'intérieur même du collège comme en témoigne l'affaire du mariage entre personnes du même sexe.

En revanche, il est vrai que la France et d'autres pays latins présentent une spécificité aggravante : pour emprunter une métaphore à Daniel Soulez Larivière, on n'y demande pas au juge « de connaître les affaires de la Cité, de s'y être suffisamment frotté pour en retirer une légitimité acceptable pour les autres sans jamais prétendre à devenir prince lui-même ».

Quis custodiet ipsos custodies ? Qui gardera les gardes ? La question posée par Juvénal, au deuxième siècle de notre ère, demeure sans réponse, nonobstant l'exigence formulée par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

Autre question dérangeante : comment envisager de tempérer l'emprise juridictionnelle sur la vie publique sans s'interroger sur les instruments qui la rendent possible ? L'État de droit était-il atrophié en France avant l'invention de la QPC et des référents libertés ? Les Pays-Bas sont-ils un État de droit de seconde zone, une société sans juge parce qu'ils ignorent le contrôle de constitutionnalité ? Je ne le crois pas.

J'en viens rapidement à mon deuxième point : la pénalisation de la vie publique est en bonne partie l'expression d'un ressentiment corporatif, d'une revanche sociologique. Tous les juges ne sont évidemment pas des Torquemada, mais une pulsion purificatrice parcourt les palais de justice.

L'autorité judiciaire attrait souvent dans le champ pénal des manquements moraux des présumés « puissants » de ce monde, manquements qui ne sont pourtant pas constitutifs d'infractions pénales. Elle use, à cet effet, de diverses méthodes.

La première est d'interpréter de façon large les dispositions définissant les délits et les crimes.

Ainsi, dans les affaires relatives aux assistants parlementaires, les termes de l'article 432-15 du code pénal, relatif au détournement de fonds publics, ont été étendus prétoriquement aux élus, alors que les dispositions d'incrimination sont de droit strict. Il en est de même, dans le cadre de la crise sanitaire, de ceux de l'article 223-1 du même code relatif à la mise en danger de la vie d'autrui.

Le juge pénal peut également « surqualifier » les faits. C'est ainsi que la qualification d'« escroquerie en bande organisée » a été initialement retenue dans l'affaire de l'arbitrage Tapie.

Une autre méthode consiste à faire une interprétation minimaliste des dispositions instituant des immunités ou des irresponsabilités en faveur des membres des pouvoirs exécutif ou législatif et, plus généralement, de traiter cavalièrement les questions de compétence judiciaire et de séparation des pouvoirs. Ainsi, le 29 mars 2021, dans l'affaire du Médiator, le tribunal correctionnel de Paris a jugé que les activités de parlementaires au sein d'une mission d'information parlementaire n'étaient couvertes par aucune immunité. Pour parvenir à cette conclusion, le tribunal opère une distinction entre « commission d'enquête » et « mission

d'information » totalement artificielle au regard des dispositions du premier alinéa de l'article 26 de la Constitution qui prévoient, de façon générale et claire, qu'« aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ».

Enfin, l'autorité judiciaire peut faire un usage « tourmenteur » et volontairement spectaculaire des moyens d'enquête et d'instruction, alors même qu'aucune condamnation ne sera prononcée *in fine*. L'emploi excessif des mesures d'enquête et d'instruction paraît manifeste dans la mise sous écoute téléphonique pendant des mois de Nicolas Sarkozy et de son avocat. De même, les mises en examen à grand spectacle ou les perquisitions des palais nationaux – Présidence de la République, Parlement et ministères – stigmatisent des personnalités et des institutions avant tout jugement.

Plusieurs facteurs ont leur part, dans cet activisme pénal : les préjugés hostiles au monde politico-administratif, les passions tristes, comme celles qui s'affichent sur le « mur des cons » du Syndicat de la magistrature, une vision manichéenne de la société, la tentation du vedettariat, l'idée que le juge ne saurait se borner à être un « tiers impartial » et que, bien au contraire, sa mission est de contribuer à transformer la société.

On peut aussi y voir l'expression d'une revanche sociologique face aux conditions, en effet déplorables, d'exercice de la justice et face à une perte de statut dont les magistrats rendent responsable le système dans son ensemble. Les manifestations de magistrats du mois dernier sont symptomatiques à cet égard. Cette rancœur rejoint d'ailleurs l'amertume de toute une catégorie de travailleurs intellectuels – enseignants, journalistes, etc. – qui s'estiment insuffisamment valorisés par la société.

On peut y voir enfin l'endorsement par le juge du rôle purificateur qu'une partie de l'opinion, échauffée par les activistes, les médias et les réseaux sociaux, veut lui voir jouer.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Depuis 1971, plusieurs modifications sont intervenues qui vous conduisent à vous demander si la séparation des pouvoirs existe toujours. Mais que faire ? Quelles sont vos propositions ? Nos règles institutionnelles ou de droit doivent-elles être modifiées ? Ou bien le problème relève-t-il plutôt d'un rapport de force, d'un dialogue entre la société et les juges, pour faire en sorte que ceux-ci modèreraient leur action et reviennent à une interprétation plus classique de leur pouvoir, respectant la démocratie représentative ? Quels éléments seraient susceptibles de favoriser ce dialogue : faut-il, par exemple, que les parlementaires défendent leur point de vue devant le Conseil constitutionnel par la voie des « portes étroites » ?

M. Jean-Éric Schoettl. – C'est une vaste question ! La meilleure des solutions serait de laisser le juge s'astreindre à une retenue, au *self-restraint* comme disent les Anglo-saxons, même si les juges anglo-saxons ne le pratiquent pas toujours...

Si les juges faisaient un usage prudent de leurs prérogatives, respectueux de la séparation des pouvoirs, il n'y aurait rien à faire. Mais les choses sont allées trop loin. La jurisprudence a conquis de nouveaux horizons et on voit mal comment elle pourrait revenir en arrière. Par exemple, en ce qui concerne le contrôle de proportionnalité, je ne vois pas comment on pourrait rebrousser chemin. Toutes les cours pratiquent le contrôle fondé sur le triptyque suivant : la mesure est-elle adaptée ? nécessaire ? proportionnelle ? Il en va de même de la jurisprudence sur l'incompétence négative.

Un état d'esprit s'est installé, et c'est à ce niveau qu'il faut agir. On pourrait sans doute, en effet, autoriser les parlementaires, les groupes politiques ou les rapporteurs à intervenir devant le Conseil constitutionnel. Mais ce n'est qu'une solution de court terme.

Pour agir à plus long terme sur l'état d'esprit des juges, il faudrait que la formation des magistrats prenne mieux en compte les problèmes de la société et de l'État, afin que les magistrats ne se pensent pas comme extérieurs à l'État - car ils en font évidemment partie puisqu'ils le régulent. C'est vrai aussi pour les juges des cours suprêmes, y compris européennes, qui ne sont en réalité pas en surplomb des États. Il y a aussi la question des droits fondamentaux, qu'il faut peut-être mieux équilibrer avec un certain nombre d'exigences collectives, ce que nous vivons avec la crise sanitaire en fournit une illustration saisissante. Tout cela devrait être mieux appris à l'École nationale de la magistrature (ENM), et je crois qu'il faudrait également ouvrir plus largement la magistrature à la société civile, comme le font les Anglo-saxons, cette ouverture représente une véritable oxygénation de la magistrature. Aujourd'hui les jeunes magistrats, qui ne connaissent pas suffisamment la société ni le fonctionnement de l'État, sont trop rapidement propulsés dans des responsabilités pénales et doivent décider dans des affaires où s'incarnent tous les drames de la société. Ces changements, vous en conviendrez, n'impliquent nulle réforme constitutionnelle.

Autre piste, il faut aussi toujours s'interroger en profondeur avant de doter le juge d'un nouvel instrument pénal, il faut se garder de supposer que le juge est équanime, omniscient, car il est avant tout un être humain, avec ses faiblesses. Dans le référent libéral, le pouvoir du juge est immense, et ce qui est remarquable n'est pas tant qu'il s'en serve trop, mais est qu'il n'en fasse pas un usage plus immodéré encore !

Quant au bilan global de la QPC, je dirai qu'il n'est pas positif pour la démocratie représentative, c'est mon opinion ; je crois que les aspects négatifs en ont été sous-estimés.

Sur le droit européen, la première chose à dire, c'est que son juge de droit commun, c'est le juge national, qui peut écarter la loi nationale au motif de la primauté du droit européen. Que faire ? Pour les traités, il y a une question d'interprétation de l'article 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), lequel énumère les valeurs de l'Union. Comme vous le dites, Monsieur le rapporteur, un rapport de force est à l'œuvre, qui détermine l'extension de cet article, il faut y veiller. De même, il faut faire très attention dans la négociation des droits dérivés, il ne faut pas négocier à l'aveuglette les règlements et directives européens, méfions-nous en particulier des lobbies qui nous proposent leurs bons offices faussement désintéressés. Je crois que nous devons aussi engager la renégociation des règlements et directives qui nous sont défavorables, je pense en particulier à la directive sur le temps de travail que la justice européenne a jugée applicable aux armées.

Tout ceci n'impose pas de réforme constitutionnelle, ni de renégocier les traités, mais je doute que cela suffise à rééquilibrer les pouvoirs.

Que faire pour remonter la pente ?

Pour répondre sincèrement à cette question, j'ai dressé un catalogue de médicaments ; il m'aurait horrifié il y a encore quelques années par son caractère disruptif, mais je vous le livre tel quel.

Je crois qu'il faut dénoncer la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et refonder les traités européens pour passer d'une Europe des institutions à une Europe des coopérations.

En attendant, il faudrait suspendre ou renégocier les actes du droit de l'Union contraires à nos intérêts nationaux supérieurs ou pris en dehors du domaine de compétences de l'Union ; permettre au Parlement, selon une procédure à la majorité qualifiée, de passer outre aux jurisprudences incapacitantes des cours suprêmes ; supprimer la QPC ; exclure le référé administratif contre les règlements ; dépénaliser la vie publique en abrogeant les infractions non intentionnelles des ministres ; séparer le siège du parquet et donner au garde des sceaux les moyens de mener une véritable politique pénale, dont il puisse répondre devant le Parlement, en plaçant le ministère public sous son autorité et en redonnant au ministre de la justice la possibilité de donner au procureur des instructions écrites - versées au dossier - dans les affaires particulières ; oxygénier le recrutement des magistrats en élargissant le tour extérieur ; permettre à un Conseil supérieur de la magistrature (CSM) rénové de connaître des atteintes au devoir d'impartialité - je crois aussi que la commission des requêtes et la commission d'instruction devraient comporter des parlementaires.

Il s'agit là d'un changement complet de paradigme. Il passe en bonne partie par une révision constitutionnelle. Il prend à rebrousse-poil cinquante ans d'évolution des idées politico-juridiques en France comme en Europe.

Quel candidat à l'élection présidentielle oserait inscrire de telles mesures à son programme ? Et surtout : quel président oserait les mettre en œuvre ? Ce serait se faire accuser - à l'intérieur comme à l'extérieur de nos frontières - de violer les valeurs de l'État de droit de façon plus scélérate encore que les « démocratures » actuellement assises au banc d'infamie de l'Union européenne.

J'en conclus que la pente dévalée depuis un demi-siècle par la démocratie représentative ne pourra être remontée que dans un contexte de crise aiguë. Nous n'y sommes pas encore.

Mme Cécile Cukierman, présidente. – Merci pour votre effort d'apporter des réponses et des propositions. J'oserais l'ironie de dire que, comme Lénine en son temps, vous posez la question : Que faire ? et vous y répondez avec des suggestions disruptives. Vous nous invitez à réinterroger notre organisation et à redonner force et sens au droit et à la loi, sans tomber dans le populisme.

Vous évoquez le temps où la loi trônait, mais ne pensez-vous pas que le fait de légiférer toujours davantage, en particulier par des lois de circonstances, affaiblit la force de la loi, et que « trop de loi tue la loi » ? Vous évoquez aussi une sorte de revanche sociologique dans la pénalisation de la vie politique, vous citez des ministres, des parlementaires, mais n'y a-t-il pas aussi une focalisation sur les élus locaux ? Quel équilibre trouver entre la confiance et le contrôle, pour que les élus conservent leur légitimité ?

M. Jean-Éric Schoettl. – La pénalisation de la vie politique atteint les élus locaux, c'est certain. J'ai en mémoire un arrêt de la Cour de cassation, qui a qualifié de prise illégale d'intérêts le fait pour un maire d'avoir versé une subvention à une association d'insertion dont il était président, alors que cette présidence était statutaire, que la subvention avait été votée par le conseil municipal et, surtout, que le maire ne tirait nul intérêt ni enrichissement personnel au fait que l'association d'insertion reçaise une subvention

municipale : la Cour de cassation s'est fortement éloignée, me semble-t-il, de l'esprit du code pénal et de la façon dont la prise illégale d'intérêts y est définie. Dans ce cas, la réponse est légale, il faut préciser dans le code pénal que la prise illégale d'intérêts suppose un intérêt personnel, je crois qu'une proposition de loi va dans ce sens.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – La loi sur la confiance dans l'institution judiciaire vient, à notre initiative, de modifier la définition de ce délit.

M. Jean-Éric Schoettl. – Des lois répondent à des jurisprudences déstabilisatrices, il y a une sorte de dialogue entre le juge et le législateur, l'étape suivante pourrait être pour le juge d'interpréter a minima des règles plus précises, il faut y veiller.

Ensuite, sur l'inflation normative, il faut prendre en compte les effets de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, reprise par le Conseil d'État, sur l'incompétence négative. À force d'exiger de la loi qu'elle pose tous les garde-fous et prévienne tous les dérapages liberticides, on en arrive à multiplier les lois de circonstance. Nous sommes loin du temps où des lois générales suffisaient, laissant de la latitude au décret et au juge ; désormais, on fait comme si la loi devait tout prévoir, alors qu'elle ne le peut pas. Et comme il est impossible de penser à tout, on doit changer la loi régulièrement. Le bavardage législatif ne tient pas exclusivement à cette évolution, mais pour partie, certainement.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Dans la présentation quelque peu souverainiste que vous faites, - je le dis en toute amitié et dans un esprit de dialogue -, vous posez-vous la question de la validité du compromis de Luxembourg de 1966 ? A-t-il été abrogé par les traités, ou bien est-il toujours en vigueur ? Ensuite, si comme vous le dites l'excès du pouvoir du juge a fini par diminuer la démocratie représentative, le Parlement n'a-t-il pas sa part de responsabilité, en ayant créé un vide par sa faiblesse même, par ses refus d'agir ? En d'autres termes, le Parlement fait-il bien et complètement son travail, par exemple en matière de subsidiarité ? Ne pensez-vous pas que nous devrions en faire davantage, pour plus d'efficacité ?

M. Jean-Éric Schoettl. – Sur le compromis de Luxembourg, j'appliquerai la formule du « en même temps » : il n'est plus en vigueur juridiquement, puisque le traité sur le fonctionnement de l'Union a été pris, mais je crois qu'il devrait être remis au goût du jour. Lorsque nous estimons que nos intérêts nationaux supérieurs sont en jeu, ou que les institutions européennes sont sorties de leur domaine de compétence, par exemple en appliquant aux armées la directive sur le temps de travail, je crois qu'il y a une formule à trouver qui ressemble fort au compromis de Luxembourg, quitte à le faire de façon unilatérale.

Sur le rôle du Parlement, je pense qu'effectivement il y a de la marge par une utilisation plus résolue de ses prérogatives sur la subsidiarité. L'examen a priori des propositions européennes n'est-il pas trop éclaté au sein de chacune des chambres ? Faut-il en faire un usage moins routinier ? Faut-il une organisation plus centralisée entre les deux chambres ? Je ne connais pas suffisamment le travail parlementaire pour répondre précisément.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur. – Les autorités administratives indépendantes (AAI) se sont vu déléguer, avec l'accord du Parlement, des compétences importantes et des voix se sont faites entendre pour y voir des dérives. Qu'en pensez-vous, et avez-vous des propositions dans ce domaine ?

M. Jean-Éric Schoettl. – Je crois que c'est effectivement un sujet. Leur fonction n'est pas en cause, mais on ne peut s'empêcher de s'interroger sur le fait qu'elles cumulent les trois pouvoirs puisqu'elles édictent des règles, prennent des décisions individuelles et peuvent également sanctionner. Le tout s'effectue certes sous le contrôle du juge, mais seulement dans un deuxième temps. De fait, ces matières échappent au Parlement, et tant que le Parlement qui les a enfantées laissera prospérer ces AAI, des domaines d'action échapperont effectivement au Parlement et au Gouvernement. Si encore ces AAI avaient une expertise technique propre, mais ce n'est pas toujours le cas - et l'on peut s'interroger alors sur l'orientation de leurs décisions. En réalité, ce sont les services de l'État qui ont l'expertise technique, avec la difficulté qu'ils sont aussi habités d'une vision très partielle de leur responsabilité, avec le risque d'orienter de façon idéologique les arbitrages.

Mme Cécile Cukierman, présidente. – Merci pour toutes ces précisions.

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

La réunion est close à 17 h 15.

MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE

Mardi 14 décembre 2021

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

La réunion est ouverte à 16 heures.

Audition de Mme Dominique Schnapper, sociologue

M. Stéphane Piednoir, président. – Nous entendons aujourd’hui Mme Dominique Schnapper, sociologue, dans le cadre de notre mission d’information chargée de réfléchir à la question : « Comment redynamiser la culture citoyenne ? ».

Je voudrais tout d’abord remercier très chaleureusement Mme Schnapper de s’être rendue disponible pour nous éclairer ; je me réjouis que cette audition ait pu intervenir au tout début de nos travaux.

Au vu de votre impressionnante bibliographie – je cite, entre autres nombreux titres, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?, De la démocratie en France – République, nation, citoyenneté, La République aux 100 cultures* –, je suis certain que vous allez nous aider à poser les bases de notre réflexion, ainsi que vous l’avez fait il y a quelques mois en intervenant devant la commission de la culture, dont je suis membre, et la commission des lois, en amont de l’examen du projet de loi confortant le respect des principes de la République.

Notre objectif est de réfléchir aux enjeux actuels de la citoyenneté, alors même que les élections récentes ont été marquées par des taux d’abstention préoccupants, s’agissant plus particulièrement de la jeunesse.

Tout ce qui contribue à l’éducation des futurs citoyens, par exemple dans le cadre de l’éducation nationale – nous nous intéressons naturellement à l’éducation morale et civique – est un aspect très important de notre sujet, de même que les politiques susceptibles d’encourager l’engagement de notre jeunesse, par exemple dans le cadre associatif ou dans celui du Service civique et du Service national universel (SNU).

Pour votre information, je précise que notre mission est composée de vingt-et-un sénateurs issus de tous les groupes politiques, et que notre rapport, assorti de recommandations, devrait être rendu public au début du mois de juin 2022. Je rappelle également que cette audition donnera lieu à un compte rendu écrit qui sera annexé à notre rapport et que sa captation vidéo permet de la suivre en ce moment même sur le site Internet du Sénat ; cet enregistrement sera disponible par la suite en vidéo à la demande.

Avant de vous donner la parole, Henri Cabanel, rapporteur, va vous poser quelques questions pour situer les attentes de cette mission d’information.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Je remercie également Mme Schnapper de s’être rendue disponible pour nous : le point de vue du sociologue est en effet essentiel pour réfléchir à la notion de citoyenneté, qui se trouve au cœur de notre démocratie.

Au cours des dernières années, notre pays a connu des moments de communion nationale : je pense notamment aux attentats de 2015 ou à la liesse inspirée par de grands événements sportifs. Mais ces moments ne se sont pas prolongés, et les divisions et les fractures sociales et territoriales ont généralement repris le dessus assez vite.

Nous avons besoin de votre expertise, tant la définition de la citoyenneté, héritée d'une longue histoire, est affectée par des évolutions telles que l'augmentation de l'abstention, qui n'épargne plus aucune élection ; la défiance croissante envers les institutions représentatives et les élus ; l'intérêt pour les pratiques relevant de la démocratie dite participative – « forums citoyens », consultations en ligne, pétitions, « grand débat », convention nationale, etc. – ; la montée des incivilités, dont aucun territoire ne semble préservé – un refus d'obtempérer toutes les trente minutes en France ! – ; ou encore certaines attentes liées, par exemple, aux langues régionales.

Ces évolutions devraient-elles conduire selon vous à redéfinir les notions de citoyen et de citoyenneté ?

Vous écrivez dans votre ouvrage *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, publié en 2000, que l'école est l'« institution citoyenne par excellence » et que « l'éducation est au cœur du projet démocratique ». Quel devrait être aujourd'hui à votre avis le rôle de l'école dans la formation des futurs citoyens ? Quelle place devrait avoir selon vous l'éducation civique classique dans cette éducation à la citoyenneté ? Êtes-vous favorable au droit de vote dès 16 ans ?

Comment s'articulent aujourd'hui les notions de citoyenneté et de nationalité, alors même que les citoyens européens jouissent de droits, indépendamment de leur nationalité, dans tous les pays de l'Union ?

Mme Dominique Schnapper, sociologue. – La création même de votre mission est révélatrice de l'inquiétude que nous avons tous à l'égard de la citoyenneté, fondement de notre culture politique.

Vous faites le constat, non d'une dépolitisation, mais d'une remise en cause des institutions de la démocratie représentative. En effet, les débats, les manifestations, les mobilisations, de la jeunesse notamment, autour de certains thèmes comme le climat, montrent que l'on ne peut pas parler de dépolitisation. Toutefois, on observe une ignorance des institutions représentatives, de leur sens, de leur histoire et de leur valeur. Cela vaut pour le Parlement comme pour la police, la justice, l'école, etc., et pour tout ce qui incarne concrètement la citoyenneté dans la vie politique et publique.

Les partis politiques arrivent derniers lorsque l'on demande aux Français, dans des sondages, à quelles instances ils font confiance. Or le rôle de ces structures est d'organiser la démocratie, de structurer les débats et de sélectionner les candidats aux élections. Le désaveu qui les touche est inquiétant, car on ne connaît pas, dans l'histoire, de démocratie qui ne s'inscrive pas dans le cadre de la démocratie représentative. On connaît la formule de Churchill : « *La démocratie est le pire des systèmes, à l'exclusion de tous les autres* ». En dépit de ses défauts, c'est le seul « régime convenable », selon l'expression d'Alain Besançon, et qui survit à l'expérience de l'histoire, celle-ci nous ayant montré qu'il fallait nous méfier des utopies.

L'abstention est élevée et il nous faut expliquer ce délitement, même s'il est plus modéré aux élections présidentielles et municipales.

Je vois plusieurs raisons. Comme je l'expliquais dans *L'esprit démocratique des lois*, l'aspiration démocratique est sans limites : on peut toujours réclamer plus de liberté, plus d'égalité. La démocratie est toujours insatisfaisante, car la liberté de chacun se heurte à la liberté des autres et aux contraintes de la vie collective. De même, l'aspiration à toujours plus de liberté ne peut jamais être satisfaite. Après « l'égalité des conditions », réclamée par Tocqueville, ou « l'égalité des chances », proclamée par la République, la dynamique s'est poursuivie vers l'égalité de résultats. Or l'égalité est un idéal, une norme, non une description de la réalité. Ce mouvement continu vers plus de démocratie s'accompagne d'une insatisfaction profonde, inévitable car inscrite dans les principes mêmes de la démocratie. On arrive au stade de la « démocratie extrême », que redoutait Platon, où aucune norme n'est respectée justement au nom de la liberté et de l'égalité de chaque individu, et où toutes les obligations collectives sont perçues comme des entraves à la liberté de chacun. Il existe des exemples récents de cette attitude : « *C'est mon droit et je fais ce que je veux* ». On en arrive à une remise en cause de l'idée même de représentation, car si mes droits sont tellement supérieurs, personne ne saurait me représenter ! L'idée de délégation est contraire à l'aspiration à une démocratie sans limites, qui est irréalisable mais qui, je le répète, est contenue dans l'idéal démocratique lui-même. On note aussi une fracture générationnelle : les moins de trente ans admettent moins les contraintes de la vie collective que les générations précédentes.

Le vote, expression de la délégation du pouvoir, est donc aussi remis en cause. Comme l'a montré Bernard Manin, le vote a une double dimension : démocratique, car chacun peut voter et être élu, et aristocratique, car le représentant est toujours plus expérimenté, ou plus âgé, ou plus qualifié que la plupart des électeurs, et s'il ne l'est pas, il est en tout cas plus motivé pour être élu. Cette dimension aristocratique, qui était acceptée au moment de la naissance de la démocratie à la fin du XVIII^e siècle, car l'idée d'inégalité des statuts sociaux semblait alors naturelle, ne l'est plus aujourd'hui et apparaît en contradiction avec l'idée d'une démocratie extrême. C'est ce qui explique le développement de l'idée de représentation miroir actuellement très répandue : on reproche aux assemblées de ne pas être à l'image de la société. Or elles ne l'ont jamais été et, par construction, les représentants ne sauraient être à l'image de leurs électeurs.

L'écart entre les assemblées et la population est tenu pour scandaleux, alors que ce qui serait scandaleux serait que certaines catégories soient par nature exclues de la représentation. L'idée selon laquelle les assemblées doivent être un condensé en miniature de la société revient à remettre en cause la notion même de représentation, qui implique toujours le choix de représentants en fonction de certains critères.

En outre, alors que les générations qui ont connu la Seconde Guerre mondiale ont eu une conscience historique formée par l'expérience de la guerre, de l'existence de l'URSS et de la lutte contre le totalitarisme, le souvenir de cette expérience historique se perd avec le temps ; comme la démocratie semble aller de soi, sa valeur relative disparaît et avec elle le sens du combat pour la défendre par rapport à d'autres systèmes politiques.

Dans ces conditions, que faire, me demanderez-vous ?

Si les remèdes étaient évidents, ils seraient déjà connus...

Je soutiens toutes les techniques facilitant l'accès au vote. Lorsque je siégeais au Conseil constitutionnel, nous avons déclaré conformes des dispositions législatives allant en ce sens. Je suis favorable à tout ce qui facilite les procurations et l'inscription automatique sur les listes électorales des jeunes de dix-huit ans me semble une bonne idée. J'ai incité mes petites-filles résidant à l'étranger à s'inscrire auprès de leur consulat pour participer à l'élection présidentielle. Mais ne nous faisons pas trop d'illusions : le problème de fond réside moins dans la possibilité matérielle de voter que dans l'envie de participer aux élections.

Je ne suis ni pour ni contre le vote à seize ans. Tant mieux si les jeunes peuvent voter dès l'âge de seize ans, mais je ne pense pas que cela change fondamentalement les choses. Le problème n'est pas là à mon avis. Je pourrais donc soutenir une telle évolution, mais sans passion ni illusion.

Je suis en revanche hostile au vote obligatoire. Le vote étant l'expression de la liberté politique, il me semble contradictoire avec l'idée d'obligation.

Ma position sur les langues régionales est celle du Conseil constitutionnel : elles sont une liberté parmi d'autres, sous réserve que chacun ait accès à la langue et à la culture nationales. D'ailleurs, il serait peut-être plus utile d'apprendre l'anglais... Les langues régionales sont une liberté, à condition de relever d'un usage privé : la langue de la politique, de l'administration, de la justice doit être la langue nationale. Il faut qu'un Basque et un Breton puissent parler ensemble. Veillons à faire en sorte que la pratique des langues régionales ne renforce pas le sentiment d'extériorité que ressentent certaines populations par rapport à la représentation nationale. Il y aurait là un danger. En la matière, la politique actuelle de la France me paraît raisonnable.

La démocratie participative revêt des formes variées. L'idée est de vivifier le débat démocratique et de ranimer les débats qui autrefois incombait aux partis politiques. Autrefois c'est au sein de ceux-ci que l'on discutait des problèmes et des solutions à y apporter. Aujourd'hui, les partis sont en quelque sorte devenus des groupes de pression pour l'élection présidentielle. Il existe en revanche des *think tanks* divers, mais ils n'ont pas la même légitimité.

Les conseils de quartier sont une forme de démocratie participative. Mais les enquêtes montrent que ceux qui y participent le plus sont déjà engagés politiquement. Ces conseils attirent peu de nouveaux publics, ce qui était pourtant l'objectif. En plus, il y a parfois des dérives vers du pur et simple clientélisme.

Il y a eu beaucoup de discussions à propos de la Convention citoyenne pour le climat, par exemple entre *Telos* et *Terra Nova*. Thierry Pech était à l'origine de cette initiative. Il faut d'abord noter la lourdeur du processus : Thierry Pech reconnaît lui-même qu'il n'est possible d'organiser que deux ou trois conventions par mandat. Au sein de *Telos*, nous pouvons être favorables à de telles démarches, à condition qu'elles soient consultatives. J'ai moi-même participé à des commissions d'experts, par exemple sur la nationalité en 1987. Mais si les commissions d'experts sont une pratique courante outre-Manche, elles sont plus difficiles à organiser chez nous, où les experts sont mal vus. D'où l'idée, dans la Convention citoyenne, de recourir à des citoyens *lambda*, qui ne sont pas sélectionnés en fonction de leurs compétences sur les sujets abordés. On peut y voir une forme démocratique des commissions d'experts. Pourquoi pas, à condition que cela reste consultatif. Thierry Pech voudrait en faire des instances prélegislatives, dont les conclusions devraient par nature être reprises par les assemblées parlementaires. Une telle formule m'inspire de nombreuses réserves. Une

convention tirée au sort n'est représentative ni au sens des sondages ni au sens de l'élection. Elle n'a pas de légitimité.

Ne sous-estimons pas le problème des modes de scrutin, qui peut d'ailleurs être traité indépendamment de toute réforme constitutionnelle. Je serais heureuse que les parlementaires réfléchissent à l'exemple allemand, où le scrutin proportionnel avec prime majoritaire a conduit trois formations aux programmes *a priori* très éloignés à discuter ensemble et à nouer des compromis. Notre système électoral pour sa part aggrave les clivages, y compris parfois entre des organisations politiques dont les positions de fond sont relativement proches. La haine est la plus grande menace en démocratie. Dans le système démocratique, on peut avoir des adversaires mais pas des ennemis. L'évolution de la démocratie américaine, dont le destin n'est pas indépendant du nôtre, m'inquiète beaucoup. Sans attendre du mode de scrutin qu'il résolve des problèmes qui sont sans doute plus profonds, il convient de s'interroger sur un système qui accentue les haines au lieu de les apaiser.

J'insiste sur l'importance de l'éducation. Rien n'est moins naturel que la démocratie, qui consiste à remplacer la violence, verbale ou physique, par des discussions, des compromis et des efforts collectifs. Les hommes n'étant naturellement pas disposés à considérer l'autre comme leur égal, il faut leur apprendre à le faire. Le problème est que l'éducation n'est pas dans la même temporalité que les institutions démocratiques, scandées par les élections. Les effets de l'éducation sont à long terme. La fracture générationnelle illustre un échec profond de l'éducation : quelque chose de capital n'a pas été transmis. S'il faut dix ans pour former un médecin, il faut encore plus de temps pour faire un citoyen conscient de l'importance de la démocratie. Comme présidente du Conseil des sages de la laïcité, j'estime que le ministre de l'éducation nationale mène le bon combat. Il sera resté cinq ans en place, ce qui est rare pour un ministre de l'éducation nationale. Rien ne nous garantit toutefois qu'il restera cinq ans de plus, mais une telle durée serait nécessaire pour mettre en route ce qu'il souhaite engager. Bien entendu, cela ne dépend d'aucun d'entre nous !

Vous le savez, les citoyens des nations de l'Union européenne ont les mêmes droits civils et sociaux que les non-nationaux, mais pas les mêmes droits politiques, hormis parfois aux élections municipales. À mon sens, il faut garder cette distinction entre des droits civils et sociaux universels, qui s'appliquent aux Européens et aux non-Européens, et les droits politiques, qui ont toujours été liés aux institutions de la République représentative et qui doivent, me semble-t-il, continuer à l'être.

M. Hervé Gillé. – Nous partageons nombre de vos constats. Différents travaux ont été lancés au Parlement et notre mission d'information vient approfondir le sujet.

J'ai le sentiment d'une sorte de fin de cycle des grandes démocraties d'après-guerre, caractérisée par des désillusions assez fortes. Durant les Trente Glorieuses, l'espoir d'ascension sociale était très important, d'où une aspiration à la démocratie et à la République. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les jeunes générations ont des inquiétudes très vives et ne se projettent plus dans l'avenir de la même manière. C'est ce qui détermine la remise en question du fonctionnement institutionnel, démocratique et républicain. Ces générations analysent l'impuissance et le manque de reconnaissance du modèle actuel.

Vous avez formulé plusieurs propositions visant à favoriser l'engagement politique et citoyen. Pour l'essentiel, nous les approuvons. Mais, comme vous l'avez souligné,

elles ne feront pas tout. La question de fond est de savoir comment recréer du désir citoyen. Pour cela, il faut avoir le sentiment d'une capacité d'agir.

De ce point de vue, la démocratie participative a déçu. La reprise par le Gouvernement des propositions de la Convention citoyenne pour le climat a été particulièrement faible. Et les exemples de débats, menés à l'échelon territorial sous l'égide de la Commission nationale du débat public et qui n'aboutissent à rien, sont légion. Un certain nombre d'outils que nous avons mis en place pour favoriser la démocratie participative ont échoué.

Cela a contribué à la remise en question du fonctionnement institutionnel. Peut-être faudrait-il nos propres modes de décision ? Bien entendu, comme vous, je suis attaché à la République représentative. D'ailleurs, le lien entre République et démocratie mériterait sans doute d'être interrogé.

Aujourd'hui, le refus de la complexité participe du rejet des élites. La complexité est vécue comme tellement inabordable que l'on n'a pas envie d'entrer dans certaines considérations et que les personnes censées la résoudre n'inspirent plus confiance. Cela favorise le populisme. Le refus de la complexité est bien un sujet majeur ; nous le voyons avec les réseaux sociaux.

M. Philippe Folliot. – La mise en parallèle de la démocratie participative et de ce que j'appellerais « démocratie sondagière » à propos de la Convention citoyenne sur le climat m'interpelle. Vous avez indiqué qu'une telle instance n'était pas représentative au sens des sondages.

Nous sommes dans un contexte de remise en cause de la démocratie représentative. Je partage ce qui vient d'être indiqué. En tant qu'élu, je vois bien les limites du système représentatif : faible participation aux élections, manque de reconnaissance des élus, voire manque de légitimité aux yeux d'une partie de la population.

Mais, jusqu'à preuve du contraire, il n'existe pas de système à même de se substituer à notre démocratie représentative. Les mesures prises en matière de démocratie participative sont souvent perçues comme un cautère sur une jambe de bois, quoi que l'on fasse pour essayer d'en pallier les carences.

Comme député, j'ai vu les dégâts de l'inversion du calendrier électoral et du quinquennat : les députés sont devenus des élus du troisième tour de la présidentielle plutôt que les vainqueurs d'une élection avec ses propres enjeux politiques. Cela complique la situation et accélère la réticence citoyenne. Cependant, en particulier pour les jeunes, il me semble qu'on pourrait retrouver ceux qu'on a perdus si l'on pouvait remettre en perspective les éléments de la citoyenneté et de la vie politique.

Mme Dominique Schnapper. – Je lève tout de suite un malentendu. J'ai dit que la Convention des citoyens pour le climat n'avait pas la légitimité de l'élection, la seule qui compte dans notre régime politique, ni même la légitimité morale que donne un sondage représentatif de l'ensemble des citoyens, parce qu'elle ne dispose pas de la représentativité statistique qui donnerait une idée de l'opinion publique.

Mme Laure Darcos. – Je suis frappée par les opinions qu'on fait passer à nos jeunes sur certains sujets. J'ai accompagné mes petites filles au cirque : l'une d'elles était

réticente à y aller à cause de la maltraitance animale dans les cirques. Je lui ai expliqué que nous allions dans un cirque familial où ce problème ne se pose pas. Si j'ai jugé positif qu'elle fasse preuve d'esprit critique, j'ai été surprise qu'on ne lui ait pas fait entendre des positions différentes. À la fin du spectacle, nous sommes allées voir le directeur, qui nous a dit combien le cirque était en péril parce qu'accusé sans nuance de toute la maltraitance animale du monde.

Dans ces conditions, ne pensez-vous pas qu'il est urgent d'apprendre l'esprit critique à nos enfants, et que cela pourrait même constituer une matière scolaire ? N'est-ce pas devenu nécessaire face aux réseaux sociaux, qui sont épouvantables de ce point de vue ? Et ne serait-ce pas plus utile qu'un enseignement très sommaire de la philosophie, dont il ne reste en fait pas grand-chose ? Samuel Paty n'a pas fait autre chose avant d'être assassiné, il a essayé d'enseigner l'esprit critique.

Mme Martine Filleul. – Avec l'inversion du calendrier électoral, le Parlement a perdu son pouvoir : alors qu'il est l'instance qui représente le peuple et qu'il est censé exercer le pouvoir effectif du peuple, il est devenu un auxiliaire du Président de la République : ne pensez-vous pas que c'est là une grande part du problème ?

Ensuite, j'aimerais parler du rôle de l'école dans la fabrique du citoyen. En présentant jeudi dernier ma proposition de loi « pour un nouveau pacte de citoyenneté avec la jeunesse », avec le droit de vote à 16 ans, j'ai insisté sur la création d'un enseignement de la science politique. Les auditions, les consultations de collégiens et de lycéens m'ont démontré que l'éducation morale et civique n'était pas enseignée aujourd'hui. Cet enseignement passe souvent à la trappe, les professeurs préfèrent aller jusqu'au bout du programme d'histoire, et cette partie de l'enseignement pas évaluée. J'ai également proposé une généralisation des conseils de jeunes, pour, aux côtés de la théorie, encourager les pratiques de délibération concrète.

Mme Dominique Schnapper. – Vous avez évoqué, Monsieur Gillé, la fin d'un cycle des grandes démocraties. Je dirais que la génération des Trente Glorieuses avait vaincu un ennemi, le nazisme, et faisait face à l'Union soviétique : cela nous a permis de tenir. Aujourd'hui, il n'y a pas ce sentiment de danger – c'est peut-être un tort mais c'est un fait. Ensuite, le progrès économique a transformé les modes de vie, et une forme d'unité politique a disparu. Vous insistez sur l'absence de confiance en la représentativité : nous sommes d'accord. Vous parlez de manque de « désir citoyen » : je parle de la même chose lorsque je dis qu'on ne veut plus aujourd'hui des contraintes de la collectivité, ni travailler à porter un projet collectif. Nous visons bien le même sentiment de délitement et de prépondérance de l'individu sur le citoyen.

L'inversion des calendriers politiques a provoqué des dommages, de même que le quinquennat. Ces réformes ont déstabilisé la V^e République – que l'on peut certes critiquer, mais les Français y sont attachés : ils votent encore massivement pour la présidentielle, car ils ont le sentiment que cette élection a un enjeu politique.

Faut-il enseigner l'esprit critique, et comment ? Il y a eu ce débat au ministère de l'éducation nationale, en particulier dans le comité chargé des programmes, autour de cette question : l'esprit critique doit-il être enseigné comme une matière spécifique, ou bien résulte-t-il de l'apprentissage même des connaissances, auxquelles il est en fait indispensable ? La question n'est pas facile, d'autant que les outils que nous mettons en place dans le sens de cet apprentissage, par exemple la Charte de la laïcité, sont accueillis comme

une sorte de « catéchisme républicain ». J'ai donc plutôt le sentiment que c'est à travers la connaissance, par l'enseignement de l'histoire des connaissances, qu'on nourrit l'esprit critique et l'esprit civique. Or, l'école française est celle qui a le moins de jours de classe dans l'année – et elle doit faire face aux réseaux sociaux, plus appréciés de la jeune génération que des enseignements perçus parfois comme austères.

L'assassinat de Samuel Paty est tragique aussi par sa signification, car c'est à cause de ce qu'il voulait transmettre qu'il a été tué. Le « catéchisme républicain » a mauvaise presse dans le monde de l'éducation : parler de citoyenneté, c'est être « ringard ». D'où cette idée : c'est en enseignant bien le programme qu'on forme l'esprit critique, plutôt qu'en expliquant les valeurs de la République, car ce type d'enseignement spécifique ne passe pas. J'ai constaté il y a quelques années que des élèves de grandes écoles n'avaient quasiment aucune idée de la littérature classique, peu de notion d'histoire d'avant 1914, quasiment aucune culture historique et littéraire – ils ne savaient pas, par exemple, que la loi de 1905 n'a pas été faite contre les musulmans...

M. Bernard Fialaire. – J'ai été choqué par le taux d'abstention aux régionales et aux départementales, mais je pense qu'il faut considérer aussi d'autres façons d'exprimer sa citoyenneté, par exemple dans les comportements de consommation - le fait d'acheter bio en particulier. On convoque des citoyens pour élire des personnes qu'ils ne connaissent pas, à des fonctions dont ils ignorent les contours, le tout avec des campagnes électorales dont les thèmes sont sans rapport avec les compétences des collectivités territoriales concernées : comment les citoyens peuvent-ils s'y retrouver ? Ne prend-on pas alors le risque d'user inutilement cet acte de voter, central dans la démocratie représentative ? N'est-ce finalement pas une forme d'engagement citoyen de s'abstenir de participer à des élections que l'on ne comprend pas ? De plus, c'est peut-être un travers sénatorial, mais n'aurait-on pas intérêt à privilégier pour certaines élections un suffrage indirect, considérant que les électeurs connaissent mieux les élus du premier degré ?

Nous étions tous favorables à la parité, mais ne s'agissait-il pas du premier pas vers la remise en question de la légitimité des représentants ? Faudra-t-il bientôt choisir des élus en fonction de leur classe sociale, de leur tranche d'âge ?...

Enfin, plutôt que d'instaurer le droit de vote à 16 ans, je suis favorable à l'allongement du temps scolaire. Il serait même souhaitable, selon certains, d'instaurer une année propédeutique pour les étudiants ayant besoin d'une mise à niveau.

Mes enfants ont connu la semaine de quatre jours en primaire : si l'on fait le compte, j'ai travaillé une année de plus qu'eux avant d'entrer au collège. Ils ont beau être très intelligents, ils sont forcément passés à côté de connaissances que j'ai pu acquérir. Ne faut-il pas reprendre nos temps scolaires, qui sont les plus faibles d'Europe ? Comment se forger une conscience citoyenne, qui incite à aller voter, sans repères ni références historiques ?

Mme Marie-Pierre Richer. – Beaucoup de jeunes s'investissent individuellement dans une cause collective. Leur engagement citoyen leur donne alors le sentiment d'être acteurs de notre société. Dans quelle mesure l'engagement citoyen fait-il partie de la citoyenneté ? Par ailleurs, quel lien faites-vous entre les notions de citoyenneté et de civilité ?

Enfin, vous avez souligné que les débats n'avaient plus lieu dans les partis politiques, mais à la télévision. Les réseaux sociaux, quant à eux, sont davantage le lieu

d'injonctions que de vrais débats. Quelles sont les conséquences de cette situation sur l'esprit critique, sur le regard que nous pouvons porter sur notre société ?

Mme Catherine Belrhiti. – L'enseignant fait son métier, mais tout ce qui n'est pas sanctionné par une évaluation passe au-dessus de la tête de nos collégiens et lycéens. Lorsque j'enseignais l'histoire-géographie et l'éducation civique, j'essayais de les intéresser en passant par des jeux de rôles. Les mettre en situation les aidait à mieux comprendre les choses.

Je me demande s'il ne faudrait pas mettre en place un passeport du citoyen, dès la troisième ou même en terminale, pour redonner de la valeur aux droits associés à la citoyenneté. Les enfants fonctionnent ainsi : ce qui n'est pas évalué n'a pas de valeur. Le droit de vote doit donc se mériter.

Les conseils des enfants, dans les communes, sont extrêmement importants. On y voit de petits élus de la République motiver leurs camarades. Bien souvent, des sénateurs, des députés, viennent leur expliquer le fonctionnement de notre système démocratique et des institutions. Il faudrait généraliser ces conseils.

J'ai beaucoup parlé, avec mes élèves, du vote à 16 ans. Ils disaient eux-mêmes ne pas se sentir capables d'assumer cette charge.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Vous avez souligné que les partis politiques étaient les institutions auxquelles les Français faisaient le moins confiance. La nature ayant horreur du vide, les *think tanks* sont devenus les lieux de débat et de réflexion abandonnés par les partis. Or les choses y sont plus opaques. Ne pensez-vous pas qu'il serait temps que les partis politiques se recentrent sur le débat d'idées et s'ouvrent aux jeunes, qui en sont relativement absents ?

Pensez-vous enfin qu'il serait nécessaire de redynamiser l'éducation populaire pour permettre aux plus jeunes d'acquérir cette ouverture d'esprit et leur redonner confiance dans la démocratie représentative ?

Mme Dominique Schnapper. – Je partage la plupart des propos qui viennent d'être tenus.

L'abstention est colossale pour les élections intermédiaires, mais les Français vont encore voter pour élire le Président de la République et les maires. Le problème de l'abstention est bien réel, mais il faut le nuancer.

Les engagements des jeunes à titre personnel sont très sympathiques et montrent une intérieurisation des valeurs démocratiques, mais ce n'est pas ainsi qu'on organise une société. Les institutions républicaines doivent être les garants des engagements. Quant à prétendre que ne pas aller voter soit une forme d'engagement politique, je n'y souscris pas : des gens sont morts pour défendre le droit de vote et, en ce moment même, par exemple, les États républicains des États-Unis tentent d'empêcher les minorités de voter. La reconnaissance du droit de vote, c'est la reconnaissance de la dignité du citoyen. Ne pas voter peut éventuellement constituer une forme sentimentale de relation à la société, mais certainement pas une forme d'engagement politique.

Le temps scolaire réduit, conjugué à un temps de vacances assez long, est un des problèmes de notre pays. On le constate dans tous les classements PISA. Mais ajouter quelques heures supplémentaires aux charges des enseignants est très compliqué...

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Il s'agit pourtant du premier poste budgétaire de la nation...

M. Stéphane Piednoir, président. – Il faut aussi souligner l'ambition toujours plus grande des programmes : l'article L. 312-15 du code de l'éducation dispose ainsi que l'éducation morale et civique doit notamment « amener les élèves à se forger un sens critique ». Ce code a une fâcheuse tendance à s'alourdir à chaque nouvelle loi : la sensibilisation à la souffrance animale, par exemple, fait désormais partie de l'éducation morale et civique... Revenir à certains fondamentaux serait sans doute judicieux.

Mme Dominique Schnapper. – Un engagement est citoyen quand il débouche sur une action collective qui peut avoir un effet. Et pour cela, il faut des institutions. Il en va de même du lien entre citoyenneté et civilité : la citoyenneté, c'est le principe politique qui organise la vie collective, ce qui suppose aussi un minimum de respect entre les personnes. Comme je l'ai dit, la haine est contradictoire avec l'idée de citoyenneté. Nous pouvons être adversaires politiques au regard de problèmes sociaux complexes ; on peut ne pas tomber d'accord sur les solutions. Quelquefois aussi, le consensus permet d'apporter une solution - on évoquait à l'instant les 95 % de décisions prises à l'unanimité... Le débat est normal, mais doit rester civilisé. Il faut reconnaître à l'autre le droit d'user de ses arguments et les écouter.

Les débats ne se tiennent plus dans les partis politiques, mais pas davantage dans les médias : ils sont sur les réseaux sociaux, où ils deviennent anonymes. Or l'expérience montre que l'anonymat est extrêmement dangereux, puisqu'il n'y a plus de contrôle social. Même quand les invectives dépassent le cadre du débat, à la télévision, on ne dépasse pas une certaine limite.

Comme vous, Monsieur le rapporteur, je pense que les *think tanks* n'ont pas la même légitimité que les partis politiques. Il me semble important de lier les débats au choix des représentants. Or les débats qui se tiennent dans ces lieux ne débouchent pas sur des engagements politiques, ce qui est moins efficace pour la démocratie.

L'éducation populaire a permis, à une époque, de compléter l'éducation officielle, parce qu'il n'y avait rien d'autre. Aujourd'hui, l'éducation est en concurrence, comme je le disais tout à l'heure, avec les réseaux sociaux. L'éducation populaire a rendu de grands services en termes de prise de conscience à la fois politique et civile. Aujourd'hui, je ne vois pas quel rôle elle pourrait jouer au regard de la configuration générale des lieux de transmission.

Quant au Parlement des enfants, je ne peux qu'encourager une telle expérience.

La réunion est close à 17 h 25.

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

Mardi 4 janvier 2022

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Audition de M. Jean-Pierre Obin, inspecteur général honoraire de l'éducation nationale, auteur du rapport *La formation des personnels de l'éducation nationale à la laïcité et aux valeurs de la République* (2021)

M. Stéphane Piednoir, président. – Mes chers collègues, avant toute chose, je vous présente tous mes vœux pour cette nouvelle année, riche en échéances électorales, qui donne tout son sens à notre mission d'information sur la culture citoyenne.

Nous auditionnons aujourd'hui M. Jean-Pierre Obin, inspecteur général honoraire de l'éducation nationale et auteur d'un rapport intitulé *La formation des personnels de l'éducation nationale à la laïcité et aux valeurs de la République*, remis en avril 2021 au ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

Monsieur Obin, je vous remercie pour votre disponibilité. La commission de la culture, dont je suis membre, vous a entendu avec beaucoup d'intérêt le 10 mars dernier. Nos échanges d'aujourd'hui enrichiront notre réflexion et nos travaux.

Notre mission est composée de 21 sénateurs, dont deux suppléants, issus de tous les groupes politiques. Notre rapport, assorti de recommandations et de propositions, devrait être rendu public au début du mois de juin. Je précise qu'un certain nombre de nos collègues assistent à cette réunion à distance.

Cette audition, qui donnera lieu à un compte rendu écrit annexé à notre rapport, est particulièrement importante, parce que tout ce qui contribue à l'éducation des futurs citoyens, plus particulièrement dans le cadre de l'éducation nationale, nous semble crucial pour le travail que nous avons entrepris sur la culture citoyenne. Nous nous intéresserons notamment à l'éducation morale et civique : comment cette discipline est-elle enseignée aujourd'hui ? Comment les enseignants sont-ils formés ? Quels sont les enseignants qui la dispensent le plus généralement ?

Cette réunion inaugure un cycle d'auditions centrées sur les problématiques éducatives. Nous entendrons ainsi successivement la responsable du Centre national d'étude des systèmes scolaires (Cnesco), mais également le directeur général de l'enseignement scolaire, la présidente du Conseil supérieur des programmes, le directeur général de Réseau Canopé, ainsi que le ministre Jean-Michel Blanquer.

Je laisse la parole à Henri Cabanel, rapporteur, qui va vous poser quelques questions préliminaires pour situer les attentes de notre mission d'information.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Je vous souhaite à mon tour le meilleur pour cette année 2022, en espérant qu'elle sera meilleure que celle que nous venons de passer. Monsieur Obin, je vous remercie de partager avec nous votre expérience sur ce sujet crucial.

Nous entendions le 14 décembre dernier Mme Dominique Schnapper, sociologue, qui remarque dans son ouvrage *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, publié en 2000, que l'école est « l'institution citoyenne par excellence » et que l'éducation est « au cœur du projet démocratique ». C'est dire si ces auditions relatives à l'éducation, qui commencent avec vous, sont importantes pour notre réflexion.

Mes questions portent, d'une part sur votre rapport d'avril 2021 relatif à la formation des enseignants à la laïcité et aux valeurs de la République ; d'autre part, sur le regard que vous portez sur l'enseignement moral et civique (EMC).

Comme l'a indiqué le président, vous avez rendu en avril 2021 un rapport sur la formation des enseignants à la laïcité et aux valeurs de la République. Pouvez-vous nous rappeler les enjeux de ce travail, les principales recommandations que vous avez formulées afin de mieux promouvoir et enseigner la laïcité et les valeurs de la République ? Quelles suites le ministère de l'éducation nationale a-t-il donné à ce rapport, dont vous avez été chargé d'accompagner la mise en œuvre jusqu'à la fin 2021 ? Plus particulièrement, comment se passe la formation des formateurs aux valeurs de la République, à laquelle vous attachez à juste titre beaucoup d'importance ? Votre rapport évoque la nouvelle épreuve des concours de recrutement des enseignants et des conseillers principaux d'éducation (CPE), destinée à apprécier l'aptitude des candidats à s'approprier les valeurs de la République, dont la laïcité et les exigences du service public. Selon vous, comment les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) préparent-ils les candidats à cette épreuve ? Surtout, sur quels éléments objectifs apprécier cette approbation des valeurs de la République ?

S'agissant plus particulièrement de l'enseignement moral et civique, la manière dont il est dispensé a-t-elle évolué ces vingt dernières années ? Quel regard portez-vous sur le contenu de l'enseignement moral et civique, défini à l'article L. 312-15 du code de l'éducation ? Vous paraît-il nécessaire de le recentrer ? Selon vous, l'enseignement moral et civique, qu'il s'agisse de son contenu ou de la manière dont il est enseigné, est-il de nature à donner envie aux jeunes de s'intéresser à la vie démocratique – connaissance des institutions, participation à la vie démocratique, aux élections – et de s'engager dans une association ou dans le cadre du service civique, par exemple ?

Les enseignants sont-ils, selon vous, suffisamment outillés pour promouvoir les valeurs de la République et de la citoyenneté ? Comment évaluez-vous les ressources pédagogiques mises à leur disposition ? N'est-il pas difficile pour un enseignant novice de s'y retrouver dans la profusion d'outils pédagogiques disponibles en ligne ? Ainsi, sur Réseau Canopé, on compte, pour la seule école élémentaire, dix-neuf pages Internet relatives à l'enseignement moral et civique, avec, sur chaque page, une dizaine de références, sans véritable accompagnement pour sélectionner ces supports.

M. Jean-Pierre Obin, inspecteur général honoraire de l'éducation nationale. – Monsieur le président, je vous remercie de votre invitation et salue les sénateurs et les sénatrices qui assistent à cette audition. Cette mission d'information a pour objectif de savoir comment renouer la confiance entre les élus et les citoyens, en particulier les jeunes et les jeunes scolarisés.

En introduction, j'indiquerai quelques éléments sur cette crise de confiance, notamment de la part des jeunes. Ensuite, j'aborderai les deux pistes de réponses éducatives : la formation des personnels de l'Éducation nationale et l'enseignement de l'éducation morale et civique.

Le désengagement des jeunes à l'égard de la politique et la crise de confiance notamment envers les élus prend parfois un tour extrêmement violent. Les travaux de Yascha Mounk, professeur à Harvard et auteur, en 2018, de l'ouvrage *Le peuple contre la démocratie*, m'ont beaucoup éclairé sur ce qu'il appelle « la déconsolidation de la démocratie », à l'œuvre depuis une vingtaine d'années dans tous les pays du monde. Il montre, en schématisant, que, plus on est jeune, moins on a confiance en la démocratie. Par exemple, aux États-Unis, à la question « Jugez-vous essentiel de vivre en démocratie ? », la génération née entre les années trente et quarante répond « oui » à 71 %, contre 29 % pour la génération née dans les années quatre-vingt. En Europe, ces chiffres sont respectivement de 52 % et de 42 % pour ces deux générations. Certes, cette perte de confiance est moindre, mais, dans leur livre *La fracture*, publié trois ans plus tard, Frédéric Dabi et Stewart Chau indiquent que 47 % des jeunes Français âgés de dix-huit à trente ans sont favorables à « être gouvernés par un chef qui n'a pas à se préoccuper du Parlement ni des élections », tandis que 34 % seraient même favorables à « l'armée au pouvoir ».

Cette situation est à la fois préoccupante et paradoxale : d'un côté, on assiste au triomphe de l'individualisme dans notre société, notamment parmi les jeunes, les droits de l'homme étant conçus comme des droits de l'individu, avec une désaffiliation aux partis politiques et à la politique en général, une abstention massive des jeunes aux élections ; d'un autre côté apparaît une soumission à d'autres formes d'affiliation, parfois bien plus contraignantes, y compris des affiliations politiques.

Je veux rappeler les propos de Houria Bouteldja, la fondatrice du Parti des Indigènes de la République : « J'appartiens à ma famille, à mon clan, à mon quartier, à ma race, à l'Algérie, à l'Islam », appartenances qui peuvent être, pour certaines, extrêmement contraignantes.

Donc, d'un côté, le rejet de l'autorité procédant d'institutions démocratiques, autorité pourtant relativement douce ; de l'autre, l'aspiration à une autorité quasi tyrannique... Pour comprendre ce paradoxe, je rappellerai la réplique cinglante de Jacques Lacan quand son cours au centre universitaire de Vincennes a été interrompu par des contestataires, en 1968, des « enragés », qui le sommaient, en le tutoyant, de quitter les lieux : « *Ce à quoi vous aspirez en tant que révolutionnaires, c'est à un maître. Vous l'aurez.* » Ce disant, il propose une clé d'explication psychologique à ce paradoxe : le rejet de l'autorité serait l'expression détournée d'un besoin refoulé d'autorité.

Ce paradoxe, s'il n'est pas propre à notre époque, prend néanmoins des formes particulières. En 1968, c'était le surinvestissement de la politique par les jeunes ; aujourd'hui, d'après les travaux précités, c'est l'indifférence à la politique, parce que voter, participer, s'engager, serait inutile pour changer son environnement, pour modeler sa vie. Dans ce cas, pourquoi ne pas s'en remettre à un chef, surtout s'il promet de nous délivrer de toutes ces contraintes qui pèsent sur nos vies individuelles ? Aujourd'hui – on le voit à travers la campagne présidentielle et la crise sanitaire – un certain nombre de démagogues promettent de supprimer des contraintes qu'ils trouvent superflues, pesant sur le comportement des individus.

Comment aborder la question du politique, du sentiment d'affiliation de la « communauté des citoyens » à la Nation, sans angélisme démocratique ni démagogie populiste ? Monsieur le rapporteur, vous suggérez à travers vos questions deux moyens à la disposition de l'école : la formation des enseignants et l'enseignement de l'éducation morale et civique.

Concernant le recrutement, la formation initiale et continue des enseignants et plus largement celle des personnels de l'Éducation nationale, le ministre a déclaré qu'il retenait l'ensemble des 28 propositions de mon rapport. Il s'agit d'un vaste plan de formation, qui concerne un million d'agents publics environ et aux termes duquel le budget consacré aux thèmes laïcité et valeurs de la République passerait de 0,5 % des crédits de formation à 25 % en année pleine, lorsque ces formations seront mises en œuvre, et en régime permanent.

Pour mettre en place ce plan ambitieux, nous avons choisi de former 1 000 professeurs et autres cadres de l'Éducation nationale à la fonction de formateur, avec la mission, dès cette année, d'assurer trois demi-journées de formation pour chaque école, chaque collège, chaque lycée. Cet ensemble sera réparti sur quatre ans au niveau de chaque académie.

La formation de formateur, de soixante heures (dix journées de formation de six heures), est pilotée par la direction générale de l'enseignement scolaire et organisée par le Conservatoire national des arts et métiers, qui, à son issue, délivrera aux formateurs une certification. Si vous le souhaitez, je peux vous fournir les documents détaillant les différentes journées de formation, les intervenants et les thèmes de chaque séquence. Nous avons fait appel à des universitaires de haut niveau, responsables et spécialistes d'une thématique particulière. En outre, au cours de chaque journée de formation, une partie est réservée à la mise en œuvre des savoirs acquis dans les formations que ces personnels auront à mettre en place. Un accompagnement de ces formateurs est prévu.

J'en viens à la question du recrutement. Cette année, dans toutes les disciplines, dans tous les concours de recrutement de professeurs du premier et du second degrés, une nouvelle épreuve orale dite « d'entretien » a été créée, au cours de laquelle chaque candidat est interrogé notamment sur la laïcité et les valeurs de la République. Le ministère a rédigé une note très détaillée de sept pages pour cadrer l'épreuve à destination des jurys, des candidats et des Inspé. Cette note figure sur le site devenireenseignant.gouv.fr. Tout candidat peut en prendre connaissance.

Le ministère a également publié un référentiel de compétences et un cahier des charges de la formation initiale à la laïcité et aux valeurs de la République, destinés aux Inspé et aux professeurs chargés d'y enseigner ces matières.

J'ajoute que, cette année, les masters métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF) ont été rénovés. Chaque Inspé a dû déposer des maquettes de l'ensemble des contenus de ces masters, qui ont été examinées par le ministère de l'éducation nationale et par celui de l'enseignement supérieur. L'ensemble des maquettes ont été agréées. La formation des cadres, personnels de direction et inspecteurs est un élément extrêmement important également.

Avant d'aborder l'enseignement de l'éducation morale et civique, je souhaite préciser que je n'en suis pas un spécialiste. Je rappelle que, avant 1985, l'éducation civique était absente des programmes scolaires. C'est Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'éducation nationale, qui la rétablit à l'école et au collège ; et c'est Claude Allègre qui crée, en 1999, au lycée, une autre discipline : l'éducation civique, juridique et sociale. En 2013, Vincent Peillon décide d'ajouter à l'éducation civique un enseignement moral et demande à une commission présidée par le professeur de sciences de l'éducation Pierre Kahn de définir les contours de cet enseignement d'une morale laïque. Cette commission, estimant alors qu'il n'était plus possible de dispenser un tel enseignement et de définir une morale unique comme

au temps de Jules Ferry ou d'Émile Durkheim, a jugé qu'il fallait se résoudre, face à la multiplicité des morales et à la relativité de l'homme, à délivrer une culture de la morale.

C'est ce que reprend en 2018 Jean-Michel Blanquer, avec de nouveaux programmes et en assumant cette fois la dimension de la morale enseignée à l'école, une morale civique fondée « sur le respect de l'intégrité et de la dignité de la personne humaine ». Cet enseignement moral a trois finalités, dont l'ordre est intéressant : respecter autrui ; acquérir et partager les valeurs de la République ; construire une culture civique. Ce qui prime, c'est la relation interindividuelle, le respect de l'autre. Les règles, les lois, les valeurs, les principes républicains communs apparaissent en second.

Cette réforme de 2018 s'applique à l'école et au collège – pour les lycées, il faudra attendre plusieurs arrêtés de 2018, 2019 et 2020 –, à raison d'une heure par semaine à l'école et d'une demi-heure au collège et au lycée.

Deux questions se posent : l'effectivité de cet enseignement ; la formation et la compétence du professeur.

À ce jour, l'effectivité réelle de cet enseignement n'est pas contrôlée, pour une raison simple : un enseignant du second degré est inspecté en moyenne une fois tous les cinq, six ou sept ans. Cependant, il existe un contrôle indirect, semble-t-il efficace, par l'évaluation au brevet et au bac : au brevet, avec une question à part en histoire-géographie ; au bac professionnel, par une question à part également ; au bac technologique et général, par une évaluation dans les 40 % du contrôle continu, avec l'obligation pour l'enseignant de délivrer trois notes sur cette question dans l'année.

Il n'y a pas de contrôle en fin d'école primaire puisqu'il n'y a plus, depuis très longtemps, d'examen d'entrée en sixième ; l'évaluation se fait de manière subjective par les professeurs qui accueillent ces élèves en sixième.

La question de la formation des enseignants est plus délicate. Il existe un contrôle *a priori* à travers les maquettes, à travers le référentiel de compétences, à travers le cahier des charges, mais rien n'indique comment ces textes sont mis en œuvre, sinon, peut-être, pour citer mon collègue doyen de l'inspection générale de l'histoire et géographie, dans les « boîtes noires » que constituent les Inspé. C'est un problème, d'autant qu'il est très difficile de savoir si les professeurs chargés d'enseigner cette discipline, très majoritairement les professeurs des écoles, les professeurs d'histoire-géographie au collège, avec les professeurs de sciences économiques et sociales ou de philosophie au lycée, ont reçu une formation initiale sur cette thématique. Les épreuves du Capes d'histoire-géographie ne comportent aucune épreuve d'éducation morale et civique.

Il est aussi très difficile de savoir ce qui se passe dans les Inspé : l'EMC n'étant pas une discipline universitaire, elle peut échoir à n'importe quel formateur. Dans certaines académies, ce sont parfois les inspecteurs pédagogiques régionaux d'histoire-géographie qui sont sollicités. L'inspection générale d'histoire-géographie n'a pas été associée à l'examen et à l'évaluation des maquettes déposées par les Inspé cette année et agréées par les directions de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur.

Devant cette difficulté, l'inspection générale d'histoire-géographie a réagi en développant la formation continue. Mais à qui faire appel ? Elle a contourné l'obstacle en proposant non pas des contenus, mais des formations méthodologiques très largement

centrées sur ce qu'il est convenu d'appeler la pédagogie du débat – un professeur m'a dit : « *On sait ouvrir le débat, mais le conclure, c'est autre chose.* » –, au risque d'encourager le relativisme : « toutes les opinions se valent ».

Deux excellents professeurs de lycée me disaient récemment qu'ils ne feraient plus jamais de débat sur trois sujets : l'avortement, la peine de mort et le droit au blasphème, tant les débats sont verbalement violents. Dans le cas de l'avortement, une bonne partie des élèves arrivaient avec des photos horribles de fœtus, et tout débat devenait impossible. C'est ce que j'appelle non pas l'autocensure préventive, mais l'autocensure par lassitude.

Sur cette question de l'éducation morale et civique, il reste trois questions ouvertes.

Premièrement, quel est le sens de cet enseignement : faut-il partir des relations interindividuelles ou faut-il partir de l'appartenance à un collectif ? Tout être humain a besoin d'appartenir à un collectif, l'individualisme étant la nourriture même des idéologies identitaires. Évidemment, la Nation, la politique, les élections sont, pour les enfants, une perspective abstraite et lointaine. Mais le collectif citoyen autour duquel ils vivent, c'est l'école, communauté de citoyens. On y adhère non pas pour des raisons affectives ou par désir, mais parce que la loi rend l'école obligatoire. Le rapport à la citoyenneté est là.

Deuxièmement, quelle place et quel statut pour cet « enseignement strapontin » ? Si, un jour, un gouvernement veut accorder une priorité réelle à l'éducation morale et civique, il faudra en faire un enseignement à part entière, avec des professeurs formés.

Troisièmement, *quid* de la formation des professeurs chargés de dispenser cette éducation morale et civique, qui « émarge » à quatre disciplines universitaires ? Outre la formation méthodologique, il faut une formation sur les contenus : le droit, l'histoire, les sciences politiques et la philosophie politique.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Lorsque nous vous avons auditionné dans le cadre de la commission de la culture, vous nous avez passionnés et appris beaucoup de choses. Je réitère mes compliments et vous remercie vraiment de cette présentation.

Vous avez évoqué, au début de votre propos, un problème de perception des notions de démocratie et d'Europe. Autant je conçois que l'Europe puisse être une notion absconse, autant nous sommes immersés au sein des démocraties : le mot est prononcé des dizaines de fois chaque jour dans les débats télévisés ! Je comprends donc mal cette perception dévoyée de la démocratie, mais la distance qui s'est creusée entre le politique et notre jeunesse explique beaucoup de choses. Nous savons tous ici qu'il y a urgence de ce point de vue.

Vous avez déclaré que certains débats n'étaient plus possibles au sein de l'école et de l'université, parce qu'ils suscitaient trop de violence. Cela me semble grave, d'autant que, par délégation, on peut laisser cette violence s'exprimer et ces débats avoir lieu sur les réseaux sociaux, de manière non encadrée et dévoyée, avec les conséquences que nous voyons déjà.

Faut-il donc vraiment tout faire pour qu'il n'y ait pas de débat tabou ? Si oui, comment ? Ne pèche-t-on finalement pas un peu par faiblesse ? Tout cela n'est-il pas un

« cautère sur une jambe de bois » ? Ne faut-il pas davantage prendre les choses à bras-le-corps ?

M. Jean-Pierre Obin. – L'anecdote personnelle que je vous ai racontée, à propos des thèmes de débats jugés impossibles par deux professeurs, n'a pas de valeur générale. Je ne doute pas que, même sur ces questions, il existe des professeurs qui arrivent à maîtriser le débat. Mais ce ne sont sans doute pas les seules questions qui sont difficiles à aborder.

D'ailleurs, les résultats d'un sondage réalisé voilà un an par l'Institut français d'opinion publique (IFOP) pour la Fondation Jean-Jaurès ont montré que 49 % des enseignants se sont déjà censurés préventivement par crainte d'incidents avec des élèves. Si les enseignants de plus de soixante ans étaient 30 % à l'avoir fait, ce taux grimpait à 68 % pour les moins de trente ans. Autrement dit, plus un enseignant est jeune, plus il s'autocensure ; plus leur carrière est courte, plus les enseignants déclarent qu'ils se sont déjà autocensurés. En réalité, le nombre de thèmes qu'ils hésitent à aborder par peur d'incidents avec certains élèves est bien plus varié que ce que j'ai pu indiquer : je parlais de professeurs de lycée et de sujets dont on pourrait espérer qu'il est possible de les aborder sereinement, et j'ajoute qu'il s'agissait de professeurs chevronnés, qui obtiennent d'excellents résultats de la part de leurs élèves.

Il y a donc là, à mon avis, un véritable problème, qui tient à la pénétration d'un certain nombre d'idéologies ou de passions chez les élèves, y compris chez les lycéens.

M. Stéphane Piednoir, président. – En tant qu'enseignant et en tant que membre de la commission de la culture, qui, il faut bien le dire, est souvent amenée à examiner des textes qui conduisent à alourdir le code de l'éducation, je veux vous poser une question pratique.

Aujourd'hui, vous l'avez dit, on parle de donner à cet enseignement une place autre qu'un strapontin, pour que les plus jeunes s'emparent véritablement de la question de la citoyenneté et trouvent du sens aux politiques publiques qui sont menées plus ou moins près de chez eux.

Je veux vous interroger sur la question des horaires. On ne cesse d'alourdir le code de l'éducation pour y inscrire des sensibilisations à des thèmes, du reste, importants - loin de moi l'envie de les dénigrer –, comme le développement durable ou la protection de l'environnement. Mais n'a-t-on pas trop alourdi la barque en fixant une multitude d'objectifs que les enseignants du premier degré ne parviennent pas à tenir aujourd'hui, lâchant du même coup sur les sujets concernant la démocratie, qui, comme l'a dit Céline Boulay-Espéronnier, nous paraît naturelle ?

Comment faire un peu de tri entre ce qui, dans cet enseignement, est essentiel pour les élèves scolarisés dans le primaire, et le reste ?

M. Jean-Pierre Obin. – C'est une question vraiment très difficile. Je n'ai pas de recette miracle pour opérer ce tri, mais il est certain qu'il appartient au pouvoir politique, et non aux enseignants, de le faire.

On multiplie les possibilités d'enseignement : sensibilisation à la sécurité routière, à l'écologie... La crise sanitaire ajoute encore des priorités. Comme l'enseignant ne peut pas tout faire, il va faire des choix. Il va choisir les priorités qu'il donne à l'enseignement en

fonction de ses goûts, de ses aspirations, de ses compétences. C'est la volonté collective qui en pâtit.

La responsabilité du politique est éminente pour donner de réelles priorités, faire un tri, éliminer certaines choses qui apparaissent périphériques.

Et, si l'on pense que l'enseignement moral et civique, dans les circonstances actuelles, peut faire prendre conscience aux jeunes de la prééminence du collectif politique par rapport à d'autres appartenances, il faut réhabiliter la place de cet enseignement et lui donner davantage d'importance dans les programmes et dans la formation des enseignants. Mais c'est un choix politique.

Mme Laure Darcos. – Comme mes collègues, je suis toujours très enthousiaste et, en même temps, un peu inquiète quand je vous entends.

Malheureusement, nous avons tous fait l'expérience qu'il n'était plus possible d'ouvrir certains débats.

Pour ce qui me concerne, j'ai rendu hommage à Samuel Paty en fin d'année dernière dans la cour d'un collège. Dans mon discours, je mettais bien évidemment en avant le courage qu'il avait eu d'avoir évoqué des sujets comme le blasphème. À la fin de mon discours, les élèves m'ont applaudie, mais pas les professeurs, ce qui m'a extrêmement choquée et bouleversée. J'ai senti une sorte de réticence dans le corps professoral autour de moi dans cette cour, ce qui était un peu inquiétant.

Je veux aller dans le sens de mon collègue Stéphane Piednoir sur l'enseignement moral et civique. À cet égard, je ne suis pas près d'oublier que l'épreuve d'éducation civique qu'a eue mon fils au brevet des collèges il y a huit ans consistait simplement à entourer les photos d'édifices qui n'arboraient pas le drapeau français... Je ne suis pas sûre que, si l'on en reste là, cet enseignement vaille le coup.

Ne croyez-vous pas plus important, par exemple, de mettre en avant, peut-être dans le cadre de débats, les jeunes qui s'engagent dans les conseils municipaux ou dans des associations, éventuellement en leur donnant un avantage sous forme de points bonus ?

Certains de mes collègues qui siègent à mes côtés à la commission de la culture se souviennent que nous avions regretté, dans les premières années de Parcoursup, que les jeunes n'aient pas la possibilité d'y mentionner, outre leurs notes du lycée, leurs engagements personnels et civiques, qui pouvaient, d'une certaine manière, valoriser leur parcours et leur cursus. Ne croyez-vous pas que ce serait aussi une manière de faire avancer l'intérêt des jeunes pour le sens civique ?

Sur le sujet épineux de l'avortement, on voit bien que, derrière les enfants qui exhibent des photos de fœtus, il y a souvent les parents... Je ne vois pas bien comment on peut parvenir à raconter la chose publique et à parler de certains sujets à l'école sans passion ni subjectivité.

M. Jean-Pierre Obin. – La place des familles et de l'école dans l'éducation morale, en particulier par rapport aux problèmes de société, est une vraie question. Je pense évidemment à l'avortement, mais aussi à la peine de mort ou au droit au blasphème, sur lesquels les opinions de nos concitoyens peuvent être variées. Il est légitime de se demander si l'école a son mot à dire sur ces sujets.

La question a été tranchée par Jean-Michel Blanquer en 2018, avec les nouveaux programmes. Les anciens étaient beaucoup plus en retrait sur la place de l'école et donnaient implicitement une plus grande place à la famille. Vous vous rappelez le mot du président Sarkozy, déclarant que l'instituteur ne pourrait jamais remplacer le curé... Cette question ne peut pas être rayée d'un trait de plume ; elle restera toujours en débat. Mais les citoyens, par leur vote, peuvent faire des choix : ils peuvent donner plus d'importance, sur l'éducation morale, aux pouvoirs publics, à l'école, au collectif, ou laisser cette responsabilité aux familles. Le problème, c'est l'état d'un certain nombre de familles aujourd'hui et la montée de la violence et des passions dans la société.

Je pense que, dans sa décision, Jean-Michel Blanquer a cherché à tenir compte des évolutions sociales. On ne peut pas raisonner comme il y a vingt ou trente ans. On a tous vu monter la violence scolaire. Depuis 1995, les plans de lutte contre celle-ci se sont empilés.

Nous sommes face à un problème qui n'est pas seulement français ni même européen, et face auquel je pense qu'il faut dresser un certain nombre de digues.

L'école doit pouvoir former à une sociabilité plus apaisée, dès le plus jeune âge. À cet égard, une formation civique, c'est-à-dire juridique, consistant simplement à présenter les règles en vigueur, ne saurait suffire. Il faut donner du sens à ces règles, et ce sens ne peut résider que sur des principes moraux. Il faut donc assumer, pour l'école, au nom du bien commun, d'enseigner ces principes.

Mme Laure Darcos. – Je veux préciser ma pensée : au fond, seriez-vous choqué que les élus, quels qu'ils soient, puissent plus souvent venir témoigner à l'école, qui leur serait plus ouverte ?

Nous sommes sollicités pour raconter nos vies de sénateurs dans les établissements scolaires et avoir des débats avec les élèves. Ne croyez-vous pas que l'on pourrait partager la tâche avec les professeurs de manière peut-être plus spontanée qu'actuellement, sans que ce soit bien sûr une obligation ? Au reste, j'ignore de quelle manière il faudrait le formaliser. Cela n'aurait probablement pas à figurer dans la loi.

M. Jean-Pierre Obin. – Je suis d'accord avec vous : cela devrait évidemment être possible, et je pense que ça l'est.

Je ne conçois pas que l'on puisse écarter un élu de la République d'un établissement scolaire sous prétexte qu'il est élu ! Bien évidemment, il faut que la neutralité politique préside à son intervention. Indépendamment de l'engagement partisan, il y a matière à dire aux enfants et aux adolescents quand on est sénateur ou maire.

Mme Catherine Belrhiti. – Merci de votre exposé extrêmement intéressant.

Vous avez parlé des jeunes en quête d'autorité. Aujourd'hui, les enfants sont rois et les parents sont de plus en plus laxistes. Les professeurs ont de moins en moins de pouvoir et d'autorité. Il devient extrêmement difficile de faire appliquer des règles quand on n'a pas d'outils pour répondre aux jeunes qui ne les respectent et ne les acceptent pas.

Ces jeunes se tournent vers des pouvoirs forts et, on le constate encore aujourd'hui, vers des mouvements politiques extrêmes. Pourquoi ? Parce que, quand les pouvoirs ne sont pas assez forts, ils ne répondent pas à leurs attentes, ce qui nourrit la désaffection des jeunes pour certains partis politiques et pour les bureaux de vote.

On met effectivement en place des formations pour les enseignants, mais il faut également renforcer l'évaluation des élèves. Pour l'avoir corrigée, je me souviens de l'épreuve de brevet qu'a mentionnée Laure Darcos tout à l'heure... Elle était d'un ridicule terrible. Les enfants eux-mêmes ont été heurtés par cet examen. Si l'on veut redonner de la valeur à l'EMC, il faudrait l'évaluer plus correctement.

Pour ma part, je propose, depuis un certain nombre d'années, que l'on organise une évaluation qui permette d'obtenir une espèce de petit *pass* de la citoyenneté, permettant ensuite d'accéder au droit de vote. Est-ce en troisième, en terminale, au moment du baccalauréat qu'il faut le faire ? Je n'ai pas d'avis tranché sur la question, mais je pense qu'il conviendrait de l'envisager.

M. Jean-Pierre Obin. – Il existe d'ores et déjà un parcours citoyen qui délivre l'équivalent du *pass* que vous évoquez. Ce parcours est suivi par un nombre important d'élèves. Il commence à l'école et se poursuit au collège.

Mme Catherine Belrhiti. – Pour aller encore une fois dans le sens de Laure Darcos, l'engagement des enfants au sein des conseils de jeunes de leur commune ou d'associations mémorielles, qui permet de développer le sens moral et civique, pourrait faire partie de l'évaluation.

M. Jean-Pierre Obin. – Ces engagements ne sont pas forcément pris en compte au niveau du baccalauréat, mais ils le sont ultérieurement.

Ils le sont, me semble-t-il, dans Parcoursup, au travers des lettres de motivation envoyées par les jeunes, qui sont examinées par les universités. Ils le sont, par exemple, dans les concours de l'enseignement, *via* la première partie de l'épreuve d'entretien : on demande au candidat de faire valoir son parcours, en particulier les engagements qu'il a déjà pris dans un certain nombre de secteurs associatifs ou politiques.

La valorisation de cet engagement, si elle ne s'effectue pas par des épreuves au brevet ou au baccalauréat, peut donc être prise en compte ultérieurement, lors de l'accès à la formation professionnelle, à un métier, à un concours de recrutement et pour l'orientation en université.

Mme Catherine Belrhiti. – Un candidat au baccalauréat qui est athlète de haut niveau bénéficie de points supplémentaires. Ne pourrait-on pas envisager un tel bonus pour les engagements de nature civique ?

M. Jean-Pierre Obin. – Personnellement, je ne vois pas pourquoi l'on donne des points supplémentaires à un athlète de haut niveau... Cela ne me semble pas très conforme au principe d'égalité. Je ne vous suivrai donc pas sur ce point.

M. Hervé Gillé. – Premièrement, il serait intéressant de remettre en perspective l'éducation morale et civique dans le cadre d'un projet d'établissement pour lui donner du sens, puisque c'est là que se met en œuvre le collectif citoyen. Or les projets d'établissement sont très variables.

La notion de culture morale et citoyenne devrait être une forme de paradigme, que l'on retrouverait dans l'ensemble des projets d'établissement, ce qui lui permettrait de s'ancrer, d'avoir une meilleure visibilité et peut-être même une reconnaissance individuelle et collective.

Deuxièmement, la question de la méthode est un sujet de fond. Nos méthodes ne sont-elles pas aujourd’hui mal pensées ou trop faibles pour permettre d’aborder les sujets sensibles ? Les jeunes doivent être capables d’écouter la parole de l’autre. Il faut construire de la connaissance partagée, savoir créer et gérer le débat dans des conditions satisfaisantes.

Troisièmement, ne sommes-nous pas un peu désarmés, au sein même de l’Éducation nationale, sur la question des réseaux sociaux ? Il est difficile de trouver une formation approfondie sur l’information et la communication, la culture du doute et la recherche de la connaissance. Comment objectiver l’information et la connaissance ? N’est-ce pas une question de fond, qui devrait être inscrite dans les référentiels de formation ?

M. Jean-Pierre Obin. – Sur ces trois points, je ne puis que vous donner raison.

J’ai longtemps été un spécialiste du projet d’établissement au sein de l’Éducation nationale, puisque j’ai passé ma thèse de doctorat sur ce sujet. Je constate aujourd’hui la dérive managériale – c’est une opinion personnelle – dont sont victimes les projets d’établissement, devenus des contrats d’objectifs – je fais d’ailleurs état de cette dérive dans mon rapport sur la formation des chefs d’établissement.

La nécessité de la dimension éducative des projets d’établissement a été perdue de vue. Les projets d’établissement ne visent pas simplement à se donner l’objectif de faire mieux réussir les élèves avec les moyens dont on dispose. Ils devraient aussi viser directement l’éducation des élèves et pourraient notamment comporter une dimension citoyenne.

J’ai connu d’excellents projets d’établissement sur la manière de fabriquer une communauté de citoyens, une « communauté éducative » comme il est écrit dans le code de l’éducation, c’est-à-dire un sentiment d’appartenance des élèves et des parents à un même collectif civique. Je pense qu’il faudrait pouvoir redonner un coup d’accélérateur à cette dimension éducative du projet d’établissement.

Sur les méthodes pédagogiques, je ne peux qu’être d’accord avec vous sur le constat qu’il n’est pas donné à tout le monde de gérer un débat, surtout avec les adolescents d’aujourd’hui. Cela nécessite une véritable formation, mais j’affirme aussi que la pédagogie du débat n’est pas l’alpha et l’oméga de l’enseignement de l’EMC. On ne peut pas résumer cet enseignement à des questions de méthodologie. Il ne faudrait pas se lancer à corps perdu dans la pédagogie du débat parce que l’on ne maîtrise pas les contenus.

La culture du doute et le complotisme, que l’on a vu arriver relativement récemment, prennent aujourd’hui des proportions extrêmement importantes dans la vie sociale et la vie des réseaux sociaux, malgré l’effort que font certains médias pour rétablir la vérité - un certain nombre de spécialistes du *fact-checking* interviennent désormais régulièrement sur les principales chaînes de radio ou de télévision. Il y a d’ailleurs eu une intervention sur ce sujet dans la formation des personnels à la laïcité et aux valeurs de la République.

Ce problème n’est pas près de s’éteindre, à mon avis, et, face à lui, les enseignants devraient être en première ligne : possédant la connaissance, ils sont en mesure de rétablir la vérité face aux opinions erronées et aux faits falsifiés évoqués par des élèves, de tordre le cou au complotisme et à la diffusion de fausses rumeurs. C’est difficile à notre époque où la vérité prend une tournure un peu caoutchouteuse, un peu élastique. D’ailleurs, un certain nombre d’hommes politiques professent le relativisme de la vérité. On a vu un président américain,

par exemple, dire que la vérité était totalement subjective. Nous sommes dans l'ère de la post-vérité.

Je pense que les enseignants devraient être formés à dire aux élèves que la vérité scientifique existe et qu'elle n'est pas relative. Je ne peux donc être que d'accord avec vous, Monsieur le sénateur.

Mme Laurence Muller-Bronn. – Merci, monsieur, pour votre exposé.

Il est vraiment grave que 68 % des enseignants de moins de trente ans se soient déjà autocensurés. Normalement, c'est dans la jeunesse qu'existe l'esprit de prise de risque, de contradiction. On a l'impression que la jeunesse devient lisse. Bien que les sources d'information soient multiples, la liberté de pensée semble moindre qu'il y a vingt ou trente ans.

Pour les jeunes d'aujourd'hui, les questions comme l'avortement ou la peine de mort sont des problèmes de société qui peuvent leur paraître dépassés, puisqu'il y a des lois sur ces sujets. Les problèmes de société qui préoccupent désormais les collégiens ont largement trait aux questionnements de genre, aux problématiques LGBT. Pour les mener au débat, au civisme, ne faut-il pas passer par les sujets qui les préoccupent ?

Vous savez que, en vertu du droit local, il y a, dans les écoles d'Alsace-Moselle, ce que l'on appelait autrefois les « cours de religion ». Dispensés par des enseignants volontaires ou par des personnes qui ont été formées par les cultes, ces cours ont évolué et ressemblent aujourd'hui à des cours d'éducation civique. Ils sont l'occasion d'aborder des connaissances et des croyances multiples et, très souvent, des questions de citoyenneté. Ils sont marqués par une grande ouverture. C'est d'ailleurs souvent dans le cadre de ces cours que nous, élus, sommes invités à intervenir. Ces cours sont inscrits dans le programme classique : si les parents ne veulent pas que leurs enfants les suivent, ils doivent demander une dispense.

Mme Sabine Drexler. – J'ai été enseignante dans le premier degré et, en vous écoutant, je me demande s'il ne faudrait pas réinstaurer de manière systématique, dès le premier degré, de l'instruction civique. Je parle de choses vraiment basiques : expliquer aux enfants quelles sont nos institutions, comment elles fonctionnent...

Je suis effarée du nombre d'adultes que je rencontre qui ne savent pas, par exemple, quelle est la fonction d'un sénateur ou quelles sont les compétences d'une commune ou d'une communauté des communes. Les choses sont devenues encore plus compliquées en 2015, avec la loi NOTRe. Je connais beaucoup de gens qui ont même renoncé à comprendre.

Par ailleurs, je pense qu'il faudrait donner une place systématique au débat, par exemple entraîner les jeunes au débat contradictoire, pour les rendre plus audacieux et pour que les jeunes enseignants s'autorisent de nouveau à évoquer un certain nombre de sujets dans les classes.

Il faut peut-être aussi effectivement passer par un vrai temps d'évaluation pour que nos jeunes accordent davantage d'importance aux sujets abordés et n'écoutent pas simplement d'une oreille.

M. Jean-Pierre Obin. – L'éducation civique existe dans les programmes du premier degré, pour les cycles 1, 2 et 3.

La question que je posais tout à l'heure est celle de l'effectivité de cet enseignement. La question du brevet sur le drapeau français relève du degré zéro du contenu ou presque... L'inquiétude quant au contenu de cet enseignement est donc légitime, mais on ne sait pas bien ce qui se fait dans l'enseignement primaire aujourd'hui.

Quoi qu'il en soit, je sais que la priorité absolue qui a été donnée il y a deux ans aux mathématiques et au français dans la formation des enseignants a asséché les autres dimensions de la formation des professeurs des écoles, même si l'on est en train d'y revenir, à travers la formation à la laïcité et aux valeurs de la République.

Une raison explique le taux extrêmement préoccupant d'autocensure préventive des jeunes enseignants. J'ai vu apparaître ce phénomène quand j'étais encore formateur à l'Institut national supérieur du professorat et de l'éducation de Versailles, jusqu'en 2018. Ce sont ceux qui sont les moins sûrs d'eux-mêmes.

En 2004, lorsque j'enquêtais dans les établissements scolaires pour l'inspection générale de l'éducation nationale, la possibilité de contestations de la laïcité et d'atteintes à l'enseignement et à la vie scolaire était niée. Les enseignants, notamment jeunes, qui se retrouvaient dans les zones d'éducation prioritaire, étaient très surpris de ce qu'ils rencontraient. Aujourd'hui, les étudiants sont prévenus qu'ils auront des difficultés à enseigner tel ou tel sujet sensible, d'où cette autocensure préventive que l'on n'observait pas hier. Auparavant, c'est parce qu'ils avaient rencontré des difficultés précédemment qu'ils n'abordaient plus les sujets les années suivantes. Le taux d'autocensure, bien que tout à fait spectaculaire, ne me surprend donc pas totalement.

Mme Laurence Muller-Bronn. – Que pensez-vous de l'idée d'ouvrir le débat sur des thématiques qui, socialement, concerneraient plus directement la jeunesse ? Ne serait-ce pas un moyen de les sensibiliser aux questions civiques ?

M. Jean-Pierre Obin. – Les enseignants sont en général bien alertés sur le fait qu'il faut commencer par les préoccupations des élèves avant d'aborder un sujet. La pédagogie du débat consiste d'ailleurs à commencer par demander aux élèves quelle représentation ils ont de tel ou tel problème, avant de leur faire entendre des opinions contradictoires, pour ensuite leur apporter des éléments de connaissance supplémentaires, plus objectifs. Mais, quand on se heurte à un noyau militant qui vient imposer une représentation quasi sacrée du problème – je pense à l'avortement, à la peine de mort ou au blasphème –, la pédagogie du débat trouve ses limites.

Cela dit, je précise, pour qu'il n'y ait pas de malentendu, que l'enseignement des trois sujets que j'ai évoqués n'est pas impossible : nombre d'enseignants y parviennent, à travers la pédagogie du débat ou à travers d'autres méthodes.

M. Stéphane Piednoir, président. – Je vous remercie, Monsieur Obin.

Nous avons compris que, au-delà des contenus qui sont au cœur de l'enseignement moral et civique, il convient d'exposer aux jeunes le fonctionnement de nos institutions et le rôle des élus mais que cela doit s'accompagner d'une pédagogie qui passe par le débat au sein des classes.

Cependant, cet outil intéressant doit être manié avec précaution et demande une formation de la part des enseignants. Pour l'avoir expérimenté au lycée pendant les heures de « vie de classe », durant lesquelles on nous demandait d'organiser des débats, je sais qu'un débat n'est pas si facile à maîtriser. Comme un cours, un débat se prépare. À cet égard, vous avez raison de souligner à quel point la formation des enseignants à la pratique du débat doit être consolidée.

La réunion est close à 16 h 55.

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Mardi 4 janvier 2022

- Présidence de M. René-Paul Savary, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Échange de vues sur le programme de travail

M. René-Paul Savary, président. – Mes chers collègues, notre ordre du jour prévoit un échange de vue sur la définition du programme de travail de la Mecss pour les prochains mois.

Au préalable, je vous rappelle qu'en 2021, trois rapports d'information ont été publiés sous le timbre de la Mecss : le « traditionnel » rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, conduit par Jean-Marie Vanlerenberghe, qui était alors encore le rapporteur général de la commission ; un rapport corédigé par Élisabeth Doineau et Alain Milon sur les différentes conséquences du maintien du plafond de la sécurité sociale en 2021 à son niveau de 2020 malgré la forte baisse du salaire moyen par tête enregistrée en 2020 ; et un rapport que j'ai eu le plaisir de rédiger avec Monique Lubin sur les réserves des différents régimes de retraite, qui semble d'ailleurs avoir été apprécié par les organismes et fédérations concernés.

En outre, comme il est également important de regarder les suites données à nos travaux, je dois mentionner le dépôt, au printemps dernier, d'une proposition de loi organique sur la base des travaux que Jean-Marie Vanlerenberghe avait conduits, au nom de la Mecss, sur le cadre organique des lois de financement de la sécurité sociale.

Je salue donc cette initiative, d'autant que les principes alors dégagés par le rapport servent de base aux propositions du Sénat sur la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (PPLOLFSS) en cours d'examen – même si les députés semblent hélas moins ambitieux pour réformer réellement la LOLFSS.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Les négociations semblent compliquées, en effet, malgré les efforts consentis par Jean-Marie Vanlerenberghe afin d'aboutir à un texte commun.

M. René-Paul Savary, président. – S'agissant du programme pour 2022, je voudrais pour ma part faire quelques suggestions et recueillir, le cas échéant, vos propositions.

En premier lieu, il me semble nécessaire de poursuivre nos travaux en cours.

Cela concerne deux contrôles. D'une part, celui conduit par Philippe Mouiller sur l'évaluation des besoins financiers de la nouvelle branche « Autonomie » en matière de handicap. D'autre part, celui de Jean-Marie Vanlerenberghe sur la mise en place d'outils de mesures de l'impact financier de la fraude dans les organismes de sécurité sociale. Peut-être pourrions-nous d'ailleurs entendre en plénière, dans les prochaines semaines, le directeur

général de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) sur la mise en place d'un tel système de mesure au sein de sa caisse, désormais annoncé comme imminent.

Il me paraît également opportun de reconduire le contrôle annuel sur l'application de la LFSS. Ayons en mémoire que, dès l'année prochaine, si la PPLOLFSS va à son terme, ce contrôle entrera directement en écho avec l'examen des nouvelles « lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale » qu'il est proposé de créer.

Enfin, je vous suggère deux nouveaux sujets.

L'un relatif aux dotations des régimes de sécurité sociale à divers fonds et organismes. Vous savez que ce sujet a opposé la commission des affaires sociales au Gouvernement lors de l'examen de la dernière LFSS. Il est important d'y voir clair sur les multiples facettes de cette question (l'évolution de ces dotations au fil du temps, la compensation de l'État, le contrôle réel de la sécurité sociale sur ces organismes qu'elle finance, *etc.*).

L'autre sujet serait un point d'étape sur la mise en place de l'unification du recouvrement des cotisations par les Urssaf. Le sujet peut certes sembler austère mais il recèle lui aussi de vrais enjeux en termes d'efficacité, de calculs des droits des assurés ou encore en termes sociaux.

Voici donc mes propositions pour l'année qui s'ouvre, mes chers collègues. Mais je suis bien sûr à l'écoute de vos réactions et de vos éventuelles suggestions sur ce projet de programme.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je trouve ce projet de programme très intéressant.

En complément, je me demande si nous ne pourrions pas également nous intéresser à la dette et aux investissements des établissements de santé. Je ne pense pas que la commission d'enquête sur les hôpitaux s'intéressera spécifiquement à cette question. Il ne s'agirait pas non plus de revenir sur la question de l'identité du financeur, qui a déjà fait l'objet de débats nourris lors de l'examen du dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale. Mais simplement de voir clair sur l'utilisation et la répartition réelle de ces quelque 19 milliards d'euros, entre les fonds européens et les dotations financées par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Reconnaîssons que pour l'heure, c'est le grand flou et que nous ne savons même pas comment la représentation nationale sera informée.

M. René-Paul Savary, président. – Il me paraît nécessaire d'apporter un éclairage sur cette question en effet, même si le sujet est encore un peu embryonnaire.

En tout cas, au vu des sommes en jeu, il mérite que nous nous intéressions à la répartition de ces sommes et à leurs effets concrets sur le terrain.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – D'autant que l'usage de ces sommes a évolué au fil du temps. On ne parlait à l'origine que de désendettement ; puis d'investissements. Et à présent, les lignes semblent bouger au gré des annonces de tel ou tel ministre à l'occasion d'une visite dans un établissement de santé. Où est la vision ?

Mme Annie Le Houerou. – Il y a une grande opacité sur ce sujet dans les territoires. Il serait important que nous y voyions clair d'ici l'examen du prochain PLFSS.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Même en tant que parlementaires, ce sont des informations que nous ne parvenons pas à obtenir.

Mme Corinne Imbert. – En effet, je rejoins les constats exprimés par nos collègues.

Et je rappelle que l'on parle de sommes très conséquentes. La part de ces financements assumée par la collectivité nationale au travers de la Cades est de 13 milliards d'euros.

Mme Annie Le Houerou. – Et les critères retenus par région sont très flous. Tout cela semble se reposer sur les situations établies. En tout cas, il n'y a rien de précis.

M. René-Paul Savary, président. – Mes chers collègues, essayons donc d'obtenir des éléments d'information sur ce sujet. Je vous propose, dans un premier temps, d'interroger par écrit les agences régionales de santé (ARS) et la CNAM afin d'essayer d'y voir plus clair.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – D'autre part, nous voyons poindre dans le débat public le sujet de la « grande sécurité sociale ». Peut-être que la Mecss pourrait faire un tour d'horizon sur le sujet.

M. René-Paul Savary, président. – Ce sujet est intéressant mais il me semble relever davantage du champ de la prospective que de celui du contrôle. Prenons garde, en outre, à ne pas laisser prise à une interprétation politique de nos travaux alors que les campagnes électorales nationales vont commencer.

Mais, à défaut d'un contrôle *stricto sensu*, nous pourrions certainement auditionner le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) qui travaille sur ce sujet.

Mme Corinne Imbert. – Les positions au sein du HCAAM ont été loin d'être unanimes et les débats parfois peu lisibles. Ainsi que le propose le président Savary, une audition pourrait être intéressante.

M. Jean-Noël Cardoux. – J'exprime mon accord sur les orientations retenues pour nos travaux de l'année.

Cela fait des années que nous assistons à la multiplication des agences et il est grand temps que nous ayons un regard critique sur ces structures.

Quant aux sujets d'avenir, nous avons déjà vu, en particulier sur les retraites, qu'avec ce gouvernement, les grandes ambitions affichées en matière sociale n'aboutissent souvent à rien. Il est à craindre qu'il en aille de même avec la cinquième branche. Nous gagnerions donc à réétudier sérieusement la piste d'un financement privé de cette branche. Mais je conviens qu'il s'agit, là aussi, d'un sujet prospectif...

M. René-Paul Savary, président. – Mes chers collègues, puis-je considérer que notre programme de l'année est approuvé, sur la base des propositions que j'ai formulées, de l'éclairage souhaité par la rapporteure générale sur les investissements dans les établissements de santé, et des auditions que nous avons évoquées ?

Il en est ainsi décidé.

Je vous remercie de votre participation et vous communiquerai rapidement la date de notre prochaine réunion, au cours de laquelle nous acterons l'identité des rapporteurs.

La réunion est close à 15 heures 35.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 10 JANVIER ET À VENIR

Commission des affaires économiques

Lundi 10 janvier 2022

À 18 heures

Salle n° 263 et en téléconférence

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission n° 314 (2021-2022) sur la proposition de loi n° 43 rect. bis (2021-2022), présentée par M. Jean-Noël Cardoux et plusieurs de ses collègues, visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée (M. Laurent Somon, rapporteur)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mercredi 12 janvier 2022

À 9 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition, en application de l'article 13 de la Constitution, de M. Benoît Coeuré, candidat proposé aux fonctions de président de l'Autorité de la concurrence

- Vote sur la proposition de nomination de M. Benoît Coeuré aux fonctions de président de l'Autorité de la concurrence

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. En application de l'article 3 de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les délégations de vote ne seront pas autorisées.

Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées

Mercredi 12 janvier 2022

À 10 heures

Salle René Monory et en téléconférence

- Audition conjointe de MM. Jonathan Lacôte, directeur général adjoint des affaires politiques et de sécurité, et Frédéric Mondoloni, directeur de l'Europe continentale, au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, sur les relations avec la Russie

Commission des affaires sociales

Lundi 10 janvier 2022

À 14 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission des lois, de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique (n° 327, 2021-2022)

À 15 h 30

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Examen du rapport pour avis et des articles délégués au fond du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique (n° 327, 2021-2022)

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 10 janvier, à 11 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mardi 11 janvier 2022

À 16 heures et, éventuellement, à la suspension du soir en séance publique

Salle n° 213 et en téléconférence

- Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique (n° 327, 2021-2022)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Mardi 11 janvier, à 11 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mercredi 12 janvier 2022

À 9 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Gilbert Cette, président du groupe d'experts sur le Smic

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français (n° 178, 2021-2022) (Rapporteur : Mme Marie-Pierre Richer)

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à renforcer le droit à l'avortement (n° 242, 2021-2022) (Rapporteur : Mme Laurence Rossignol)

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission sur ces deux textes : Lundi 10 janvier, à 12 heures

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à la création d'une plateforme de référencement et de prise en charge des malades chroniques de la covid-19 (n° 229, 2021-2022)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 10 janvier, à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 12 janvier 2022

À 10 heures

Salle ½ Clemenceau – côté écran et en téléconférence

Captation vidéo

-°Table ronde sur la présence de nitrates d'ammonium dans les ports, autour des acteurs économiques concernés

Commission de la culture

Mercredi 12 janvier 2022

À 9 h 30

Salle n° 245 et en téléconférence

- Communication de Mme Catherine Morin-Desailly et de Mme Florence Blatrix-Contat concernant les propositions de règlements du Parlement européen et du Conseil relatifs aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (Digital Markets Act/DMA) et à un marché intérieur des services numériques (Digital Services Act/DSA)

Commission des finances

Mercredi 12 janvier 2022

À 9 h 30

Salle n° 131 et en téléconférence

- Communication de M. Claude RAYNAL, président, sur le programme de contrôle de la commission pour 2022

À 10 heures

Salle n° 131 et en téléconférence

- Audition de MM. Christophe BLOT, directeur-adjoint du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), Charles-Henri COLOMBIER, directeur de la conjoncture et des perspectives à Rexecode, Olivier GARNIER, directeur général de la statistique, des études économiques et internationales à la Banque de France, et Jean-Luc TAVERNIER, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), sur le niveau de l'inflation, ses perspectives et ses conséquences à moyen terme

À 16 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

- Audition de MM. Andrea ENRIA, président du conseil de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne (BCE) et Dominique LABOUREIX, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), sur les perspectives pour l'union bancaire et la réglementation prudentielle au sein de l'Union européenne, en commun avec la commission des affaires européennes

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Lundi 10 janvier 2022

À 14 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation presse

- Audition, en commun avec la commission des affaires sociales, de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, sur le projet de loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique

À 16 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation presse

- Examen du rapport de M. Philippe Bas et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 327 (2021-2022), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 10 janvier 2022, à 11 heures.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mardi 11 janvier 2022

À l'issue de la discussion générale en séance publique

Salle n° 216 et en téléconférence

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 327 (2021-2022), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique (rapporteur : M. Philippe Bas)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mercredi 12 janvier 2022

À 11 heures

Salle ½ Clemenceau – côté vestiaire et en téléconférence

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi de ratification de l'ordonnance modifiant le statut de la fonction publique communale en Polynésie française (sous réserve de son dépôt) ;

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 4853 (A.N., XVe lég.) pour garantir l'égalité et la liberté dans l'attribution et le choix du nom (procédure accélérée) (sous réserve de sa transmission) ;

- Examen des amendements éventuels à la proposition de loi n° 761 (2020-2021) relative au port du casque à vélo et dans le cadre d'autres moyens de transport, présentée par M. François Bonneau et plusieurs de ses collègues (rapporteur : M. Jérôme Durain)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 11 h 15

Salle ½ Clemenceau – côté vestiaire et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Didier Leschi, candidat présenté par le Président de la République, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, aux fonctions de directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (rapporteur : M. François-Noël Buffet) ;

- Vote sur la proposition de nomination par le Président de la République de M. Didier Leschi aux fonctions de directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration ;

- Dépouillement simultané au sein des commissions des lois des deux assemblées des scrutins sur la proposition de nomination par le Président de la République de M. Didier Leschi aux fonctions de directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration

Commission des affaires européennes

Mercredi 12 janvier 2022

À 16 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de MM. Andrea Enria, président du conseil de surveillance prudentielle de la Banque centrale européenne (BCE), et Dominique Laboureix, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), sur les perspectives pour l'union bancaire et la réglementation prudentielle au sein de l'Union européenne, en commun avec la commission des finances

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la protection des enfants

Mardi 11 janvier 2022

À 17 h 30

Salle n° 6351 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions restant en discussion du projet de loi restant en discussion

Commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique et de la proposition de loi relatives aux lois de financement de la sécurité sociale

Mercredi 12 janvier 2022

À 17 heures

Salle n° 6350 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique et de la proposition de loi restant en discussion

Commission d'enquête « afin de mettre en lumière les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France, et d'évaluer l'impact de cette concentration sur la démocratie »

Lundi 10 janvier 2022

À 15 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition commune de M. Nicolas Théry, président de la Confédération nationale du Crédit Mutuel et de M. Philippe Carli, président du groupe EBRA

À 17 heures

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Louis Échelard, président du directoire du groupe SIPA Ouest-France

Jeudi 13 janvier 2022

À 14 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Pascal Rogard, directeur général de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD)

À 15 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition commune de Mme Cécile Rap-Veber, directrice générale – gérante de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) et de M. Hervé Rony, directeur général de la Société civile des auteurs multimédias (SCAM)

Vendredi 14 janvier 2022

À 10 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Christophe Deloire, directeur général de Reporters sans Frontières (RSF)

À 11 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Emmanuel Vire, secrétaire général du SNJ-CGT

Commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques

Mercredi 12 janvier 2022

À 16 h 30

Salle n°263 et en téléconférence

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo.

- Audition de M. Guillaume POUPARD, Directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)1

- Audition de M. Olivier VÉRAN, Ministre des solidarités et de la santé

Commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France

Jeudi 13 janvier 2022

À 16 heures

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition commune d'internes et de jeunes médecins:

- . M. Gaëtan Casanova, président de l'intersyndicale des internes (ISNI)
- . Mme Mathilde Rencker, présidente de l'ISNAR-IMG (internes en médecine générale)
- . Dr Emanuel Loeb, président de Jeunes médecins
- . Dr Thomas Pinto, vice-président de Installés chez ReaGJIR

Mission d'information sur le thème : «Comment redynamiser la culture citoyenne ?»

Mercredi 12 janvier 2022

À 16 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Geneviève DARRIEUSSECQ, ministre déléguée auprès de la ministre des armées, chargée de la mémoire et des anciens combattants.

Mission d'information sur le thème : « La judiciarisation de la vie publique : une chance pour l'État de droit ? Une mise en question de la démocratie représentative ? Quelles conséquences sur la manière de produire des normes et leur hiérarchie ? »

Mardi 11 janvier 2022

À 15 heures

Salle René Monory et en téléconférence

- Audition conjointe de MM. Antoine Garapon, magistrat, docteur en droit, ancien secrétaire général de l'Institut des hautes études sur la justice, et Philippe Raynaud, professeur des universités, professeur émérite en sciences politiques de l'Université Paris II Panthéon-Assas.

À 16 h 15

Salle René Monory et en téléconférence

- Audition conjointe de Mme Pascale Joannin, directrice générale de la Fondation Robert Schuman, et M. Jacques Ziller, professeur de droit européen à l'université de Pavie, ancien professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

Mission d'information sur le thème : « Protéger et accompagner les individus en construisant la sécurité sociale écologique du XXIème siècle »

Jeudi 13 janvier 2022

À 9 h 30

Salle ½ Clemenceau côté vestiaire et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Franck CHAUVIN, président du Haut Conseil de la santé publique (HCSP).

À 10 h 30

Salle ½ Clemenceau côté vestiaire et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Géraud GUIBERT, président de La Fabrique Écologique.

Mission d'information sur « L'exploration, la protection et l'exploitation des fonds marins : quelle stratégie pour la France ? »

Mardi 11 janvier 2022

À 14 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

- Réunion constitutive

En application du vademecum sur les missions d'information adopté par la Conférence des Présidents du 13 octobre 2021, les suppléants ne peuvent pas participer aux réunions délibératives de la mission d'information.

Mission d'information sur le thème « Excellence de la recherche / innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française »

Mardi 11 janvier 2022

À 17 heures

Salle A120 et en téléconférence

- Réunion constitutive

En application du vademecum sur les missions d'information adopté par la Conférence des Présidents du 13 octobre 2021, les suppléants ne peuvent pas participer aux réunions délibératives de la mission d'information.