

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 9897

- « *Transformer l'essai de l'innovation : un impératif pour réindustrialiser la France* » - *Présentation du rapport d'information fait au nom de la mission d'information « Excellence de la recherche - innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française »* 9897
- *Communication (sera publiée ultérieurement)*..... 9907
- *Mission d'information sur la souveraineté économique - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)*..... 9908

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 9909

- *Grandes orientations de la politique étrangère américaine - Examen du rapport d'information (sera publié ultérieurement)*..... 9909
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord pour la mise en place d'un mécanisme d'échange et de partage de l'information maritime dans l'océan Indien occidental et de l'accord régional sur la coordination des opérations en mer dans l'océan Indien occidental – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 9909
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord portant révision de l'accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 9910
- *Projet de loi autorisant l'approbation de la convention de coopération judiciaire internationale entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations unies, représentée par le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 9914
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Autorité bancaire européenne relatif au siège de l'Autorité bancaire européenne et à ses privilèges et immunités sur le territoire français – Examen du rapport et du texte de la commission*..... 9917
- *Désignation de rapporteur*..... 9919
- *Conférence interparlementaire PESC-PSDC – Désignation des membres de la délégation du Sénat*..... 9919

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 9921

- *Mission d'information sur les risques liés au transport de produits à base de nitrate d'ammonium – Examen du rapport d'information et vote* 9921

- *Difficultés d'application des dispositions relatives à la continuité écologique prévues par la loi Climat et résilience – Audition de représentants de l'Office français de la biodiversité, de la direction générale de l'environnement de la Commission européenne, de la Fédération des associations de sauvegarde des moulins et de l'agence de l'eau Seine-Normandie (sera publié ultérieurement)..... 9930*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 9931

- *Mission d'information relative à l'état du patrimoine religieux - Examen du rapport et vote.... 9931*
- *Mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche - Examen du rapport et vote 9944*

COMMISSION DES FINANCES..... 9955

- *Contrôle budgétaire - Obligations assimilables du Trésor (OAT) vertes – Communication (sera publié ultérieurement)..... 9955*
- *Rapport annuel 2021 de l'AMF - Audition de M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF) 9955*
- *Projet de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 et projet de loi de finances rectificative pour 2022 - Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargé des comptes publics (sera publié ultérieurement)..... 9966*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 9967

- *Désignation de rapporteurs 9967*
- *Proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne - Examen du rapport et du texte de la commission..... 9967*
- *Audition de M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, pour la présentation de son rapport annuel..... 9974*
- *Audition de Mme Claire Hédon, Défenseure des droits, pour la présentation de son rapport annuel..... 9986*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 11 JUILLET ET À VENIR 9999

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 29 juin 2022**- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -*La réunion est ouverte à 9 h 30.***« Transformer l'essai de l'innovation : un impératif pour réindustrialiser la France » - Présentation du rapport d'information fait au nom de la mission d'information « Excellence de la recherche - innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française »**

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous allons maintenant entendre la présentation par Vanina Paoli-Gagin, rapporteur, et Christian Redon-Sarrazy, président, du rapport de la mission d'information sur la réindustrialisation sous l'angle de l'innovation, un sujet qui nous intéresse beaucoup.

Certains d'entre vous m'ont accompagnée, voilà une dizaine de jours, au salon VivaTech, au cœur de l'innovation : nous avons entendu beaucoup d'éléments positifs, mais aussi certaines craintes. Nous sommes donc très attentifs aux conclusions du travail de nos collègues.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Christian Redon-Sarrazy et moi-même sommes particulièrement honorés de vous présenter les conclusions de notre rapport d'information, intitulé « Transformer l'essai de l'innovation : un impératif pour réindustrialiser la France ».

L'incapacité du pays de Pasteur à développer un vaccin contre la covid-19 nous a rappelé brutalement que la France ne faisait plus partie des États leaders dans l'innovation. Serions-nous condamnés à un rôle de fournisseur d'innovations technologiques de qualité et bon marché, transformées par des entreprises étrangères en innovations industrielles qui nous reviennent sous forme d'importations, aggravant encore notre déficit commercial ?

C'est pour tenter de sortir de cette impasse que le groupe Les Indépendants – République et Territoires a demandé la création de la mission d'information « Excellence de la recherche/innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française ».

Nous avons constaté un paradoxe : notre pays investit massivement en faveur de l'innovation, mais pour des performances industrielles mitigées.

Depuis 2000, l'effort de l'État en faveur de l'innovation s'est sensiblement accru, avec une accélération à partir de 2010 *via* les programmes d'investissement d'avenir, les PIA. Les trois premiers PIA ont mobilisé 57 milliards d'euros, tandis que 54 milliards d'euros supplémentaires vont être investis dans le cadre du PIA 4 et de France 2030. Ainsi, en vingt ans, 110 milliards d'euros auront été engagés pour soutenir l'innovation.

Cet investissement massif ne doit pas occulter nos difficultés persistantes à faire émerger de nouveaux champions industriels. Des champions industriels, nous en avons, mais

ce sont pour la plupart des grands groupes issus de la privatisation de l'économie, héritiers d'anciennes entreprises publiques.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – À cette époque, nous n'étions pas désindustrialisés !

M. Pierre Louault. – C'était un autre monde...

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Certes, les dispositifs publics ont favorisé l'essor d'un écosystème très dynamique de start-up : la *French Tech* en compte 20 000, contre 1 000 en 2013, et près de 11,6 milliards d'euros ont été levés en capital-risque l'année dernière.

Toutefois, les principaux bénéficiaires de ces dispositifs et investissements sont des entreprises du numérique, du *soft* et des technologies de l'information et de la communication. Sur les vingt-six licornes dont nous nous enorgueillissons, une seule est industrielle...

Christian Redon-Sarrazy va maintenant vous présenter les prérequis que nous avons identifiés, constitutifs d'un changement systémique de nos approches.

M. Christian Redon-Sarrazy, président de la mission d'information. – Nous avons conclu que quatre conditions préalables devaient être remplies pour que les mesures proposées soient réellement efficaces.

D'abord, notre pays doit investir massivement dans l'éducation et la recherche, faute de quoi nous ne pourrions anticiper les futures ruptures technologiques. Notre collègue Jean Pierre Moga insiste sur ce point chaque année dans son avis budgétaire.

Deux chiffres illustrent la gravité de la situation : depuis plus de vingt ans, nos dépenses de recherche et développement stagnent à 2,2 % du PIB, loin de l'objectif de 3 % fixé par le Conseil européen de Lisbonne ; la dépense moyenne par étudiant baisse de 0,8 % chaque année depuis 2010, avec des conséquences assez inquiétantes sur la qualité des apprentissages.

Il est donc indispensable de poursuivre et d'accentuer l'effort entamé à travers la loi de programmation de la recherche, mais aussi d'adopter de toute urgence une loi de programmation de l'enseignement supérieur.

Ensuite, il nous faut réindustrialiser notre pays par l'innovation.

Alors que l'industrie représentait 28 % du produit intérieur brut (PIB) de la France en 1968, ce ratio s'est dégradé jusqu'à 10 % en 2018, alors qu'il s'élève à 20 % en Allemagne et à 15 % en Italie. Cette désindustrialisation a eu inévitablement des conséquences sur l'emploi, mais aussi sur l'innovation, puisque 70 % des dépenses privées de recherche et développement sont assurées par l'industrie manufacturière.

La politique de recherche et d'innovation doit donc être réorientée vers la réindustrialisation. Pour cela, il faut privilégier les partenariats de recherche et de transfert de technologie avec les entreprises françaises et, surtout, fixer des conditions de localisation sur le territoire lorsqu'une entreprise bénéficie ou a bénéficié d'investissements publics ou de brevets français.

Le troisième prérequis concerne la diffusion de la culture de l'innovation et de l'entrepreneuriat.

Innover et entreprendre, c'est prendre des risques, à commencer par celui d'échouer. Or, en France, l'échec n'est pas accepté socialement, notamment du fait d'un système éducatif qui inculque la peur de l'erreur. Une réforme de nos méthodes pédagogiques paraît donc indispensable pour modifier la perception française de l'échec.

Il convient également d'élargir le vivier des innovateurs potentiels par des politiques ciblées en direction de deux catégories aujourd'hui sous-représentées dans les formations scientifiques et d'ingénieurs : les filles et les jeunes issus des classes sociales les moins favorisées, en particulier dans les territoires éloignés des métropoles. Il est assez insupportable que, dans ces territoires, l'accès à l'enseignement supérieur soit aussi difficile par rapport aux métropoles.

Par ailleurs, il faut revoir les méthodes d'évaluation des chercheurs pour renforcer les synergies entre la recherche académique et les entreprises, et multiplier les lieux de frottement entre monde académique et monde économique. Au niveau du doctorat, en particulier, nous souhaitons voir se développer les laboratoires communs et les conventions industrielles de formation par la recherche (Cifre), dont le nombre a augmenté mais reste insuffisant.

Enfin, nous devons mettre en place une véritable stratégie de l'innovation.

En effet, la France a une vision trop linéaire de l'innovation, conduisant les pouvoirs publics à soutenir celle-ci essentiellement au travers d'appels à projets, qui ne permettent pas de construire des feuilles de route industrielles et technologiques. Répondre à un appel à projets suppose beaucoup d'énergie, de temps et de travail, mais parfois tout s'arrête ensuite, sans évaluation *ex post* ni construction d'une stratégie de long terme.

À l'issue de nos 67 auditions, nous sommes convaincus qu'une stratégie de l'innovation globale et cohérente doit reposer sur quatre piliers : des écosystèmes territoriaux pilotés par les régions, en lien avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ; une approche holistique combinant le soutien aux projets en amont avec un appui des phases aval ; une stratégie nationale coordonnée avec les dispositifs européens de soutien public à l'innovation ; des gouvernances agiles et resserrées, capables d'exécuter des décisions en circuit court fondées sur une évaluation régulière de l'impact économique des projets et sur une veille stratégique et prospective permanente.

C'est sur cette base solide que nos propositions opérationnelles, que Mme Paoli-Gagin va maintenant vous présenter, pourront porter leurs fruits.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Nous avons défini trois axes d'action pour soutenir collectivement et efficacement le développement des entreprises industrielles innovantes.

Nous avons souhaité être nous-mêmes un peu innovants dans la méthode : après de nombreux rapports sur l'innovation, la recherche, la création d'entreprise et le financement des entreprises, nous avons entendu proposer des mesures en nombre limité, mais directement opérationnelles et auxquelles chacun prendrait sa part. De fait, soutenir la croissance et le

développement des entreprises industrielles innovantes est l'affaire de tous : Parlement, Gouvernement et acteurs privés.

Le Parlement, notamment le Sénat, a un rôle non négligeable à jouer, dans la mesure où les deux tiers des dépenses de soutien à l'innovation sont des incitations fiscales, *via* notamment le crédit d'impôt recherche (CIR), qui mobilise 6,6 milliards d'euros par an.

Nous constatons, avec d'autres, que l'efficacité du CIR est inversement proportionnelle à la taille des entreprises bénéficiaires.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Bien sûr !

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – En 2019, une étude de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (Cnepi) a montré qu'un euro de CIR versé aux PME accroît de 1,4 euro leurs dépenses de recherche et développement ; en revanche, le même euro de CIR versé aux grandes entreprises accroît leurs dépenses de recherche et développement de 40 centimes seulement.

L'argent public étant rare, nous devons, dans un souci de saine gestion, l'employer là où il produit le plus grand effet de levier. Or, si 91 % des bénéficiaires du CIR sont des PME, celles-ci ne représentent que 32 % de la créance fiscale ; inversement, les 10 % des bénéficiaires les plus importants, des grands groupes, perçoivent 77 % du montant total du crédit d'impôt.

Comme on nous a expliqué que le CIR était un dispositif formidable, et que perturber sa stabilité et sa lisibilité risquerait de décourager l'investissement, nous avons décidé de maintenir l'enveloppe constante, mais de renforcer l'efficacité du dispositif en y apportant, à la marge, certaines modifications fiscales.

Plus précisément, il s'agirait de supprimer le CIR au-delà de 100 millions d'euros de dépenses de recherche et développement ; le taux serait augmenté à due concurrence en deçà de ce plafond. En outre, nous trouverions juridiquement et fiscalement cohérent que ce plafond soit calculé au niveau de la holding de tête pour les groupes pratiquant l'intégration fiscale.

De même, nous proposons de doubler le plafond du crédit d'impôt innovation (CII), pour le porter à 800 000 euros, afin de mieux accompagner le passage à l'échelle des PME industrielles innovantes, notamment en les aidant à financer des démonstrateurs industriels, plus coûteux que la version bêta d'un logiciel développé par une entreprise de la *French Tech*.

En outre, nous proposons un coupon recherche-innovation de 30 000 euros à destination des PME, dans la limite d'une enveloppe globale de 120 millions d'euros. Il s'agit d'infuser la recherche dans toutes les entreprises, même traditionnelles, pour leur permettre de maintenir leur avantage concurrentiel.

Tous ceux d'entre vous qui souhaitent cosigner les amendements déposés sur ces sujets seront les bienvenus.

Le Gouvernement, quant à lui, doit s'impliquer à travers trois types d'actions.

D'abord, il convient de mobiliser la commande publique au service des entreprises industrielles innovantes. Si les Gafami existent, c'est parce que l'État américain a fait preuve d'un volontarisme remarquable depuis l'après-guerre...

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – C'est certain !

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Depuis 1945, l'État américain est le premier acheteur de technologies innovantes et le premier financeur de start-up, avant les fonds d'investissement ! En France, la commande publique ne joue absolument pas son rôle vis-à-vis des PME. Les chefs d'entreprise que nous avons interrogés sont unanimes : ils préfèrent de beaucoup du chiffre d'affaires à de la subvention – sans compter que pour 1 euro public dépensé, c'est en réalité seulement 70 centimes qui bénéficient aux entreprises.

La commande publique représente 111 milliards d'euros par an : il s'agit donc d'un levier majeur de soutien aux entreprises innovantes. De nombreux pays, y compris nos voisins européens les plus proches, recourent à cet outil bien davantage que nous.

Nous tenons, à cet égard, à tordre le cou à une idée fausse, mais malheureusement très répandue. Non, les règles européennes ne sont pas à l'origine de notre incapacité à soutenir nos entreprises à travers la commande publique. D'éminents spécialistes nous ont expliqué que c'était juridiquement faux. Du reste, nos voisins, soumis aux mêmes règles européennes que nous, savent en tirer un meilleur parti.

De fait, comme souvent, nous surinterprétons les règles.

M. Laurent Duplomb. – Et voilà !

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – L'administration ouvre un double parapluie : il y a doute, donc on ne fait pas... L'administration doit cesser de s'abriter derrière cette fausse interprétation, et peut-être aussi être plus formée à l'achat public innovant.

S'il est vrai que l'Union européenne ne dispose pas d'un *Small Business Act* qui réserverait une partie de la commande publique aux PME de l'espace économique européen (EEE), nous nous mettons nous-mêmes des bâtons dans les roues à travers une conception rigide et peureuse des règles de marchés publics. L'Allemagne, *a contrario*, utilise toutes les souplesses du code des marchés publics ; elle se permet même de l'assortir d'autres objectifs, de nature économique, écologique ou sociale, pour favoriser ses entreprises nationales. Pourquoi pas nous ?

Ensuite, il est nécessaire de renforcer les initiatives visant à faciliter les démarches administratives et à raccourcir les délais, pour aligner le temps administratif sur le temps économique.

Vous le constatez tous, dans votre département : les chefs d'entreprise ne nous croient plus, depuis trente ans qu'ils voient se créer des commissions de simplification des normes ou du millefeuille administratif et que, nous le savons tous, c'est l'exact inverse qui se produit. Démarrer un laboratoire de thérapie génique est immédiat en Suisse ; en France, il faut attendre neuf mois et demi, au minimum, après le dépôt de la demande...

Nous devons systématiser les procédures menées en parallèle et non de façon séquentielle, mais aussi multiplier sur nos territoires les sites industriels clés en main,

compatibles avec le « zéro artificialisation », purgés et « dérisqués » administrativement, en privilégiant les anciennes friches industrielles.

Enfin, alors que la propriété intellectuelle est une source majeure de compétitivité, cet enjeu est insuffisamment pris en compte par les pouvoirs publics et les PME. À l'instar de ce qui existe dans d'autres pays, nous proposons la création d'un Haut-commissariat à la propriété industrielle, placé auprès du Premier ministre, afin d'intégrer cet enjeu, au plus haut niveau, à la stratégie globale de soutien à l'innovation.

Les acteurs privés ont également un rôle majeur à jouer pour soutenir toutes les étapes du développement des entreprises industrielles innovantes.

À l'image de l'initiative Tibi, il faut mobiliser les investisseurs institutionnels, en particulier les mutuelles et les organismes de prévoyance, par exemple pour créer des fonds de fonds abondant des fonds dans la *biotech*, une industrie avec un temps de retour sur investissement très long. Il faut créer des fonds de croissance, avec des poches profondes et une sensibilisation aux spécificités du temps industriel et de la mobilisation massive de capitaux que nécessite la création de nouveaux outils de production.

Pour que ces financements soient efficaces, il faut cesser de vouloir tout financer chichement : nous devons faire des choix et concentrer les capitaux sur un certain nombre d'entreprises à fort potentiel de croissance, pour en faire des champions européens, voire mondiaux, avant leurs concurrentes étrangères. Le temps technologique s'accélère dans les pays qui mettent beaucoup d'argent sur la table. Certains pays ont dépassé les 3 % du PIB, l'objectif de Lisbonne dont, pour notre part, nous sommes encore loin...

Il faut aussi améliorer la formation des analystes financiers aux problématiques propres à l'industrie et les inciter à répartir leurs investissements sur l'ensemble du territoire. Actuellement, alors que les deux tiers des start-up sont localisées hors d'Île-de-France, 82 % des financements se concentrent sur Paris et la région parisienne...

Par ailleurs, la France doit s'engager dans la création d'un Nasdaq européen pour les licornes du numérique, dont le marché est mature. C'est essentiel pour avoir des sorties en liquidités et pour bloquer l'achat des pépites européennes par des entreprises étrangères. Un compartiment pourrait être préparé pour nos futures licornes industrielles.

Enfin, les grands groupes doivent s'impliquer davantage dans l'émergence et la croissance des entreprises innovantes. De fait, on ne peut pas dire qu'ils jouent un rôle de grands frères bienveillants : leur tendance oligopolistique est liée aussi à leur histoire publique. Pour les inciter à changer d'approche, nous proposons d'intégrer dans les critères de responsabilité sociale des entreprises (RSE) la collaboration avec les PME innovantes.

M. Christian Redon-Sarrazy, président de la mission d'information. – Ce sujet nous préoccupe tous, quels que soient notre orientation politique et le territoire que nous représentons. Il s'agit de créer les conditions pour que l'innovation nous permette de reconquérir notre souveraineté industrielle. Cette reconquête, j'y insiste, se fera avec la contribution de tous les territoires, et non des seules métropoles.

Dès le départ, Vanina Paoli-Gagin a choisi de présenter un nombre restreint de recommandations opérationnelles destinées à améliorer l'efficacité des dépenses publiques consacrées à l'innovation et, surtout, à les mettre au service de la réindustrialisation de nos

territoires. Comme elle l'a souligné, nous n'atteindrons cet objectif qu'en agissant collectivement – Parlement, autres pouvoirs publics et acteurs privés.

À l'heure où le Parlement est souvent critiqué pour son impuissance, j'espère que nous vous avons convaincus du rôle que nous avons à jouer en matière de réindustrialisation. Je connais l'implication de la présidente Primas et des autres membres de la commission des affaires économiques sur ces questions.

Il n'y a pas de fatalité française ! Vanina Paoli-Gagin déposera à l'automne une série d'amendements transpartisans destinés à renforcer la compétitivité de nos PME par l'innovation. Nous serions heureux de vous compter parmi leurs cosignataires.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je salue ce très bon rapport, fruit d'auditions passionnantes. Je pense, moi aussi, qu'il y a une coalition transpartisane à bâtir pour un sursaut industriel et de l'innovation.

J'approuve nombre des propositions avancées, qui peuvent être engagées relativement vite.

Je tiens à insister sur le problème, considérable, des ressources humaines. Je pense en particulier à notre situation dramatique dans le domaine des mathématiques. Nous sommes l'avant-dernier pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), juste devant le Chili, pour le niveau en mathématiques... On peut se raconter toutes les histoires que l'on veut, mais il n'y aura pas d'innovation technologique sans culture mathématique !

Jadis, quand on baissait en maths, le phénomène touchait les personnes les moins éduquées, mais notre élite mathématique se maintenait. Aujourd'hui, nos meilleurs ne sont même plus dans l'élite mathématique. C'est donc encore plus grave.

Nous devons demander au Gouvernement un plan de remise à niveau de la formation mathématique, et plus largement scientifique, de nos enfants. Le problème n'est pas seulement lié à la réforme débile du lycée : l'apprentissage des cultures scientifiques et techniques commence dès la maternelle et le primaire. Songez qu'on ne fait presque plus de calcul mental ! C'est délirant...

Je ne suis pas une étatiste forcenée, contrairement à ce qu'on peut croire : je suis assez favorable au rôle des régions en matière d'innovation. Reste qu'il faut une ambition collective. Je pense ainsi qu'il faudrait doubler le nombre de nos ingénieurs et doctorants dans les secteurs potentiellement innovateurs.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Oui, mais sans baisser le niveau.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Sans baisser le niveau, mais sans couperet débile. Ainsi, il arrive que des personnes échouent à 0,5 point de la note requise : un tel écart est évidemment rattrapable.

Cette multiplication par deux devrait être notre objectif. Avec, par exemple, des redoublements en classes préparatoires, pour permettre aux élèves concernés de se hisser.

Enfin, le dispositif des Cifre n'est pas suffisant, non pas tant financièrement que, peut-être, culturellement. Notre avenir dépend pour beaucoup des PME, lesquelles – il faut le

reconnaître – sont nombreuses à être sous-traitantes des grands groupes ou à les avoir pour clients. À leur attention, une campagne de communication devrait être lancée, sur le thème : les doctorants ne sont pas des chercheurs Tournesol... En Allemagne, il y a foule de doctorants-chercheurs au sein des entreprises.

En Allemagne toujours, au-delà du niveau de crédits par étudiant, le maillage des universités est plus diffus sur le territoire que celui, en France, de nos grandes universités, très centralisées. Nos universités ne sont pas suffisamment réparties pour créer une interface entre les patrons de PME, le milieu local de l'innovation et les universités.

À Béthune, grâce à la présence d'une université délocalisée et de plusieurs instituts universitaires de technologie (IUT), une interaction considérable s'est nouée entre le milieu industriel local et les structures de formation, qui produit de l'innovation. Mais il y a des territoires entiers où cela n'existe pas.

Dans la loi que vous préconisez sur l'université, je pense que cet enjeu devra être abordé. Comme maire d'Athis-Mons, j'ai dû batailler ferme pour obtenir un IUT. Or on a constaté que les diplômés de cet établissement venaient de quartiers et de milieux modestes et n'auraient jamais été dans le centre de Paris, pour de multiples raisons. Le maillage de la présence universitaire est donc fondamental pour démocratiser l'accès à l'enseignement supérieur et nous doter de ressources humaines adaptées.

La loi de programmation de la recherche est notoirement insuffisante, non seulement en crédits – au bout du compte, on sera peut-être même en deçà des 2,2 % du PIB – mais aussi du fait de la méthode des appels à projets, qui ne finance pas la pérennité des labos. C'est mon seul petit regret à propos du rapport d'information : il aurait fallu insister davantage sur les faiblesses de cette programmation et la nécessité de l'actualiser.

Enfin, je félicite le président et la rapporteur pour leur analyse du CIR. On sort du « tout ou rien », ce qui est déjà une étape intéressante...

M. Patrick Chaize. – À propos des start-up, vous avez parlé principalement de leur financement. Or ce n'est pas l'aspect que les dirigeants de start-up mettent le plus en avant : le plus compliqué, pour eux, c'est l'accès au *cloud*, la sécurité de leurs travaux, la garantie de pouvoir conserver leurs avancées sur le territoire national. Chaque fois qu'ils essaient de créer des partenariats avec ce souci de souveraineté, ils se heurtent à des délais incompatibles avec leurs attentes et reçoivent des réponses qui ne sont pas à la hauteur de leurs besoins. Une approche exclusivement financière du soutien aux start-ups serait donc une grave erreur.

M. Pierre Louault. – S'agissant des marchés publics, le cahier des charges est souvent élaboré par des maîtres d'œuvre qui ne sont pas ouverts aux nouvelles technologies. De même, les grands marchés publics de l'État sont conçus par des hauts fonctionnaires qui ne connaissent pas l'évolution technologique et se couvrent de tous côtés.

Comme président de communauté de communes, je me suis fait retoquer par le tribunal administratif, parce que des entreprises s'étaient plaintes d'avoir été doublées par un candidat qui présentait une proposition moins chère et plus efficace.

Un autre problème tient à l'usage des fonds européens. De fait, notre administration, la plupart du temps, ne comprend rien aux mécanismes de ces fonds et rend

quasiment impossible leur usage par les entreprises. Là aussi, je me suis bagarré des années durant : je peux vous dire qu'il faut du tempérament pour faire admettre à l'administration que l'action menée est conforme aux règles européennes. C'est pour vous protéger et protéger les entreprises, nous dit-on : c'est vrai que, si l'on n'utilise jamais les fonds, on ne risque pas d'avoir à les rembourser...

Mme Sophie Primas, présidente. – Pour distribuer les fonds Leader (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) au travers d'une association, je connais cela par cœur...

M. Pierre Louault. – Nous sommes vraiment très en retard dans ce domaine.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Et nous ne consommons même pas tous nos crédits !

M. Daniel Gremillet. – Qu'est-ce que l'innovation ? C'est d'avoir tourné le dos à l'industrie qui a tué l'innovation !

Il y a les innovations naturelles, celles du quotidien. À cet égard, il faut accompagner les investissements industriels : une entreprise industrielle normalement constituée, quelle que soit sa taille, innove automatiquement.

Il en résulte toute une culture de formation et d'embauche. On peut lancer des slogans sur le nombre d'ingénieurs, mais il faut, d'abord, le tissu d'entreprises permettant aux personnes formées de travailler et d'innover. De ce point de vue, l'appel à projets ne correspond pas, absolument pas, à ce qu'il faudrait faire.

Le CIR est essentiel, mais il l'est tout autant qu'une entreprise n'en bénéficie pas pour, ensuite, produire ailleurs. Nous devons absolument travailler sur cette question.

Enfin, je partage votre analyse sur la commande publique. Voyez l'hydrogène : on en parle depuis longtemps, mais cela n'avance pas, parce qu'on n'est pas capable de passer à la phase industrielle. Or c'est grâce aux régions qui commandent les premières motrices à hydrogène que ce cap sera franchi. Il s'agit, là non plus, de l'innovation du quotidien, mais d'une innovation plus risquée, tout à fait nécessaire à la réindustrialisation.

J'insiste à nouveau : le point de départ, c'est la production industrielle. S'il y a production industrielle, il y aura innovation, y compris dans les plus petites entreprises.

M. Franck Montaugé. – Christian Redon-Sarrazy a insisté sur l'évaluation régulière de l'impact des processus de recherche. L'évaluation *in itinere* est aujourd'hui largement insuffisante et menée exclusivement par la puissance publique. *A contrario*, les agences américaines Darpa (Agence pour les projets de recherche avancée de défense) et Barda (Agence pour la recherche et le développement biomédical avancé) placent les acteurs privés compétents au cœur des processus d'évaluation et de décision.

Dans les auditions que nous avons menées sur la souveraineté économique, cette question a été abordée. Nous devons progresser en matière de culture d'évaluation, y compris, parfois, pour arrêter des projets dont on considère, après évaluation, qu'ils ne mènent nulle part ou dans une mauvaise direction.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Sur le niveau en mathématiques, je comprends le courroux de Mme Lienemann et sa demande d'un plan de rattrapage. Reste que l'impéritie actuelle est aussi le fruit, excusez-moi de vous le dire, ma chère collègue, d'objectifs funestes adoptés par le passé, comme celui de mener 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Quel rapport avec le niveau en CE1 ?

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Résultat : tous les niveaux ont baissé. La situation présente est la conséquence d'un tel horizon égalitariste.

Doubler le nombre d'ingénieurs, c'est en effet indispensable. Vous avez raison aussi sur le développement des Cifre et la promotion des doctorants en entreprise. À cet égard, certains circuits doivent aussi être simplifiés.

Vous avez raison également sur l'Allemagne, mais je rappelle que nous sommes un État unitaire, ce qui change tout. Les Länder ont une large autonomie de décision et peuvent même prendre des participations financières dans des entreprises. Nous sommes loin de ce modèle.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – C'est possible en France aussi !

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Certes, mais pas dans les mêmes proportions. Cela dit, je pense que nous sommes tous d'accord pour considérer qu'il faut décentraliser et déconcentrer pour rendre notre État plus efficace.

Nous estimons, comme vous, que la programmation pluriannuelle est insuffisante à ce stade ; mais ce n'était pas, à strictement parler, l'objet de notre rapport.

Monsieur Chaize, nous parlons des start-up industrielles. Leurs problèmes sont différents de ceux des start-up de la *tech* ou du *cloud*, dont l'écosystème de financement, en effet, fonctionne. La logique comme le volume nécessaire ne sont pas les mêmes dans l'industrie, où le temps est long. Néanmoins, vous avez tout à fait raison sur les verrous administratifs : une plus grande souplesse est nécessaire.

M. Louault a tout à fait raison sur l'achat innovant, dont nous proposons d'améliorer les conditions, comme sur les fonds européens. Chaque année, toutes les régions rendent des fonds : c'est la honte... On pointe la lourdeur des procédures européennes, mais les Italiens et les Allemands y arrivent très bien. Faisons donc notre autocritique, en ayant conscience de nos atouts et de notre capacité à faire mieux !

En effet, monsieur Gremillet, l'innovation industrielle est une innovation du réel, liée à la production. Au reste, les entreprises industrielles sont condamnées à l'innovation perpétuelle pour garder leur marché. Ce processus est tout à fait incompatible avec la logique des appels à projets.

Enfin, les délocalisations après captation du CIR sont, en effet, très fâcheuses. C'est pourquoi nous proposons de poser des conditions. L'argent public ne doit pas financer des entreprises qui, ensuite, contribueront à dégrader notre balance commerciale à partir de nos innovations.

Vous avez parfaitement raison sur l'hydrogène : c'est la commande publique locale qui amorcera, peut-être, le développement de ce marché. L'Espagne est en avance sur nous dans ce domaine. Pendant que nous avons des velléités, d'autres agissent... Nous devons faire mieux.

Enfin, je souscris au propos de M. Montaugé sur l'évaluation en continu des processus de recherche et d'innovation. L'Union européenne devrait se doter de structures équivalentes aux agences américaines qu'il a citées.

M. Christian Redon-Sarrazy, président de la mission d'information. – C'est dans la mesure où nous disposerons d'évaluations efficaces et continues que nous pourrions financer des projets risqués. Financer le risque suppose un effort d'évaluation.

France Digitale nous a expliqué comment étaient réparties les aides dans le domaine quantique : cela interroge sur la capacité de la puissance publique à s'assurer que les fonds sont dépensés conformément aux objectifs initiaux.

L'énergie consacrée à la phase amont est telle que la phase aval est négligée. Or l'évaluation doit se poursuivre, ce qui permettrait, parfois, de corriger certaines trajectoires.

Mme Sophie Primas, présidente. – Un grand nombre de vos propos, monsieur le président, madame le rapporteur, font écho à notre travail en cours sur la souveraineté économique, qui traite évidemment de l'industrie.

À titre personnel, j'ai quelques points de désaccord sur l'emploi du crédit d'impôt recherche, mais il faut de la diversité dans les opinions... Nous pourrions poursuivre ce débat ultérieurement.

Nous sommes unanimes à considérer qu'il faut travailler sur l'éducation : c'est le terreau indispensable à la restauration d'éléments de souveraineté.

J'ai beaucoup entendu aussi que notre pays était corseté, notamment par des dispositifs d'appels à projets qui nécessitent beaucoup de moyens et favorisent l'ultra-sensibilité au risque – le même constat peut être dressé pour les collectivités territoriales. Or, à force de ne prendre aucun risque, on ne fait plus rien... Il est temps d'insuffler un peu d'air, de liberté et de mouvement !

Je remercie le groupe Les Indépendants – République et Territoires, dont le président a assisté à notre réunion, d'avoir initié ce travail.

La réunion est close à 12 h 00.

Mercredi 6 juillet 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Communication (sera publiée ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

**Mission d'information sur la souveraineté économique - Examen du rapport
d'information (sera publié ultérieurement)**

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 00.

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

Mercredi 6 juillet 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Grandes orientations de la politique étrangère américaine - Examen du
rapport d'information (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

- Présidence de M. Cédric Perrin, vice-président -

**Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord pour la mise en place d'un
mécanisme d'échange et de partage de l'information maritime dans l'océan
Indien occidental et de l'accord régional sur la coordination des opérations en
mer dans l'océan Indien occidental – Examen du rapport et du texte de la
commission**

M. Cédric Perrin, président. – Nous examinons à présent le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord pour la mise en place d'un mécanisme d'échange et de partage de l'information maritime dans l'océan Indien occidental et de l'accord régional sur la coordination des opérations en mer dans l'océan Indien occidental, sur le rapport de notre collègue Joël Guerriau.

M. Joël Guerriau, rapporteur. – L'océan Indien est un des hauts lieux stratégiques de la planète. Troisième plus grand océan du monde, il abrite la plus importante route maritime commerciale et il est au cœur des rivalités entre les États les plus puissants du globe. La sécurité de ses détroits et couloirs de navigation permettant la libre circulation des marchandises et des énergies fossiles est essentielle au bon fonctionnement de l'économie mondiale.

Certains des États qui bordent l'océan Indien connaissent une instabilité politique qui peut avoir des répercussions sur la sécurité en mer. Ainsi, au début des années 2000, le littoral somalien a été le théâtre d'actes de piraterie et d'attaques contre des navires marchands ou plaisanciers, qui ont affaibli les économies régionales et déstabilisé le commerce international.

La communauté internationale a réagi, d'abord pour la Somalie en 2008, ensuite pour le Golfe de Guinée en 2011, avec des opérations comme *Atalante*, *Ocean Field* et la TF150, sous l'égide des Nations unies. Dès 2009, la Commission de l'océan Indien (COI) a entamé une réflexion pour lutter contre l'insécurité maritime dans la région, privilégiant une vision globale des menaces maritimes.

C'est ainsi qu'est né, en 2012, le programme MASE (*Maritim Security*), dans lequel s'inscrivent les deux accords soumis à ratification. L'Union européenne le finance à

hauteur de 42 millions d'euros sur la période 2013-2022. La France, par ailleurs membre de la COI, est cosignataire de ces accords au titre des territoires ultramarins de La Réunion, de Mayotte et des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Les Comores, Djibouti, Madagascar, Maurice et les Seychelles ont signé ces accords le 29 avril 2018 à Balaclava, lors de la conférence ministérielle sur la sécurité maritime. La France et le Kenya les ont signés quelques mois plus tard, le 26 novembre 2018, à Nairobi, à l'occasion de la convention sur l'économie bleue au Kenya. D'autres États pourraient être associés prochainement, comme la Somalie ou la Tanzanie.

Concrètement, les présents accords cherchent à favoriser la coopération et la coordination des États côtiers, afin de leur permettre de jouer un rôle de premier plan en matière de surveillance maritime de la région de l'océan Indien occidental. Deux centres régionaux sont au cœur de cette collaboration : le centre régional de fusion d'information maritime, situé à Madagascar et le centre régional de coordination des opérations, installé aux Seychelles. Ces deux centres sont d'ores et déjà opérationnels. Si nous avons auditionné une vingtaine de hauts fonctionnaires de différents ministères, je regrette de n'avoir pu visiter au moins un centre, afin d'évaluer leur efficacité.

La ratification de ces accords permettra à la France de prendre toute sa place dans l'échange d'informations et la coordination des actions conjointes en mer dans l'océan Indien occidental. La France a annoncé qu'elle envisage d'émettre des réserves, lors de la transmission de ces accords à la COI, afin de s'assurer du respect de sa législation, notamment en matière d'informations ou de matériels classifiés, de pouvoirs de police, de compétence juridictionnelle et de coopération judiciaire. Des accords sous forme d'échanges de lettres sont prévus avec chaque État signataire, afin de s'assurer du respect de notre réglementation en matière de transfert de données à caractère personnel.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier. Son examen en séance publique n'est pas encore inscrit à l'ordre du jour, mais il devrait l'être selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi souscrit votre rapporteur.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord portant révision de l'accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Cédric Perrin, président. – Nous examinons à présent le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord portant révision de l'accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien, sur le rapport de notre collègue Vivette Lopez.

Mme Vivette Lopez, rapporteur. – Créée au début des années 1980, la Commission de l'océan Indien (COI) est une organisation régionale intergouvernementale qui regroupe cinq États du sud-ouest de l'océan Indien : les Comores, Madagascar, Maurice, les Seychelles et la France, au titre de La Réunion. Il s'agit de la seule organisation régionale

d’Afrique à être composée exclusivement d’îles et francophone. En effet, des liens historiques nous unissent à ces États insulaires qui, pour une période plus ou moins longue, ont tous été sous souveraineté française.

À l’origine, le champ de la coopération de la COI était circonscrit à quatre domaines : la diplomatie, l’économie et le commerce, l’agriculture, ainsi que les sciences et l’éducation. Progressivement, les domaines d’action se sont étendus, entre autres, à la lutte contre le changement climatique, à la sécurité alimentaire et sanitaire, à l’économie bleue, ou encore à la sécurité maritime.

Compte tenu, d’une part, des nouveaux enjeux de la coopération régionale dans l’Indianocéanie – comme le défi climatique ou la connectivité numérique – et, d’autre part, de l’extension progressive des domaines d’intervention de la COI, les États membres se sont engagés dans un processus de modernisation de l’organisation afin de lui donner les moyens de ses ambitions.

Sur la base de la déclaration de Moroni, signée par les États membres en août 2019, qui définit les orientations politiques et stratégiques de l’organisation, l’accord de Victoria de 1984, texte fondateur de la COI, a fait l’objet d’une révision adoptée en mars 2020 et soumise aujourd’hui à l’examen du Parlement en vue de sa ratification.

Outre l’extension des domaines de coopération précédemment évoquée, l’accord tend à affirmer l’identité de la COI en inscrivant l’insularité et l’appartenance à l’espace africain du sud-ouest de l’océan Indien comme critères d’adhésion. Cette disposition permet de garantir l’identité de la commission comme organisation régionale de proximité, sa cohésion, ainsi que son caractère francophone et africain.

En outre, le présent accord tend à assainir la gestion financière de la commission. En effet, la COI rencontre des difficultés de gestion de ses ressources, qu’elle travaille à améliorer. Ces difficultés trouvent leur origine dans le fait que, depuis 2011, près de 600 000 euros de dépenses ont été déclarés inéligibles par l’Union européenne sur les projets qu’elle finance. Ces dépenses se transforment alors en dettes pour la COI, qui représentent 40 % de son budget annuel.

Enfin, les États membres ont souhaité renforcer le volet institutionnel de l’organisation, afin de l’accompagner dans ses nouvelles missions. La COI a décidé de maintenir l’unanimité comme mode de décision, de doubler le nombre de réunions annuelles du conseil des ministres – son organe décisionnel –, d’instaurer un sommet quinquennal des chefs d’État et de gouvernement, et de porter le mandat de son secrétaire général de quatre à cinq ans non renouvelable.

Si cette réforme de l’organisation est évidemment bienvenue, elle suscite plusieurs remarques et interrogations. Dans son discours du 23 octobre 2019 prononcé en clôture du sommet *Choose La Réunion*, le Président de la République insistait sur la nécessité, pour les territoires français de la zone – La Réunion et Mayotte –, de tirer parti des potentiels importants de la région, en renforçant l’intégration et la coopération régionales. Or, en raison d’un contentieux territorial qui oppose la France aux Comores, Mayotte n’est pas membre de plein droit de la COI. Les consultations diplomatiques ont néanmoins ouvert la voie à une participation de représentants mahorais à des projets d’intérêt commun, après une autorisation préalable des États membres. Il n’y a donc pas, à ce jour, de démarches pour l’adhésion de

Mayotte à l'organisation, mais des actions sont entreprises pour mieux associer le département à certains programmes.

Par ailleurs, l'un des axes de notre politique étrangère consiste à accroître la présence française auprès des enceintes régionales qui sont en mesure de contribuer au développement du multilatéralisme renforcé et rénové que la France appelle de ses vœux. À ce titre, la participation à la COI s'inscrit dans la stratégie française en Indopacifique. Or, malgré les efforts entrepris par la présidence française qui s'est achevée en février dernier, l'organisation manque d'une vision stratégique claire et assumée au plus haut niveau des États membres, ainsi que de moyens financiers idoines.

En effet, le nouveau plan de développement stratégique, qui constitue la feuille de route de la COI, tarde à être adopté. En outre, le sommet des chefs d'État et de gouvernement, censé fixer le cap de la COI et définir ses grandes orientations politiques, ne s'est tenu que quatre fois depuis la naissance de l'organisation, ce qui peut être considéré comme le signe d'un relatif désintérêt des exécutifs. S'agissant des ressources financières de la COI, le secrétaire général de l'organisation a souligné, lors de son audition, la forte inadéquation entre, d'une part, les moyens qui lui sont alloués, et d'autre part, les besoins réels et les exigences des États membres et des bailleurs.

Pour conclure, l'objectif du présent accord est d'insuffler un nouvel élan à la coopération dans l'océan Indien occidental, où la France et l'Union européenne ont des intérêts. Le rôle du Parlement est d'accompagner ce mouvement, même s'il suscite des questions, voire des réserves, sur l'efficacité des actions conduites par la COI jusqu'à présent, mais aussi sur l'engagement des États membres à faire vivre cette coopération.

Si les actions entreprises ces dernières années et les annonces faites à l'occasion de la présidence française semblent répondre aux difficultés rencontrées par la COI et aux défis auxquels elle doit faire face, on peut légitimement s'interroger sur la capacité de l'organisation à se doter des moyens suffisants pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés et à mobiliser les chefs d'État et de gouvernement pour que les décisions politiques trouvent une traduction concrète, au bénéfice des îles de la région et de ses habitants.

En dépit des remarques que je viens d'exprimer, je préconise l'adoption de ce projet de loi, en espérant que cette réforme donne à l'organisation les moyens d'agir davantage et mieux. L'examen en séance publique est prévu le mardi 19 juillet, selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Mme Nicole Duranton. – Retenu dans son département, notre collègue Abdallah Hassani, sénateur de Mayotte, m'a demandé de vous lire son intervention : « Ces deux accords de coopération dans l'océan Indien permettront une meilleure efficacité de la Commission de l'océan Indien et la poursuite du renforcement de la sécurité maritime dans la zone. C'est une zone stratégique, carrefour du commerce mondial, confrontée à des défis majeurs comme le climat, la préservation des ressources ou les migrations. On ne peut donc que les approuver.

Je voudrais simplement rappeler ici que la France, qui finance pourtant 40 % de la COI, n'y est membre qu'au titre de La Réunion. Mayotte en est exclue, l'Union des Comores ne la reconnaissant pas comme française. Je le déplore, même si je sais que la France œuvre toutefois pour permettre à Mayotte de bénéficier des projets menés par la COI, avec l'accord

de principe de tous ses membres, y compris les Comores. La France a pris la précaution d'assortir sa signature de l'accord de coordination des opérations en mer dans l'océan Indien occidental d'une annexe à l'accord initial. Le champ d'application géographique de l'accord sur la sécurité maritime concerne les trois collectivités territoriales de l'océan Indien – la Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises, notamment le district des îles Éparses et l'île d'Amsterdam pour le district des îles Saint-Paul et Amsterdam –, ainsi que leur espace aérien sous-jacent. Ces territoires sont revendiqués par plusieurs États parties au traité.

Il s'agit donc d'accords pragmatiques. Mayotte souhaite toujours être membre de la COI. C'est essentiel pour son développement et sa reconnaissance, mais le département n'attend pas qu'elle le soit pour coopérer avec ses voisins dans le cadre de ses compétences. Par exemple, le département a signé en juin dernier onze accords avec chacune des régions de Madagascar. »

M. Philippe Folliot. – Je souscris tout à fait aux propos de notre collègue mahorais. Il est anormal que la France ne soit reconnue dans cette organisation régionale de proximité qu'au titre de La Réunion. Certes, les éléments de revendication et de contentieux sont nombreux dans la région, mais il y en a d'autres, comme l'île Tromelin, qui est revendiquée par l'île Maurice. Heureusement que la France n'a pas ratifié l'inique traité de cogestion entre Tromelin et l'île Maurice ! Les îles Éparses font également l'objet de revendications de la part de Madagascar.

La ratification de cet accord doit être l'occasion pour le Parlement de revendiquer et d'assumer de manière claire, pérenne et sans conteste, la souveraineté française sur l'ensemble des possessions et territoires français de la région. Le rôle premier d'un État est de défendre sa souveraineté. En l'occurrence, cette dernière n'est nullement remise en cause par les populations vivant sur ces territoires et cela doit être affirmé.

Sur la forme, je regrette que ce traité fasse l'objet d'une adoption par la procédure simplifiée. Je pense qu'il eût été bon de débattre, en séance plénière, de ces questions de fond. Il me paraît important de poursuivre les efforts de coopération régionale, en nous appuyant sur l'élément essentiel qu'est la francophonie. Il existe peu d'organisations régionales essentiellement francophones. C'est une raison supplémentaire de continuer à la soutenir, y compris financièrement.

Vouloir jouer la carte de la coopération régionale n'exclut pas d'affirmer clairement, fermement – j'allais dire fièrement – nos positions et notre soutien à nos compatriotes réunionnais et mahorais, mais aussi de défendre les positions du Conseil consultatif des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), où j'ai l'honneur de représenter le Sénat.

M. André Vallini. – Au risque de doucher l'enthousiasme de notre collègue Philippe Folliot, je me souviens de ma participation, il y a huit ans, à une réunion de la COI qui se tenait à La Réunion. Les problèmes, les difficultés financières et les questions existentielles autour de la COI étaient alors identiques à ceux que vient d'exposer le rapporteur. Comme l'ensemble de mes collègues, je voterai pour cette convention, mais huit ans plus tard, les choses n'ont pas évolué et c'est assez désespérant.

Mme Gisèle Jourda. – J'étais à Mayotte il y a encore trois jours au titre de la délégation aux outre-mer, et la question de la participation à la COI a été abordée de manière

douloureuse – nous pouvons parler de « ras-le-bol ». Mayotte ne comprend plus pourquoi elle n'est pas associée aux travaux de cette commission. Nous assistons à une stagnation, voire à une régression sur le sujet. Peut-être devrions-nous, en marge de ce rapport, nous pencher sur cette question, vitale pour nos compatriotes ultramarins.

Mme Vivette Lopez, rapporteur. – Nous espérons vivement que la révision de l'accord de Victoria permettra des évolutions positives. Nous pouvons regretter la position de la diplomatie française, qui consiste à ne pas entreprendre les démarches officielles pour l'adhésion entière de Mayotte à la COI. L'association des Mahorais au cas par cas n'est pas suffisante, car elle ne permet pas au territoire de tirer profit de la coopération régionale, dont il aurait pourtant bien besoin. Nous ne pouvons qu'inviter le Gouvernement à revoir sa position, d'autant que l'opposition de l'Union des Comores semble moins vive.

Enfin, je répondrai à Philippe Folliot que la COI a vocation à traiter des questions non pas de souveraineté – elles sont exclues de ses travaux et c'est heureux ! –, mais de coopération régionale.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.

Projet de loi autorisant l'approbation de la convention de coopération judiciaire internationale entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations unies, représentée par le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Cédric Perrin, président. – Nous examinons à présent le projet de loi autorisant l'approbation de la convention de coopération judiciaire internationale entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations Unies, représentée par le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie, sur le rapport de notre collègue Édouard Courtial.

M. Édouard Courtial, rapporteur. – Le projet de loi a été adopté à l'Assemblée nationale le 27 janvier 2022. Nous sommes donc saisis en seconde chambre.

Cet accord, signé à Genève le 29 juin 2021 constitue une avancée majeure dans la collaboration entre nos institutions judiciaires et ce nouveau Mécanisme, mis en place faute de pouvoir déférer à la Cour pénale internationale les crimes qui se sont déroulés en Syrie depuis 2011.

Le conflit syrien, qui a commencé par la répression, par le régime syrien, d'un mouvement de contestation populaire, a connu plusieurs rebondissements tragiques faisant de très nombreuses victimes. Le rapport de la commission d'enquête dite « Pinheiro » a conclu en 2021 à la perpétration des plus odieuses violations des droits internationaux humanitaires et des droits de l'homme, « susceptibles de constituer des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre, et d'autres crimes internationaux, y compris de génocide ».

Il faut rappeler que plus de la moitié des Syriens ont dû quitter leur foyer et que des dizaines de milliers de personnes sont encore portées disparues. La situation humanitaire est encore, à ce jour, déplorable. La France a fermé sa représentation diplomatique à Damas

en 2012 et a rejoint la coalition internationale contre Daech, lors de sa création en 2014. Elle considère que la lutte contre l'impunité est une condition du rétablissement de la paix en Syrie. Les faits sont connus, mais la Cour pénale internationale n'est pas compétente pour en connaître, étant donné que la Syrie n'a pas ratifié la Convention de Rome et que les veto russe et chinois bloquent toute résolution de saisine du Conseil de sécurité.

C'est dans ces circonstances que l'Assemblée générale des Nations unies a créé, en décembre 2016, le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie. Il s'agit d'un instrument juridique inédit : ni tribunal ni organe judiciaire, il n'a pas vocation à juger lui-même les auteurs des violations, mais à aider les juridictions compétentes à y parvenir. À cette fin, ses missions consistent, d'une part, à centraliser les éléments de preuves relatives aux atrocités commises en Syrie et, d'autre part, à les transmettre, après analyse, aux tribunaux qui ont compétence pour juger de tels faits.

Ce Mécanisme est opérationnel depuis 2018, et dispose à sa tête d'une magistrate française, Mme Catherine Marchi-Uhel, que j'ai auditionnée. Ses moyens sont croissants, au fil de l'augmentation des demandes d'assistance qui lui parviennent, d'ailleurs souvent de la part de juridictions françaises.

Le Mécanisme n'ayant pas accès au territoire syrien, la mise en œuvre de son mandat dépend de la coopération des juridictions nationales enquêtant sur cette zone en raison de leur compétence universelle. Or le droit français, comme d'autres, n'autorise pas, en l'absence de convention, la transmission d'informations des juridictions vers une entité non juridictionnelle.

Il était donc essentiel d'aboutir à la convention qui vous est présentée aujourd'hui. Elle a été négociée en deux ans, aboutissant à un cadre juridique de coopération qui permettra au Mécanisme de bénéficier des informations qui auront été recueillies par les juridictions françaises, afin d'alimenter son « répertoire central ». Le partage d'informations ne sera donc plus à sens unique.

Bien sûr, des précautions juridiques ont été prises : la convention reprend en partie les exclusions et les restrictions habituellement prévues par les conventions d'entraide pénale internationale bilatérales. S'agissant du transfert de données à caractère personnel, le Mécanisme ne peut les communiquer que si le niveau de protection de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes concernées est garanti au regard des dispositions de la directive du 27 avril 2016, dite directive « Police-justice ».

À propos d'un sujet connexe, la France a transposé le statut de Rome, introduisant dans son droit une compétence dite « universelle » des juridictions françaises pour connaître des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes et délits de guerre commis à l'étranger, par un ressortissant étranger, à l'encontre de victimes étrangères. Toutefois, cette compétence est soumise à des réserves importantes, en particulier celle de la « double incrimination » qui rend, en pratique, l'aboutissement des poursuites incertain. Ce principe du droit français subordonne la compétence universelle des juridictions françaises à l'exigence que les faits poursuivis soient également punis par la législation de l'État où ils ont été commis.

Un récent arrêt de la Cour de Cassation du 24 novembre 2021 a déclaré les juridictions françaises incompétentes, du fait de ce principe, pour connaître des poursuites engagées à l'encontre d'un ressortissant syrien mis en examen pour faits de complicité de

crimes contre l'humanité commis en Syrie. La Cour de Cassation procède ici à une lecture stricte de la loi : la Syrie ne reconnaît pas le crime contre l'humanité *stricto sensu*.

Cette difficulté est connue de longue date, puisque nos collègues Jean-Pierre Sueur et Alain Anziani avaient défendu une proposition de loi tendant à modifier l'article 689-11 du code de procédure pénale relatif à la compétence territoriale du juge français concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale. Ce texte, adopté à l'unanimité par le Sénat le 26 février 2013, n'a jamais été examiné par l'Assemblée nationale. Lors des débats sur la loi de programmation de la justice en 2018, le Sénat avait de nouveau voté à l'unanimité l'amendement proposé par Jean-Pierre Sueur, mais celui-ci n'a été repris que partiellement par l'Assemblée nationale, limitant l'exclusion du principe de double incrimination aux crimes de génocide.

Cette récente jurisprudence de la Cour de Cassation n'a néanmoins pas été suivie par la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris, le 4 avril 2022. Il faut rester vigilant quant à l'évolution de la jurisprudence, et, le cas échéant, envisager une évolution la législation, afin d'éviter que la France devienne un refuge pour les auteurs de crimes de guerre perpétrés en Syrie ou ailleurs dans le monde. Je rappelle d'ailleurs que la France est l'un des seuls États européens à limiter ainsi la compétence universelle de ses juridictions.

En tout état de cause, la convention en cours de ratification ne porte pas sur ce point particulier. Elle constitue une avancée notable dans la coopération réciproque entre le Mécanisme et nos juridictions, qui permettra en particulier au Mécanisme de profiter des informations recueillies par les juridictions françaises, en alimentant son répertoire central. Cela est tout à fait conforme aux engagements de la France, réaffirmés régulièrement, de lutter contre l'impunité des auteurs de crimes durant le conflit en Syrie. L'Organisation des Nations unies a d'ores et déjà accompli les procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de la convention.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en deuxième. Son examen en séance publique est prévu le mardi 19 juillet, selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Mme Michelle Gréaume. – Cette convention va dans le sens de la justice, afin que les crimes perpétrés ne restent pas impunis. Il serait néanmoins souhaitable qu'il en soit de même pour tous les conflits. La loi du 9 août 2010 a transposé dans notre droit le statut de Rome, traité international créant la Cour pénale internationale. La compétence des juridictions françaises est cependant strictement encadrée et restreinte.

C'est pourquoi nous estimons nécessaire d'adapter le droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale. La France doit aller au bout de la démarche et réviser la loi de 2010, afin de lever les restrictions qui limitent sa pleine application et le principe de compétence universelle.

M. Édouard Courtial, rapporteur. – Sur ce sujet de l'évolution du droit, j'ai noté que la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale avait saisi le garde des sceaux et le ministre des affaires étrangères au moyen d'une lettre commune des commissaires. Nous pourrions envisager de faire de même au Sénat.

M. Pierre Laurent. – Les camps de prisonniers du nord-est syrien sont peuplés de personnes qui, à l'évidence, ont perpétré des crimes pour lesquels ils ne peuvent être jugés – ils ne le seront probablement jamais – du fait de l'absence de tribunal international. Cela pose un très grave problème pour l'avenir de la Syrie. De plus, les forces kurdes, à qui l'on a confié la gestion et l'encadrement de ces camps, ne sont pas reconnues comme compétentes internationalement.

Hier, la France a rapatrié massivement de ces camps des femmes et leurs enfants, changeant ainsi visiblement la doctrine qui prévalait jusqu'alors, qui était celle du rapatriement au cas par cas. Faut-il en déduire que nous allons rapatrier tout le monde ? Vous savez que plusieurs parlementaires, dont je fais partie, s'étaient mobilisés en faveur des enfants présents dans ces camps.

En la matière, l'absence de juridiction, réclamée dès le départ par les forces kurdes, pose un véritable problème international. Elle crée une situation d'insécurité très préoccupante.

Le Mécanisme mis en place doit être encouragé, même s'il ne constitue qu'une réparation très partielle. Sans régler le problème de l'absence de tribunal international, il a au moins le mérite de faire progresser les capacités judiciaires. Je tenais à souligner que, si nous laissons la situation en l'état, les crimes de guerre voire les crimes de génocide ou contre l'humanité qui ont été perpétrés dans ce pays échapperont à toute juridiction internationale.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Autorité bancaire européenne relatif au siège de l'Autorité bancaire européenne et à ses privilèges et immunités sur le territoire français – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons à présent le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Autorité bancaire européenne relatif au siège de l'Autorité bancaire européenne et à ses privilèges et immunités sur le territoire français, sur le rapport de notre collègue Jean-Marc Todeschini.

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur. – Le système européen de surveillance a connu une réforme d'ampleur après la crise financière de 2008 qui a mis en exergue de graves lacunes. Sur la base du rapport Larosière, la Commission européenne a formulé plusieurs propositions pour pallier les dysfonctionnements identifiés, et ainsi mieux protéger les citoyens, rétablir la confiance en notre système financier, et prévenir tout risque susceptible de porter atteinte à sa stabilité.

Le Parlement européen a adopté ces propositions en septembre 2010. L'une d'elles consistait en la réforme du cadre de supervision financière existant, qui a donné naissance au Comité européen du risque systémique ainsi qu'à trois autorités européennes de surveillance que sont, pour le domaine assurantiel, l'Autorité européenne des assurances et

des pensions professionnelles, qui siège à Francfort ; pour les marchés financiers, l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), située à Paris ; et pour le secteur bancaire, l'ABE, dont le siège est également installé dans notre capitale.

Le rôle de l'ABE est d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur en garantissant une surveillance et une réglementation appropriées, efficaces et harmonisées à l'échelle de l'Union. L'ABE est indépendante, mais rend des comptes au Parlement européen, au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne. Les autorités de régulation nationales – comme l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) en France – participent aux prises de décisions.

Le siège de l'ABE était initialement situé à Londres, au cœur de la City. La décision prise par le Royaume-Uni de quitter l'Union européenne entraînait *de facto* le départ de cette agence européenne de son territoire. En novembre 2017, Paris a été choisie pour accueillir le siège de l'ABE, par tirage au sort face à Dublin, après trois tours de scrutin non concluants. L'Autorité s'est donc installée dans le quartier de La Défense, en mars 2019, avec ses quelque 200 employés, qui avaient exprimé leur préférence pour un déménagement à Paris ou à Vienne.

L'autre conséquence notable du Brexit fut la perte du passeport financier européen pour les entreprises du secteur – gérants d'actifs, banques et assurances – établies au Royaume-Uni, synonyme pour elles de la fin de l'accès au marché intérieur pour la vente de leurs produits et services. Les institutions financières ayant leur siège européen à Londres ont donc été contraintes de délocaliser des milliers de salariés au sein de l'Union européenne. D'après les études réalisées sur le sujet, Paris a attiré entre 2 800 et 4 500 emplois relocalisés, faisant de notre capitale la destination privilégiée devant Francfort et Dublin.

J'en viens à présent aux stipulations de l'accord qui sont conformes aux dispositions du protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces dispositions n'appellent aucune modification de notre droit national.

Le présent accord, de facture classique, est comparable aux accords de même nature récemment conclus par la France. Il permettra d'assurer le bon fonctionnement de l'ABE sur le sol français, ainsi que son indépendance.

L'accord prévoit les privilèges diplomatiques habituels tels que l'inviolabilité des locaux de l'autorité, de ses communications et de ses archives. À ce titre, il convient de préciser que la France a pris un engagement financier vis-à-vis de l'ABE pour l'installation de son siège dans la capitale, d'un montant de 8,5 millions d'euros sur neuf ans. D'autres villes européennes avaient proposé une prise en charge intégrale du loyer de l'ABE pour attirer l'agence sur leur territoire.

L'immunité de juridiction est conférée *ès qualités* aux membres du personnel, pour lesquels l'entrée sur le territoire français est également facilitée.

Sur le plan fiscal, l'autorité est exonérée d'impôts directs et indirects et de droits de douane sur les biens destinés à son usage officiel. Quant aux membres du personnel, ils bénéficient d'une exemption d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales, à l'instar des fonctionnaires de l'Union européenne.

Enfin, l'accord comporte une disposition originale par laquelle le Gouvernement s'engage à développer une offre de scolarisation multilingue et à lancer une procédure d'agrément en vue de la création d'une école européenne en région parisienne. Cet établissement a ouvert ses portes à Courbevoie, en 2019 ; le tiers de ses élèves sont des enfants de membres du personnel d'institutions internationales, exerçant pour l'essentiel à l'ABE.

Pour conclure, bien que plusieurs dispositions de cet accord s'appliquent d'ores et déjà en vertu du protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, la France a un double intérêt à le ratifier : d'une part, celui d'afficher notre volonté et notre capacité d'accueillir des institutions internationales sur notre sol en leur offrant les meilleures conditions possibles, et d'autre part, celui de favoriser l'image et l'attractivité de la place financière parisienne, dont les retombées en termes d'emplois et de recettes pour l'État peuvent s'avérer importantes.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 17 février dernier. Son examen en séance publique au Sénat est prévu le mardi 19 juillet, selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.

Désignation de rapporteur

La commission désigne M. André Vallini rapporteur sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives.

Conférence interparlementaire PESC-PSDC – Désignation des membres de la délégation du Sénat

La commission désigne MM. Joël Guerriau, Pascal Allizard et Jean-Marc Todeschini membres de la délégation sénatoriale pour la conférence interparlementaire PESC-PSDC.

La réunion est close à 11 h 15.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 6 juillet 2022

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

Mission d'information sur les risques liés au transport de produits à base de nitrate d'ammonium – Examen du rapport d'information et vote

La réunion est ouverte à 9 h 15.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous avons le plaisir de nous retrouver aujourd'hui pour l'examen du rapport et des propositions de nos collègues Martine Filleul, Pascal Martin et Philippe Tabarot, sur les risques liés au transport et au stockage de produits à base de nitrate d'ammonium.

L'explosion survenue à Beyrouth, au Liban, le 4 août 2020, a mis en lumière les risques liés au transport et au stockage de produits à base de nitrate d'ammonium.

Je rappelle que ces produits se distinguent en deux grands types d'usage : d'une part, un usage agricole, avec les engrais à base de nitrate d'ammonium, à haut dosage ou à moyen dosage, que l'on appelle les ammonitrates, et d'autre part, un usage technique, pour la fabrication d'explosifs, notamment dans l'industrie minière et les carrières.

Précisons d'emblée que nous ne pouvons pas faire de comparaison entre la situation libanaise et la situation française. À Beyrouth, il s'agissait de 2 750 tonnes de nitrate d'ammonium technique, destiné à la fabrication d'explosifs, lequel ne représente qu'une part infime du trafic en France, soit environ 50 000 tonnes, importées pour l'essentiel par la route. Par ailleurs, cette matière était stockée depuis plus de sept ans dans un entrepôt portuaire après avoir été abandonnée par son propriétaire.

À la suite de cet accident dramatique, qui a provoqué la mort de 204 personnes et en a blessé plus de 6 500 autres, le ministère de la transition écologique et le ministère de l'économie ont chargé le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de mener une mission conjointe sur la gestion des risques liés à la présence d'ammonitrates dans les ports maritimes et fluviaux. Cette mission a rendu son rapport en mai 2021.

À l'automne 2021, avec mon accord et celui de Didier Mandelli, nos trois rapporteurs ont lancé un cycle d'auditions et de déplacements sur ce sujet. L'objectif était de dresser un état des lieux du cadre normatif applicable à la gestion des risques liés aux ammonitrates ainsi qu'aux contrôles réalisés par l'inspection des installations classées et de formuler des propositions d'évolution, afin de parvenir à une meilleure conciliation entre la réponse aux besoins actuels des professionnels pour la production agricole et le nécessaire renforcement de la prévention des risques associés à ces produits.

Pour cela, ils ont procédé, en décembre 2021, en notre présence, en audition plénière, à l'audition des inspecteurs qui ont rédigé le rapport que j'évoquais tout à l'heure,

puis à une audition des acteurs économiques concernés, en janvier 2022. Ils ont également pu interroger le directeur général de Voies navigables de France (VNF) sur ce sujet, en janvier 2022. En outre, nous avons reçu en commission des représentants des administrations centrales concernées, en février dernier. Enfin, les rapporteurs ont rencontré le président du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT), M. Jacques Vernier, qui leur a décrypté les échanges ayant eu lieu au sein de ce dernier concernant les projets de modifications réglementaires des seuils de la rubrique de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui concernent le stockage des ammonitrates, soumis à consultation publique en début d'année 2022.

Les rapporteurs ont également réalisé deux déplacements de terrain : le premier, en décembre 2021, en Seine-Maritime, où ils ont rencontré les professionnels du port fluvial d'Elbeuf, qui accueille des ammonitrates, ainsi que les services de l'État à Rouen, et visité un site de production d'ammonitrates du groupe Borealis ; le second, auquel j'ai participé, dans le Grand-Est, où nous nous sommes rendus dans les ports fluviaux de Metz et Neuves-Maisons ainsi que dans une coopérative agricole, en présence des services déconcentrés de l'État.

M. Pascal Martin, rapporteur. – Nous vous présentons aujourd'hui nos premières conclusions sur la gestion des risques liés au transport et au stockage de nitrate d'ammonium.

Je m'attacherai à vous faire part d'un certain nombre d'informations sur la gestion des risques liés aux produits à base de nitrate d'ammonium et à vous présenter la méthode dont nous sommes convenus, avec le président Longeot, Didier Mandelli et mes deux collègues rapporteurs Philippe Tabarot et Martine Filleul, pour présenter nos recommandations et conclure nos travaux. Je laisserai ensuite la parole à mes deux collègues, qui vous présenteront nos premières recommandations.

Comme l'a rappelé le président, nos travaux ont été lancés à la suite de la mission conjointe du CGEDD et du CGEJET, qui ont relevé certaines insuffisances dans la réglementation sur la prévention des risques liés au nitrate d'ammonium dans notre pays, au stade du transport, d'une part, et du stockage, d'autre part.

L'intérêt de ce travail a été renforcé lorsque le Gouvernement a annoncé son intention, en janvier 2022, de faire évoluer, à la baisse, les seuils fixés pour les différents régimes de stockage d'ammonitrates au sein de la réglementation des ICPE.

Sur le fond, tout d'abord, les ammonitrates d'usage agricole se divisent principalement en deux catégories : les ammonitrates à moyen dosage, qui présentent peu de risques, et les ammonitrates haut dosage, qui sont classés comme des matières dangereuses dans la réglementation internationale et nationale.

Ce dernier produit présente trois principaux risques : le premier, l'explosion, varie selon la teneur en nitrate d'ammonium des produits et la présence d'impuretés pouvant accélérer la décomposition. Le deuxième, la décomposition, induit des fumées nocives contenant de l'acide nitrique, de l'ammoniac et des oxydes d'azote. Le troisième est le risque terroriste, en particulier pour les produits à forte concentration en nitrate d'ammonium. Lors de l'attentat survenu dans le centre d'Oslo en 2011, le terroriste avait acquis une société à vocation agricole pour acheter plusieurs tonnes d'ammonitrates à haut dosage.

Sur le plan de l'accidentologie, 62 incidents liés au nitrate d'ammonium ont pu être recensés dans le monde depuis 1904, mais cette liste est loin d'être exhaustive. Parmi les incidents les plus graves, on distingue notamment trois explosions à la suite d'un amorçage, qui ont provoqué la mort de plusieurs dizaines de personnes ; seize explosions à la suite d'un incendie, provoquant là aussi des centaines de morts et parfois des milliers de blessés.

En France, depuis l'accident de Saint-Romain-en-Jarez de 2003, qui avait blessé 26 personnes, on n'a plus constaté aucun accident grave du fait de ce produit. Toutefois, les incidents mettant en cause du nitrate d'ammonium sont nombreux et apparaissent généralement dans des fermes agricoles ou au cours du transport par route.

L'élément le plus important à retenir est sans doute que, si la probabilité d'occurrence d'un accident est faible avec les ammonitrates, le danger reste très élevé. L'explosion survenue dans l'usine AZF de Toulouse en 2001 est encore présente dans toutes les têtes. Les 300 tonnes de nitrate d'ammonium – ce qui semble assez faible par rapport au volume global – impliquées dans l'explosion avaient entraîné 31 morts et plus de 2 000 blessés. Des dégâts matériels majeurs avaient également été recensés dans la ville de Toulouse, jusqu'à cinq kilomètres du lieu de l'explosion.

Autre chiffre intéressant s'agissant des installations où les accidents sont principalement constatés : deux tiers des incidents ont lieu sur des sites de stockage – pour 48 % d'entre eux – et sur des navires – pour 18 %.

J'en viens à la méthode retenue pour rendre nos conclusions. Au début de notre mission, nous pensions pouvoir vous dresser un panorama général de la gestion des risques liés au nitrate d'ammonium portant tant sur le transport que sur le stockage de ces produits. Toutefois, plusieurs éléments nous ont conduits à devoir reporter la présentation de nos recommandations sur le stockage agricole. Nous évoquons donc aujourd'hui le seul transport.

D'abord, le conflit à l'Est de l'Europe, né de l'agression de l'Ukraine par la Russie, a entraîné une augmentation très importante du prix des engrais agricoles, du fait de la hausse des prix du gaz. Dans ce contexte, il nous a paru nécessaire d'assurer une stabilité du cadre légal et réglementaire applicable aux ammonitrates. L'objectif actuel doit être de garantir la continuité des approvisionnements, à des prix raisonnables si possible pour nos agriculteurs.

En ce sens, nous avons souhaité tenir compte des demandes unanimement exprimées par les professionnels des secteurs concernés, qui sont entièrement mobilisés sur l'enjeu de l'approvisionnement, pour garantir une situation normale lors des prochaines campagnes d'épandage. Je note que le Gouvernement a annoncé le report de la publication de plusieurs textes réglementaires relatifs au stockage d'ammonitrates, qui visaient à abaisser le seuil du régime de déclaration pour les ammonitrates haut dosage en vrac ou en grands sacs, dans la nomenclature des ICPE.

Ensuite et surtout, à ce jour, il nous manque toujours des données indispensables pour formuler des recommandations dans le domaine du stockage agricole. Nous avons, en effet, besoin de disposer d'une étude d'impact économique globale et d'une photographie précise de la situation actuelle des sites de stockage. Les premières données que nous avons recueillies auprès du ministère de la transition écologique et du ministère de l'intérieur ne suffisent pas, à l'heure actuelle, pour dresser une image fidèle de la situation et des enjeux.

Une seconde mission d'inspection a été demandée par le Gouvernement aux inspecteurs du CGEDD et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) afin d'évaluer les conséquences économiques d'un abaissement des seuils du régime de déclaration et du régime d'autorisation de la nomenclature des ICPE s'agissant des ammonitrates. Cette mission a démarré ses travaux en juin et doit durer six mois, jusqu'en décembre 2022, au plus tôt. Elle mettra à notre disposition des données précises.

Dans l'attente de ces éléments, indispensables pour éclairer notre travail de recommandations, nous avons choisi de disjoindre ce volet. C'est pourquoi mes collègues Philippe Tabarot et Martine Filleul concentreront leurs propos du jour sur la gestion des risques liés au transport, par voie maritime et fluviale, des ammonitrates.

S'agissant de la gestion des risques liés au stockage de ces produits, je vous donne rendez-vous un peu plus tard dans l'année, ainsi que je l'ai expliqué, lorsque nous aurons pu prendre connaissance des éléments de ce rapport et ajuster notre analyse, qui pourrait porter tant sur le seuil d'autorisation que sur le seuil de déclaration du régime ICPE.

Mme Martine Filleul, rapporteure. – J'ai le plaisir de vous présenter deux axes de nos travaux : d'une part, le renforcement de la connaissance des flux de matières dangereuses dans notre pays, en particulier s'agissant des ammonitrates haut dosage et, d'autre part, la clarification des responsabilités dans la gestion de ces matières dans le secteur fluvial et maritime.

Le premier axe de notre rapport consiste à renforcer la surveillance des flux de transport de matières dangereuses, en particulier dans les ports fluviaux et maritimes.

La France, premier producteur de céréales en Europe, se caractérise par une forte consommation d'ammonitrates haut dosage, avec environ 1 500 kilotonnes consommées en moyenne chaque année, que ce soit en vrac, pour le tiers de la consommation environ, ou en sacs. Ces produits sont issus à la fois de notre production nationale, qui s'élève à 1 700 kilotonnes par an, et de l'importation, pour 290 kilotonnes par an. Une petite partie de notre production, de l'ordre 180 kilotonnes, est destinée aux exportations, qui sont effectuées à 80 % *via* nos ports maritimes.

Ces flux d'ammonitrates affectent l'ensemble des infrastructures de transport. S'agissant des importations, nous avons pu recueillir les informations suivantes : les ports maritimes sont la principale porte d'entrée des ammonitrates haut dosage ; ils enregistrent 45 % des importations. Sept ports sont concernés : d'une part, les grands ports maritimes de Rouen, de Nantes Saint-Nazaire ainsi que le grand port maritime de La Réunion et, d'autre part, les ports de commerce décentralisés de Saint-Malo, de Saint-Brieuc, des Sables-d'Olonne et de Rochefort. Vient ensuite la route, avec 38 % des importations d'ammonitrates haut dosage. Le transport fluvial représente environ 17 % de ces flux. Très peu d'importations sont, en revanche, réalisées par la voie ferroviaire. Au total, le transport fluvial et maritime accueille donc plus de 60 % des importations d'ammonitrates haut dosage.

Cependant, les importations ne représentant que 20 % de notre consommation d'ammonitrates haut dosage, cette photographie n'est que partielle et ne suffit pas à donner une image fidèle de l'ensemble des flux. Et pour cause, et c'est bien là le premier constat de notre rapport : il n'existe pas de système qui permette de suivre de manière précise et centralisée les flux d'ammonitrates haut dosage dans notre pays.

La voie d'eau est emblématique de cette lacune. Si le secteur fluvial ne constitue pas le point le plus sensible de la chaîne d'approvisionnement en ammonitrates, du fait de tonnages bien inférieurs à ceux que l'on constate dans les ports maritimes, le trafic y est particulièrement difficile à appréhender, d'autant plus qu'il n'existe pas de recensement exhaustif des ports intérieurs et que ceux-ci ne reposent pas sur un cadre juridique aussi précis que les ports maritimes.

En se fondant sur les conclusions de la mission du CGEDD-CGEIET, nous identifions toutefois des flux d'ammonitrates haut dosage sur le réseau grand gabarit, localisés sur la Seine, avec le port d'Elbeuf, la Moselle, avec les ports de Metz et Neuves-Maisons, ainsi que sur le Rhin, avec le port autonome de Strasbourg et le port d'Ottmarsheim, sans pouvoir les quantifier précisément.

La première recommandation de notre rapport est donc d'améliorer la connaissance des flux de matières dangereuses par voie maritime et fluviale, qui constitue un préalable indispensable pour mener une politique de prévention des risques efficace au sein de ces infrastructures.

Tout d'abord, si les ports maritimes disposent d'un système de surveillance du trafic de matières dangereuses formalisé, il serait nécessaire de faciliter l'agrégation des données au niveau national. Nous proposons, dans la lignée des recommandations du rapport du CGEDD, la mise en place d'un outil informatique unique de collecte des informations relatives au trafic de matières dangereuses dans les ports maritimes, qui serait interopérable avec le guichet unique maritime et portuaire.

S'agissant du secteur fluvial, nous constatons que la surveillance des flux de matières dangereuses est nettement moins organisée. Le code des transports prévoit une obligation d'annonce pour les navires transportant des matières dangereuses, applicable dans certains secteurs fluviaux définis localement. L'annonce doit notamment indiquer le type et la quantité de matière transportée et être adressée à Voies navigables de France. Nous constatons que cette mesure est appliquée de manière inégale sur le territoire : si elle semble bien mise en œuvre sur certains axes, comme le Rhône et le Rhin, en vertu d'un accord international, ce n'est pas toujours le cas sur la Seine. D'ailleurs, l'administration indique disposer de peu d'informations sur l'application de cette mesure à l'échelle du territoire national.

Nous proposons donc de rendre plus effective l'obligation d'annonce concernant les navires transportant des matières dangereuses sur la voie fluviale, en élargissant localement son périmètre d'application.

En outre, nous souhaitons que les antennes territoriales de VNF transmettent ces informations aux administrations concernées afin de faciliter leur consolidation au niveau national. Pour ce faire, nous invitons le Gouvernement à doter VNF d'un outil informatique de gestion dématérialisée de ces opérations. Par ailleurs, nous l'alertons sur la nécessité de prendre en compte les charges induites par cette mission dans l'évolution des moyens financiers mais aussi humains de VNF, qui subit, depuis plusieurs années, une trajectoire de baisse de ses effectifs.

J'en viens à présent au deuxième axe de notre rapport : clarifier la répartition des responsabilités de la gestion des matières dangereuses dans le secteur fluvial et maritime.

Dans le transport fluvial, une multitude d'acteurs intervient, parmi lesquels les directions départementales des territoires (DDT), qui délivrent les autorisations de navigation des bateaux et assurent des missions de police de la navigation, les gendarmeries fluviales, qui contrôlent les navires en mouvement et, dans certains cas, les contrôleurs des transports terrestres issus des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal).

L'organisation des ports fluviaux est, du reste, très souple en comparaison du secteur maritime, et ceux-ci ne disposent pas, par exemple, d'une autorité clairement investie d'un pouvoir de police des matières dangereuses. Partant de ces constats, le rapport du CGEDD-CGEIET a souligné la difficulté à identifier un « interlocuteur qui se sente globalement responsable pour le trafic de matières dangereuses » dans les ports fluviaux.

En comparaison, la répartition des responsabilités paraît bien plus lisible dans les ports maritimes : la police des matières dangereuses y est exercée par des agents de l'État affectés aux capitaineries, qui sont placées sous l'autorité de la direction du port, comme c'est le cas dans les grands ports maritimes, ou sous celle du préfet ou de l'autorité portuaire dans les ports décentralisés. Le rapport du CGEDD-CGEIET indique toutefois que certaines capitaineries des grands ports maritimes font parfois face à des situations ambiguës, dans lesquelles l'autorité portuaire ne se sent pas pleinement investie du pouvoir de police portuaire, tandis que la préfecture n'a que peu de responsabilités en la matière. Le rapport souligne, en outre, que les capitaineries se trouvent souvent isolées dans l'exercice de leurs missions, faute d'une véritable animation de leur réseau au niveau national.

Afin de clarifier la répartition des rôles et des responsabilités de chacun, nous proposons l'élaboration d'une instruction précisant les tâches respectives des services centraux et déconcentrés dans la gestion des matières dangereuses dans le secteur fluvial et maritime, indiquant également les modalités de coordination entre ces services.

M. Philippe Tabarot, rapporteur. – Il me revient de vous présenter le dernier axe de notre rapport, qui est peut-être le plus central : comment mieux encadrer la gestion des produits à base de nitrate d'ammonium dans les infrastructures fluviales ?

D'emblée, nous avons constaté d'importantes disparités dans l'appréhension des matières dangereuses entre les ports maritimes et fluviaux.

Dans le secteur maritime, la gestion des produits à base de nitrate d'ammonium fait l'objet d'une réglementation stricte et étoffée. Les ammonitrates haut dosage étant considérés comme une matière dangereuse par le droit international, leur transport par voie maritime est rigoureusement encadré par la réglementation issue de l'Organisation maritime internationale (OMI).

S'agissant des ports, les opérations de manutention sont encadrées par un règlement national, le règlement pour le transport et la manutention des matières dangereuses dans les ports maritimes, dit « RPM », publié en 2000. Ce texte régit notamment les opérations de chargement et déchargement et, surtout, les dépôts à terre, qui peuvent être autorisés à condition de respecter des règles strictes de sécurité. Le règlement national doit être précisé et adapté localement, par l'intermédiaire de règlements élaborés dans chaque port maritime.

Bien que déjà satisfaisante, la réglementation applicable aux ports maritimes a encore été renforcée récemment, par un arrêté publié en février 2022, lequel a rehaussé la distance minimale à respecter entre deux îlots d'ammonitrates haut dosage, désormais comprise entre 8 et 14 mètres, selon la quantité considérée, au lieu de 4 mètres auparavant. Il a aussi renforcé l'obligation de gardiennage des îlots et en a abaissé à 250 tonnes la taille maximale, contre 600 tonnes auparavant.

Dans les ports fluviaux, la situation apparaît plus inquiétante et lacunaire : s'il existe un règlement international – l'accord dit « ADN » – pour encadrer les opérations de transport de matières dangereuses par voie terrestre, celui-ci comprend peu de dispositions concernant les opérations de manutention. En audition, l'un des auteurs du rapport du CGEDD avait d'ailleurs qualifié la situation des ports fluviaux d'« artisanale » en comparaison des ports maritimes. Ce constat est d'une certaine façon confirmé par l'administration centrale, un représentant de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) ayant indiqué, lors de l'audition organisée en février dernier devant notre commission, que, en matière de gestion des matières dangereuses, nous ne disposons pas de « matrice réglementaire » dans les ports fluviaux.

Ces constats ne doivent pas conduire à l'alarmisme. Lors des déplacements effectués avec mes collègues rapporteurs, que ce soit dans le petit port d'Elbeuf ou dans les ports plus imposants de Metz et de Neuves-Maisons, nous avons observé des pratiques particulièrement professionnelles et responsables. Par ailleurs, les flux d'ammonitrates haut dosage demeurent modestes dans les ports fluviaux par rapport aux ports maritimes.

Toutefois, nous estimons que le transport de matières dangereuses par le fleuve présente des perspectives de développement, ne serait-ce que grâce au canal Seine-Nord Europe, qui, d'après VNF, permettrait de multiplier par quatre le trafic fluvial sur l'axe nord-sud d'ici la fin de la décennie.

Notre commission soutient avec constance le report modal vers la voie d'eau. J'ai d'ailleurs été à l'origine de l'article 131 de la loi « Climat et résilience », qui fixe l'objectif d'augmenter de moitié le trafic fluvial dans le transport intérieur de marchandises d'ici à 2030.

Surtout, l'accidentologie liée aux ammonitrates haut dosage démontre que même une faible quantité de cette matière, si elle est stockée dans de mauvaises conditions ou prise dans un incendie, peut occasionner des dégâts importants.

Afin d'accompagner un développement du fret fluvial respectueux des conditions nécessaires de sûreté et de sécurité, il est donc de notre responsabilité de mettre en place un cadre réglementaire clair et précis auquel les acteurs fluviaux puissent se référer en matière de gestion des matières dangereuses.

Nous proposons donc que soit élaboré un règlement national sur le transport et la manutention de matières dangereuses par voie fluviale, qui serait le pendant du règlement qui existe aujourd'hui dans le secteur maritime. Ce texte encadrera mieux les dépôts à terre d'ammonitrates haut dosage, mais également d'autres matières dangereuses, en fonction des quantités de marchandises en cause.

Le Gouvernement a lancé en mars dernier des travaux en vue d'élaborer un tel règlement. Si nous regrettons que le Gouvernement ait attendu la publication du rapport du

CGEDD en mai 2021 pour aborder ce sujet, nous saluons cette initiative et souhaitons qu'elle aboutisse dans les meilleurs délais.

Afin de tenir compte des configurations locales, le règlement national doit être décliné dans les ports fluviaux, que ce soit pour le préciser ou pour l'adapter. Cette souplesse étant prévue dans les ports maritimes, il nous semble nécessaire d'en faire également bénéficier le secteur fluvial. Nous souhaitons que ces règlements locaux ne soient toutefois que facultatifs, à l'inverse de ce qui est pratiqué dans le secteur maritime, pour ne pas alourdir les contraintes pesant sur les ports fluviaux et pour tenir compte des importantes disparités existant entre eux, en termes de trafics de matières dangereuses et d'organisation interne.

Il est urgent de mettre au point une véritable politique de maîtrise des risques liés à la manutention de matières dangereuses dans le secteur fluvial et de pallier les carences actuelles de notre réglementation. Afin de permettre aux ports fluviaux d'anticiper cette évolution, nous proposons toutefois une date butoir pour la parution du règlement national au 1^{er} janvier 2024.

Par ailleurs, nous avons constaté la non-transposition dans notre droit d'une mesure issue de l'accord ADN, qui impose l'identification dans les règlements locaux relatifs à la police de la navigation fluviale des lieux sur lesquels les chargements et déchargements de matières dangereuses sont autorisés.

Nous appelons donc les préfets à se mettre en conformité avec la réglementation internationale sans tarder. Cette mesure permettra également aux services de l'État de disposer d'une vision plus précise des flux d'ammonitrates constatés sur la voie fluviale et de faciliter les contrôles.

En complément, nous souhaitons améliorer les contrôles effectués avant la mise sur le marché des ammonitrates haut dosage issus de l'importation. Ces engrais doivent respecter un ensemble de prescriptions prévues par la réglementation européenne, visant à garantir non seulement l'absence d'effets indésirables pour l'homme ou l'environnement, mais aussi le respect de caractéristiques physico-chimiques et la réalisation de tests de détonabilité. Le contrôle de cette réglementation est organisé par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) au niveau de l'administration centrale ; il est effectué, au niveau local, par les directions départementales de la protection des populations (DDPP), qui effectuent une douzaine de prélèvements par an dans les ports maritimes.

Nous souhaitons toutefois que la transmission d'informations entre les ports et l'administration déconcentrée soit davantage formalisée – la mission du CGEDD avait, en effet, identifié des lacunes à ce niveau entre les capitaineries et les services déconcentrés – et que les ports fluviaux soient intégrés à ces contrôles lorsqu'ils accueillent d'importantes quantités d'ammonitrates.

Nous proposons ainsi de définir un programme de contrôle annuel, concernant à la fois les ports maritimes et fluviaux et visant à cibler les importations d'ammonitrates qui présentent les plus importants enjeux de conformité avec la réglementation européenne, et de clarifier les modalités de coopération entre les différents services locaux. Une telle évolution permettrait de mieux garantir la qualité des ammonitrates haut dosage dès leur entrée sur le marché et, ainsi, de réduire à la source les risques d'incidents au sein de nos infrastructures.

Mes chers collègues, nous avons tenté d'apporter des réponses concrètes afin d'assurer la sécurité de nos ports. Nous avons veillé à ne pas ajouter de contraintes ou normes supplémentaires et de charges financières pour l'État. Nous ne voulons en aucun cas freiner le développement du fret maritime et fluvial, que notre commission appelle de ses vœux.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci aux rapporteurs pour le pragmatisme dont ils ont su faire preuve. Effectivement, nous n'avons pas besoin de réglementations supplémentaires.

M. Jean-Michel Houlegatte. – Depuis l'incident de l'usine AZF à Toulouse en 2001 ou les explosions de Beyrouth en 2020, la sensibilité à la question du stockage est plus grande. Nous pourrions réduire le risque à la source. Disposez-vous de données sur la consommation de l'agriculture française en nitrate d'ammonium ?

Il existe un projet de décret sur la réduction des volumes de stockage à 150 tonnes. Nous avons vu une levée de boucliers dans la profession. Le décret est-il appliqué ?

Quant à la dissémination des points de stockage pour lutter contre la concentration, comment aborder cette question alors qu'il faut respecter des exigences de sûreté des installations et éviter des problèmes logistiques ? Comment concilier ces injonctions contradictoires ?

M. Pascal Martin, rapporteur. – Le décret est actuellement suspendu. Le seuil fixé aura des conséquences sur l'éparpillement des zones de stockage. Nous attendons les décisions du Gouvernement. Ces questions seront abordées lorsque nous aborderons le deuxième volet de nos travaux, dans quelques mois.

Après des coopératives agricoles, nous avons constaté que les agriculteurs sont déjà sensibilisés à l'utilisation de ces produits. Les chambres d'agriculture travaillent déjà à l'information et à l'élaboration de formations.

Mme Martine Filleul, rapporteure. – Le niveau de consommation des ammonitrates interroge sur ce que nous souhaitons pour l'agriculture française. La France est le premier producteur de céréales en Europe ; à ce titre, elle consomme 1 500 kilotonnes d'ammonitrates haut dosage chaque année, en moyenne.

Les ammonitrates moyen dosage sont majoritairement importés – ils représentent 1 000 kilotonnes par an –, mais les ammonitrates haut dosage sont fabriqués en France. La souveraineté agricole française est en jeu.

M. Bruno Belin. – Existe-t-il un risque d'usage des ammonitrates pour des visées terroristes ?

M. Pascal Martin, rapporteur. – Les services de l'État prennent déjà bien en compte les problématiques de prévention et de sûreté.

M. Bruno Belin. – C'est aussi une question de traçabilité. Savons-nous qui achète quoi ?

M. Pascal Martin, rapporteur. – Nos recommandations vont dans ce sens.

M. Gérard Lahellec. – Il est tout à fait pertinent de s'intéresser au stockage.

Les capitaineries jouent un rôle tout à fait important pour contrôler en toute transparence. Vous demandez clairement à l'État, dans votre rapport, de s'engager mieux pour construire les outils de la transparence, qui permettront sans doute également de définir des orientations pertinentes en matière de stockage demain. Merci pour le travail accompli et pour cet exercice de transparence, qui est essentiel.

M. Didier Mandelli. – Peu de préconisations ont une portée législative. Quelles suites comptez-vous donner à ce rapport ?

M. Philippe Tabarot, rapporteur. – Nous souhaitons présenter ce travail à notre nouveau ministre de la transition écologique, pour le sensibiliser à ces questions ; beaucoup de points sont essentiellement réglementaires, et son administration travaille déjà sur le sujet. Il est nécessaire que les équipes du ministère s'imprègnent de ce rapport. Nous solliciterons un rendez-vous.

M. Jean-François Longeot, président. – Plus personne ne demande la parole... ?

Nous allons passer au vote.

Les recommandations sont adoptées.

La commission adopte, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorise la publication.

Difficultés d'application des dispositions relatives à la continuité écologique prévues par la loi Climat et résilience – Audition de représentants de l'Office français de la biodiversité, de la direction générale de l'environnement de la Commission européenne, de la Fédération des associations de sauvegarde des moulins et de l'agence de l'eau Seine-Normandie (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne [sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 12 h 10.

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

Mercredi 6 juillet 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Mission d'information relative à l'état du patrimoine religieux - Examen du rapport et vote

M. Laurent Lafon, président. – Nous sommes réunis aujourd'hui pour la présentation du rapport de deux des quatre missions d'information lancées au mois de février, en commençant par celle qui porte sur la situation préoccupante du patrimoine religieux, un sujet qui nous concerne tous.

Mme Anne Ventalon, rapporteure. – Vous êtes sans doute nombreux à avoir été sollicités au cours des dernières années par des maires de vos départements au sujet des difficultés qu'ils rencontrent dans l'entretien et la restauration du patrimoine religieux dont leurs communes sont propriétaires. Avec la disparition de la dotation d'action parlementaire, ils ont perdu un levier non négligeable pour le financement de cette charge et un moyen pour nous de les soutenir.

C'est dans ce contexte que notre commission a confié, en février dernier, à Pierre Ouzoulias et à moi-même le soin de faire la lumière sur l'état du patrimoine religieux, les menaces qui pèsent sur sa préservation et les moyens de contribuer à sa sauvegarde.

La France a la chance de bénéficier d'un patrimoine religieux particulièrement riche et bien réparti sur l'ensemble du territoire. Il n'existe pas de décompte officiel, mais on estime qu'il pourrait y avoir jusqu'à cent mille lieux de culte encore en activité ou non sur le sol français.

La grande spécificité française, héritée de la Révolution de 1789, est qu'une bonne partie des édifices culturels que nous comptons sur notre territoire appartiennent aux collectivités publiques et non aux cultes, comme dans les autres pays. Nous évoquons régulièrement le cas des cathédrales de l'État dans cette enceinte ; mais ce sont évidemment les communes qui possèdent l'essentiel de ces monuments. Là encore, c'est pour des raisons historiques liées à l'attitude des catholiques face au régime de séparation mis en place en 1905 que les édifices culturels propriétés des collectivités publiques sont presque exclusivement des lieux de culte catholique.

Tous ces édifices n'ont évidemment pas une dimension patrimoniale. Quinze mille d'entre eux sont néanmoins protégés au titre des monuments historiques, et bien d'autres présentent une valeur architecturale ou historique digne d'intérêt. Plus de quarante mille édifices culturels encore actifs sont antérieurs au XX^e siècle.

Ce patrimoine étant porteur d'une grande charge symbolique, sa préservation est particulièrement importante : nous nous sommes rendu compte que ces lieux constituaient de véritables biens communs. Les édifices culturels ne sont pas seulement des lieux de culte, mais

aussi des lieux de culture ; ils structurent nos paysages ; ils définissent l'identité des territoires ; ils sont des vecteurs de transmission de la mémoire locale comme nationale ; ils contribuent à la qualité du cadre de vie. C'est ce qui explique que les Français dans leur ensemble, et pas seulement les fidèles, y soient très attachés.

Il reste que ce patrimoine n'est pas suffisamment connu et documenté. Faute d'inventaire complet du patrimoine religieux, surtout depuis la décentralisation de cet inventaire en 2004, il est difficile de dresser un bilan précis de son état. Seul l'état sanitaire des édifices protégés au titre des monuments historiques est régulièrement contrôlé par les services du ministère de la culture. Mais, même pour ceux-là, il est impossible de savoir avec exactitude combien de monuments religieux sont en péril ou en mauvais état, dans la mesure où le bilan ne comprend que des analyses globales sur l'ensemble des monuments historiques et ne distingue pas selon la catégorie de patrimoine dont ils relèvent.

Il faut donc s'en remettre aux résultats du dernier bilan de l'état sanitaire portant spécifiquement sur le patrimoine religieux, datant de la fin des années 1980, ou aux impressions qui nous ont été confiées dans nos auditions. Il en ressort que le patrimoine religieux ne serait pas en si mauvais état. Paradoxalement, il semble qu'en confiant la propriété d'une grande partie des édifices aux communes, la loi de 1905 ait largement contribué à la préservation de ce patrimoine.

Reste que la situation est contrastée. D'abord, le patrimoine religieux souffrirait globalement d'un déficit d'entretien ou, du moins, d'un entretien trop irrégulier. Cette problématique est commune à tous les types de patrimoine. Ensuite, les édifices protégés au titre des monuments historiques seraient globalement en meilleur état que ceux qui ne le sont pas. Les édifices seraient plus dégradés en milieu rural qu'en milieu urbain. Enfin, si le clos et du couvert sont globalement entretenus, les parties intérieures des édifices sont davantage négligées.

M. Pierre Ouzoulias, rapporteur. – Ce bilan pourrait laisser penser que le patrimoine religieux n'est finalement guère menacé et souffre simplement de maux similaires à ceux qu'il a déjà connus par le passé : Victor Hugo, puis Maurice Barrès, dénonçaient déjà, en leur temps, « la grande pitié des églises de France » pour reprendre les mots du second.

Ce patrimoine est pourtant désormais en proie à des menaces particulièrement fortes, qui peuvent faire craindre sa dégradation rapide, si le problème n'est pas rapidement anticipé. Nous nous étonnons d'ailleurs que l'Association des maires de France (AMF) ait décliné notre demande d'audition compte tenu de l'ampleur de l'enjeu pour bon nombre de communes.

La sécularisation croissante de la société, la désertification de certaines zones géographiques, les contraintes budgétaires accrues des communes, ainsi que les regroupements paroissiaux, la progression des fusions de communes et le développement des intercommunalités sont autant de facteurs de risque pour ce patrimoine. Ils menacent particulièrement les édifices non protégés situés dans les zones rurales, c'est pourquoi nous estimons que ce problème du patrimoine religieux est bien un enjeu d'ordre sociétal pour la ruralité.

Le risque n'est pas tant que ce patrimoine passe aux mains de propriétaires privés, comme cela arrive dans les pays anglo-saxons, où d'anciennes églises ont été transformées en boutiques, en hôtels, en supermarchés ou en discothèques. Les cas en France sont très

marginiaux. Les contraintes architecturales et les dimensions des édifices culturels expliquent la convoitise modérée des investisseurs, *a fortiori* en zone rurale. De plus, il subsiste une vive réticence en France à l'égard de la désaffectation des édifices culturels, qui n'est généralement souhaitée ni par l'affectataire, ni par les maires, ni par la population qui y voient la disparition d'un symbole.

Le danger est plutôt que ces édifices ne soient plus utilisés, et donc plus entretenus, au point de rendre leur démolition inéluctable. Ce risque menace particulièrement les bâtiments de qualité médiocre ou dont la valeur architecturale est moins prise en compte, notamment ceux qui datent du XIX^e et du XX^e siècles.

Or la France ne semble pas aujourd'hui suffisamment armée pour répondre correctement à ces défis : les maires sont confrontés à une situation difficile sous plusieurs aspects.

D'abord, il ne faut pas sous-estimer les relations conflictuelles qui peuvent exister avec le curé affectataire ou la communauté de fidèles, même si ce n'est heureusement pas une généralité. Ces conflits résultent du partage complexe des responsabilités entre le maire et l'affectataire qui découle du régime de l'affectation culturelle. Pour résumer, le maire est propriétaire de l'édifice sans en avoir la jouissance, ce qui peut évidemment être une source de frustrations et de malentendus. Si nous mentionnons ce sujet, c'est parce que ces frictions peuvent avoir des conséquences préjudiciables sur la gestion des édifices et leur entretien. Nous estimons donc primordial de créer les conditions d'une meilleure coopération entre les maires et les affectataires.

La deuxième problématique des maires sur ce dossier est évidemment financière. La charge de l'entretien des édifices culturels apparaît de plus en plus souvent disproportionnée au regard des budgets disponibles, des attentes multiples de la population et de l'utilisation qui est faite de l'édifice.

Au demeurant, nous nous sommes aperçus que ces problèmes de financement peuvent, dans une majorité des cas, être surmontés à condition que les maires sachent à qui s'adresser et parviennent à mobiliser autour du projet de restauration, ce qui exige d'être en mesure de lui donner du sens. Les communes peuvent recevoir des subventions de la part de l'État, des régions et des départements, même si elles restent évidemment plus faciles à obtenir pour le patrimoine protégé.

Elles peuvent également faire appel à la générosité du public. Nous avons évoqué la semaine dernière, avec Stéphane Bern, la contribution du Loto du patrimoine, mais des fondations comme la Fondation du patrimoine ou la Sauvegarde de l'art français, et même des entreprises de financement participatif comme Dartagnans, interviennent également dans ce domaine.

La principale difficulté, en fin de compte, est une nouvelle fois le déficit d'ingénierie des communes et l'accompagnement insuffisant dont elles peuvent bénéficier dans ce domaine. Lors de son audition, le ministère de la culture n'a laissé entrevoir aucune perspective d'évolution en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage de la part de l'État. Il est désormais temps de se résoudre à en prendre acte et de rechercher sans tarder des solutions au niveau des collectivités territoriales, en espérant que cette décentralisation *de facto* ne creuse pas les inégalités territoriales.

Le second aspect sur lequel la France nous semble pécher est la valorisation de ce patrimoine, pourtant un enjeu majeur pour éveiller l'intérêt du public à son importance et permettre à chacun de se le réapproprier. Elle est indispensable pour que ce patrimoine produise davantage de retombées économiques. Elle est surtout une clé pour rendre plus supportable la charge de son entretien.

Malheureusement, la mise en valeur des édifices culturels n'est pas toujours à la hauteur, ni des trésors architecturaux qu'ils constituent ni des trésors artistiques qu'ils recèlent. Le silence de la loi de 1905 sur la question de la valorisation patrimoniale en est sans doute largement responsable. Le principe de l'affectation culturelle a longtemps, sinon empêché, du moins rendu plus délicate la valorisation des édifices, puisqu'il interdit à la fois au maire d'utiliser l'édifice à sa guise et à l'affectataire de l'utiliser à des fins autres que son culte.

Heureusement, la jurisprudence a permis d'évoluer peu à peu vers un usage moins exclusivement cultuel des édifices. Le code général de la propriété des personnes publiques autorise, depuis 2006, l'utilisation des édifices relevant de la loi de 1905 pour des « activités compatibles avec l'affectation culturelle » comme des expositions, des concerts ou des visites. Il subsiste une réserve de taille : l'organisation de ces activités est subordonnée à l'accord préalable du desservant. Le juge considère néanmoins que celui-ci n'est, par exemple, pas requis pour organiser des visites de certaines parties de l'édifice dont l'accès est indépendant.

Cette base légale nous semble ouvrir des perspectives pour un usage plus partagé des édifices culturels, qui n'ont pas encore été suffisamment exploitées. C'est pourtant à nos yeux une vraie piste pour l'avenir des édifices, d'autant que la Conférence des évêques de France y semble désormais favorable. Elle y voit une opportunité pour permettre à ce patrimoine de rester vivant et éviter la solution radicale de la désaffectation, dont les conséquences sont irréversibles.

Mme Anne Ventalon, rapporteure. – Ces constats nous conduisent à estimer qu'il serait non seulement déraisonnable, mais aussi inutile de vouloir toucher à la loi de 1905. Nous ne jugeons pas non plus nécessaire de revenir sur la répartition des compétences en matière de politique patrimoniale. Nous préconisons plutôt de mieux mobiliser les compétences de chacun et de mieux coordonner les actions au service de la cause du patrimoine religieux.

Il est impossible de garantir un niveau de protection adéquat des édifices culturels sans connaître précisément l'étendue de notre patrimoine religieux ; c'est pourquoi nous recommandons qu'un inventaire national de ce patrimoine soit réalisé à l'horizon 2030.

Même si l'inventaire général du patrimoine culturel a été décentralisé au niveau des régions, l'État conserve en effet la possibilité de réaliser des opérations au plan national. C'est à nos yeux la seule solution pour garantir une photographie complète du patrimoine religieux et en tirer des conclusions pertinentes pour l'adaptation éventuelle des politiques publiques.

Si l'État s'y refusait, il paraîtrait indispensable que Régions de France, compte tenu de l'enjeu, lance un appel à toutes les régions pour réaliser de manière concomitante un travail d'inventaire sur le patrimoine religieux. Cela nous donnerait, dans les mêmes délais, des informations que l'État pourrait agréger et auxquelles il pourrait donner une visibilité nationale.

Cette opération d'inventaire est également primordiale pour le patrimoine mobilier – le point a été soulevé par nombre d'entre vous la semaine dernière. Les conservateurs des antiquités et objets d'art (CAOA) sont chargés, au niveau de chaque direction régionale de l'action culturelle (DRAC), de repérer les objets méritant une protection au titre des monuments historiques et d'aider les collectivités à valoriser et restaurer les objets qui sont protégés.

Ces agents indemnitaires de l'État souffrent néanmoins d'un problème de reconnaissance. Leur statut est hybride : une moitié relève de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique d'État et l'autre moitié exerce ces missions à titre bénévole. Cette situation crée inévitablement des disparités territoriales.

Par ailleurs, les CAOAs nous ont alertés sur le fait qu'ils ne disposaient pas, à ce jour, d'une véritable base de données, interopérable avec les services de l'inventaire en régions et ceux de l'Office central de lutte contre le trafic de biens culturels, permettant de documenter de manière précise, y compris par des photos, le patrimoine mobilier protégé au niveau national. C'est un vrai handicap pour la documentation de ce patrimoine.

Afin de mieux protéger les édifices particulièrement menacés, nous suggérons ensuite l'adoption d'un plan national en faveur de la préservation du patrimoine religieux en péril. Ce plan aurait vocation à lancer une nouvelle campagne de classement ou d'inscription des édifices les plus emblématiques pour les catégories les plus en danger afin d'empêcher leur disparition totale. Il devrait inclure le patrimoine religieux du XIX^e siècle, ainsi que celui du XX^e siècle, mais aussi les synagogues alsaciennes dont l'avenir est aujourd'hui menacé. L'Alsace a longtemps été un foyer de la communauté juive en France ; il serait dramatique que ce patrimoine, qui constitue un témoin de la mémoire juive en Alsace et qui est parvenu à échapper à l'entreprise de destruction nazie, finisse par disparaître faute de protection.

Nous en venons maintenant à nos recommandations afin d'atténuer les difficultés rencontrées par les maires dans l'entretien et la restauration du patrimoine religieux dont ils ont la charge. Les maires n'y arriveront pas seuls et ont besoin d'un meilleur accompagnement, notamment sur le plan technique.

L'État ne pouvant et ne voulant plus s'en charger, nous avons le sentiment que le meilleur échelon pour leur apporter un tel accompagnement est l'échelon départemental. Les régions sont trop éloignées des réalités du terrain et restent peu investies sur le champ des politiques patrimoniales – à quelques exceptions près, comme la région Auvergne-Rhône-Alpes. Les intercommunalités se voient rarement transférer la compétence en matière de maîtrise d'ouvrage.

Il convient donc, à nos yeux, de s'appuyer davantage sur les compétences des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) afin d'aider les maires sur cette problématique. Ils pourraient réaliser ou coordonner un état des lieux du patrimoine religieux, c'est-à-dire évaluer son état au regard de différents critères, notamment la qualité urbaine et paysagère, la valeur historique et patrimoniale, l'état technique et sanitaire, la fréquentation et les usages, et identifier les solutions possibles pour chaque édifice. C'est un exercice auquel s'est déjà livré avec succès le CAUE de Meurthe-et-Moselle pour la communauté de communes Mad et Moselle.

Les CAUE présentent plusieurs avantages : ils sont investis par la loi d'une mission d'intérêt public ; ils disposent d'une expertise pluridisciplinaire ; leur composition en

fait des organes de concertation ; ils disposent d'un budget puisqu'ils sont financés par une partie de la part départementale de la taxe d'aménagement.

Cette recommandation nécessiterait la mise en place effective dans chaque département d'un CAUE, comme la loi le prévoit – sept n'en disposent toujours pas – et de veiller à ce qu'ils perçoivent une part suffisante de la taxe d'aménagement, celle-ci étant laissée à la libre décision des conseils départementaux. La présence d'un architecte du patrimoine dans la composition nous paraîtrait également indispensable. C'est une vraie piste pour combler les problèmes d'ingénierie des maires.

Autre recommandation, garantir un meilleur entretien des édifices culturels appartenant aux communes, dans la mesure où un entretien régulier est le meilleur moyen de s'épargner de lourdes dépenses de restauration à l'avenir.

Pour cela, nous proposons de transposer dans les communes rurales le dispositif dédié à la conservation préventive des édifices historiques mis en place dans les Yvelines depuis 2018. Sur le modèle du programme pour l'entretien du patrimoine mis en place aux Pays-Bas dès 1973, appelé *Monumentenwacht*, ce département a mis en place un dispositif d'accompagnement des communes de moins de 25 000 habitants en contrepartie d'une cotisation modeste de leur part. Chaque édifice patrimonial des communes adhérentes au dispositif bénéficie d'un diagnostic qui débouche sur la réalisation d'un carnet d'entretien, régulièrement mis à jour, permettant aux communes d'anticiper et programmer les travaux à réaliser. Le département assure la maîtrise d'ouvrage déléguée sur les travaux de strict entretien, de maintenance courante et toutes les opérations de conservation préventive des édifices. Au total, 80 % des frais sont pris en charge par le département dans la limite de plafonds.

Ce système nous paraît être un excellent moyen de mutualiser les coûts et d'accompagner les plus petites communes. Nous avons perçu, de la part de l'Assemblée des départements de France, une vraie envie de s'investir de nouveau sur les questions liées à la protection du patrimoine ; c'est pourquoi nous plaignons pour la mise en place par tous les départements d'un tel dispositif, qui instaurerait enfin cette culture de l'entretien qui nous fait défaut.

M. Pierre Ouzoulias, rapporteur. – Notre dernière série de recommandations vise à permettre une réappropriation et une resocialisation des édifices culturels. Elles reposent sur un constat simple : si le patrimoine religieux redevient signifiant et utile pour une part importante de la population, sa sauvegarde sera garantie.

Cette réappropriation du patrimoine religieux repose sur plusieurs conditions. La première est que les édifices soient ouverts au public autant que possible ; c'est loin d'être le cas, par crainte des actes de vol ou de vandalisme ou faute de solution de gardiennage. Or, outre qu'il facilite les visites, le gardiennage est un bon moyen de s'assurer régulièrement de l'état de l'édifice et de repérer les dégradations éventuelles qui nécessiteraient des réparations. Une solution pourrait consister à faire appel à des jeunes de la commune pour faire visiter l'église. Cette formule gagnant-gagnant présente l'avantage de sensibiliser les jeunes à leur patrimoine, tout en garantissant, au moins le week-end, l'ouverture de l'édifice à la visite. Une initiative de ce type a été mise en place à Mont-devant-Sassey dans la Meuse. Le succès du projet, intitulé « Jeunes ambassadeurs du patrimoine », est tel qu'il essaime peu à peu sur tout le territoire lorrain.

Nous croyons aussi qu'il faut améliorer la mise en valeur du patrimoine mobilier cultuel. Les CAOAs peuvent être d'une grande aide en la matière, dans la mesure où l'État peut octroyer des subventions pour sécuriser et mettre en valeur les objets protégés au titre des monuments historiques.

Nous recommandons également de s'appuyer sur les offices du tourisme, les comités régionaux et départementaux du tourisme, ou les parcs naturels régionaux pour développer des parcours touristiques autour du patrimoine religieux à l'échelle des territoires.

Enfin, et c'est sans doute notre recommandation la plus forte en matière de valorisation, il convient de développer les usages partagés des édifices culturels.

La principale question consiste à définir les activités que l'on peut considérer comme « compatibles avec l'affectation culturelle ». Pourraient entrer sans difficulté dans ce champ, à nos yeux, des usages culturels, sociaux, caritatifs ou solidaires. Les églises ont récemment été utilisées comme refuges dans le cadre du plan canicule. Pourquoi ne pourraient-elles pas, demain, accueillir les élèves qui révisent leurs examens ?

Il y a aussi des exemples plus atypiques d'usages partagés : l'église Saint-Hilaire à Mortagne-sur-Sèvre, chère au président Retailleau, est-elle transformée en centre d'interprétation du vitrail chaque année du 1^{er} avril au 30 octobre, avant de retrouver sa vocation culturelle le reste de l'année. Des bancs réversibles permettent d'en changer la configuration, tournée vers l'autel lors des célébrations religieuses ou vers la scénographie consacrée aux vitraux les mois d'été.

Sans doute le mieux serait-il, pour réduire les risques de refus d'accord préalable et apaiser les relations entre le maire et l'affectataire, de clarifier leurs relations par le biais de conventions types. La Conférence des évêques de France semble ouverte à l'idée.

Reste la question de la désaffectation au profit d'une reconversion de l'édifice. Nous lui préférons l'idée des usages partagés. D'une part, parce que la désaffectation est irréversible, et que nous ne pouvons écarter que la pratique religieuse ne reparte à la hausse avant la fin du siècle. D'autre part, parce que c'est un moyen d'éviter la dégradation des édifices du fait de leur inoccupation ou de leur abandon, sans pour autant tomber dans le risque d'une nouvelle destination d'usage qui ne respecterait pas les caractéristiques architecturales de l'édifice, et pourrait tout autant entraîner la perte du bien.

S'il doit y avoir désaffectation, il nous semble préférable que l'édifice reste dans le patrimoine de la commune et conserve ainsi une fonction sociale. C'est à la fois une meilleure garantie de conservation pour l'édifice et un moyen de préserver le symbole qu'il représente pour la population locale, et qu'il nous paraît extrêmement important de sauvegarder dans une optique de revitalisation des centres-bourgs.

Un mot, enfin, sur la situation des autres cultes historiquement présents en France, que nous avons peu évoqués dans la mesure où, pour ce qui les concerne, la problématique se pose dans des termes différents. D'abord, le volume des édifices reste sans commune mesure et l'essentiel d'entre eux appartient directement à ces cultes. Ensuite, le culte juif et, dans une moindre mesure, le culte protestant sont moins touchés par la baisse de la pratique religieuse et parviennent à réunir des fonds pour l'entretien des édifices, même si les nouvelles règles applicables aux associations culturelles découlant de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République pourraient restreindre leur capacité à

lever des fonds pour des motifs autres que culturels. Enfin, ils ont, depuis longtemps, des approches beaucoup plus mixtes de l'usage de leurs édifices.

Je terminerai sur une note plus personnelle : la secrétaire de mairie de Palisse, 222 habitants, dont mon grand-père Albert Ouzoulias fut le maire, m'a fait parvenir, après avoir visionné notre audition de Stéphane Bern, ce court texte dont je vais vous donner lecture.

« Je peux vous dire qu'avec votre grand-père, que j'ai accompagné pendant huit ans comme secrétaire de mairie, nous avons eu à cœur, avec le conseil municipal de cette petite commune corrézienne, de restaurer cette magnifique église qui, comme vous le savez, est unique en son genre, ayant un campanile séparé.

Je pourrais évoquer le nombre de courriers, d'appels téléphoniques qu'Albert et moi-même avons passés pour récolter des fonds ! Je ne sais pas si un fervent catholique aurait eu cette même énergie pour mener à bien ce projet. Il faut dire qu'Albert ne lâchait rien. »

Voilà un hommage touchant à tous ces maires de petites communes qui déploient une énergie formidable pour sauver leurs édifices.

M. Max Brisson. – Je tiens très sincèrement à saluer le travail de nos rapporteurs. Leur rapport montre qu'il y a un consensus sur ce sujet, consensus qui n'avait rien d'évident.

Mes chers collègues, vous avez eu raison de rendre hommage à la loi de 1905. Nous n'aurions rien à gagner à toucher à ce texte fondateur, qui régit la paix civile dans notre République.

Partout dans mon département, je constate l'engagement des maires, quelle que soit leur orientation politique, en faveur de ce patrimoine religieux, dont ils mesurent bien qu'ils en ont la responsabilité dans le temps long. Leur mission s'inscrit ainsi dans une véritable logique de développement durable. Comme nos rapporteurs, je suis profondément optimiste : je ressens en effet chez les élus locaux la volonté d'être des passeurs de l'histoire.

Dans un pays qui adore fixer des critères et classer, je m'étonne qu'un inventaire général de notre patrimoine religieux n'ait pas encore été réalisé. Cela étant, ce rapport a le mérite de rappeler que la préservation de ce patrimoine passe avant tout par la fréquentation et l'entretien au quotidien des édifices.

Nos rapporteurs ne vont pas jusqu'à proposer un guide, un « mode d'emploi », négocié par exemple avec la Conférence des évêques de France pour ce qui concerne le patrimoine catholique, à destination des élus. Ne serait-il pas utile d'en créer un ? Pierre Ouzoulias et Anne Ventalon préconisent à juste titre un usage partagé des lieux de culte plutôt que leur désaffectation. Encore faudrait-il mettre en place un cadre clairement défini qui contribuerait à l'apaisement.

Quand on aborde la question du patrimoine religieux, il est aussi question d'ingénierie. Nos rapporteurs plaident à raison pour que le couple département-commune, mis à mal depuis vingt ans par les lois successives, se charge demain de l'entretien et de la restauration des édifices culturels.

Mme Sonia de La Provôté. – Je tiens à féliciter les deux rapporteurs pour leur travail, qui montre bien que, malgré tout, les choses évoluent en matière de patrimoine

religieux. J'en veux pour preuve que le principe d'un usage mixte des édifices religieux semble s'imposer progressivement, alors qu'il était encore contesté il y a quelques années lorsque je préparais, avec Michel Dagbert, notre rapport, au nom de la délégation aux collectivités territoriales, sur les maires face au patrimoine historique architectural.

Le patrimoine est constitutif de l'identité d'un territoire. L'église est ainsi bien souvent un symbole dans les communes rurales, même si, paradoxalement, traiter ce sujet, c'est évoquer un sujet éminemment républicain. Notre patrimoine religieux a traversé les âges et a notamment survécu aux deux guerres mondiales.

Il reste qu'il faut améliorer l'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Dans notre rapport de 2020, Michel Dagbert et moi-même avons proposé la création d'un guichet unique départemental. Nos rapporteurs reprennent cette idée de manière plus aboutie, ce qui est une très bonne chose. J'estime pour ma part que ce rôle devrait être dévolu aux CAUE ou aux conseils départementaux.

J'ai pu constater sur le terrain que les interventions de l'État avaient souvent des effets pervers, notamment qu'elles entraînaient une augmentation exponentielle du coût des travaux pour les communes. Il faudrait inventer une forme d'accompagnement intermédiaire des maires, qui préserve néanmoins la qualité architecturale des bâtiments.

Je conclurai en insistant sur l'effet de levier du patrimoine religieux sur l'économie locale et ses retombées touristiques et culturelles.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je remercie nos rapporteurs pour ce travail de qualité. Le Gouvernement serait bien inspiré de s'inspirer des méthodes de travail du Sénat et du dialogue transpartisan qui a prévalu lors des auditions.

Pratiquants, croyants ou non, le patrimoine fait partie de notre histoire. J'apprécie par conséquent que nos collègues n'aient pas touché à la loi de 1905.

Je suis moi aussi convaincue qu'il est indispensable d'élaborer un inventaire de notre patrimoine religieux. Reste à savoir qui exercera cette mission. De manière plus générale, il me semble qu'il manque un volet financier aux recommandations figurant dans la première partie du rapport : veillons à ce que ces propositions, si elles venaient à s'appliquer, ne soient pas mises en œuvre à budget constant.

Comme nos rapporteurs, je regrette que les CAUE ne soient pas présents dans tous les départements, car ils sont d'une aide précieuse pour les maires, en particulier ceux des petites communes, qui y font régulièrement appel pour leurs projets patrimoniaux. Je veux insister sur les difficultés que rencontrent les maires des petites communes rurales confrontés à la nécessité d'entretenir et de rénover les églises. Comme l'a suggéré Max Brisson, un vademecum leur serait certainement utile.

Je suis par ailleurs très favorable à l'idée que les édifices culturels soient des lieux partagés, ouverts sur l'extérieur. En revanche, je suis plus dubitative sur l'idée de faire appel à de jeunes bénévoles car, hélas, dans les petits villages, la population est souvent vieillissante. Ne pourrait-on pas envisager de rémunérer les personnes qui aident à la maintenance ou la rénovation des édifices, par exemple dans le cadre du dispositif « territoires zéro chômeur de longue durée » ?

Mme Céline Brulin. – Je remercie les rapporteurs de s’être saisis d’un sujet qui préoccupe beaucoup les maires, notamment ceux des communes rurales.

Nos collègues ont judicieusement pris le parti de faire confiance aux collectivités territoriales pour gérer le patrimoine religieux. Il conviendrait tout de même d’obtenir de l’État un inventaire global de celui-ci. Contraindre les services centraux à réaliser un tel recensement aiderait probablement l’État à prendre conscience de l’ampleur des chantiers à conduire. De mon point de vue, la piste consistant à confier cette responsabilité aux CAUE devrait être approfondie, ne serait-ce que parce que les pratiques diffèrent selon les départements, et que les finances départementales varient fortement selon les territoires.

Je rejoins mes collègues Max Brisson et Marie-Pierre Monier sur l’utilité d’un mode d’emploi à destination des maires sur les modes de financement existants et les usages partagés envisageables.

Mme Monique de Marco. – Je remercie également les rapporteurs pour ce travail très attendu, qui s’inscrit dans le prolongement du travail réalisé par Sonia de La Provôté et Michel Dagbert. Il fait naturellement écho aux préoccupations de tous ces maires qui se trouvent démunis lorsqu’ils sont confrontés à la nécessité de restaurer le patrimoine non classé se situant sur leur commune. Les pistes figurant dans ce rapport me paraissent à cet égard très intéressantes.

Stephane Bern, lors de son audition, a expliqué qu’il était nécessaire d’effectuer un inventaire complet du patrimoine bâti, religieux, industriel et ouvrier. Or des inventaires de ce type ont déjà été faits au niveau local, notamment par les communautés de communes ou les offices de tourisme. Simplement, aucune instance n’a été chargée de les regrouper : de ce point de vue, le département me paraît être l’échelon pertinent, même si les CAUE n’exercent pas cette compétence aujourd’hui.

Enfin, je suis personnellement très favorable à l’idée de favoriser l’usage partagé des édifices culturels, surtout si l’on prend la peine de lancer des appels à projets dans les communes.

Mme Nathalie Delattre. – Je souligne à mon tour la qualité du travail des rapporteurs et les remercie pour leurs recommandations.

Les maires, ces passeurs d’un patrimoine qui fait l’identité de la France, s’interrogent sur les moyens dont ils disposent aujourd’hui pour entretenir et rénover le patrimoine situé dans leurs communes.

Aujourd’hui, j’observe avec inquiétude que les maires sont de plus en plus nombreux à appeler à l’aide. Le saupoudrage de la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR) comme de la dotation de soutien à l’investissement local (DSIL) est tel que les maires se trouvent en grande difficulté lorsqu’ils se voient obligés d’intervenir en urgence pour sauver un édifice en péril. À cet égard, je rappelle à votre mémoire les épisodes climatiques récents qui viennent de toucher mon département de la Gironde.

Les édifices culturels ne sont pas communs : il est urgent que les maires puissent disposer d’un guide qui les informe tant au niveau de l’expertise à conduire que des financements à mobiliser.

La radicale que je suis rend hommage à nos rapporteurs pour avoir respecté l'intégrité de la loi de 1905. Nous convergeons tous sur ce point, ce qui est une bonne chose.

Je veux également saluer la proposition de faire du département l'échelon compétent en matière de patrimoine religieux. Cela étant, il faudrait aller plus loin. Comme l'a bien montré l'élan de générosité observé à la suite de l'incendie de Notre-Dame de Paris, je pense qu'il serait utile de mettre en œuvre un mécénat renforcé, sous la forme par exemple d'un fonds national dédié au patrimoine religieux.

Nos rapporteurs ont eu le courage d'aborder la question des lieux partagés : bien souvent, les maires n'osent pas évoquer ce sujet, car, aujourd'hui hélas, ils sont contraints de fermer les édifices culturels pour les protéger des pillages.

M. Claude Kern. – Nos rapporteurs ont fait référence au droit local d'Alsace-Moselle et je les en remercie. Beaucoup de communes de ces territoires comptent une ou deux églises ainsi qu'une synagogue. Pour l'entretien de ces bâtiments, le droit local permet l'intervention directe des collectivités territoriales, notamment les départements.

La plupart de ces églises appartiennent encore aux conseils de fabrique, aux conseils presbytéraux ou aux consistoires et les niveaux d'intervention peuvent atteindre 80 %. S'ils éprouvent des difficultés, ces conseils peuvent céder l'édifice à la commune pour 1 euro symbolique.

Vous évoquez les difficultés que l'on éprouve, en Alsace-Moselle, pour restaurer les synagogues. Mais, dans la plupart des cas que j'observe, les communes prennent le relais pour aider les consistoires à conserver leurs biens.

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – À mon tour, je tiens à saluer le travail accompli par nos collègues rapporteurs. Ils proposent notamment que les étudiants puissent travailler dans des édifices religieux. En tout cas, réviser son bac dans une abbaye, c'est d'ores et déjà possible sur la Côte d'Azur, grâce à une initiative du maire de Cannes. Cette opération est un succès chaque année.

Comme l'a rappelé Stéphane Bern devant notre commission la semaine dernière, notre patrimoine religieux est dans une situation critique. Or ces monuments font notre culture et donc notre richesse.

Les nouveaux élus locaux n'ont pas toujours toutes les clés ou tous les appuis nécessaires pour gérer le patrimoine de leur territoire. À l'évidence, il s'agit là d'une carence en matière de formation, notamment pour les maires. Quelles pistes proposez-vous à cet égard ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Ce rapport sera très utile et, j'en suis certaine, très bien reçu par les maires, qui nous sollicitent sans cesse sur ce dossier ô combien délicat.

Comment articulez-vous l'inventaire que vous préconisez avec le travail mené par l'Observatoire du patrimoine religieux ?

Pour ce qui concerne la compétence partagée, les rôles se répartissent parfois assez naturellement. Les régions se concentrent sur les plus gros édifices appartenant, ou non, à l'État. Les départements viennent quant à eux à l'appui des communes. Le véritable enjeu, à mon sens, c'est donc l'inscription et le classement : avez-vous pu entrer en contact avec les

différentes commissions régionales du patrimoine et de l'architecture pour mesurer le taux d'inscription des églises comme monuments historiques ? Ne déplore-t-on pas une certaine réticence de l'État à cet égard, ces classements impliquant une part obligatoire de financement des travaux ?

Enfin, la chambre syndicale nationale du vitrail a alerté plusieurs d'entre nous dans la perspective de la révision des annexes du règlement Reach, qui classe les substances chimiques potentiellement dangereuses et peut entraîner des obligations parfois impossibles à assumer dans certaines industries ou certains métiers.

La demande d'inscription du plomb à l'annexe IV du règlement Reach a été formulée par les Norvégiens. La Norvège, pays protestant, compte très peu de vitraux. À l'opposé, la France dispose du plus vaste patrimoine de vitraux au monde. Viennent ensuite l'Allemagne, l'Angleterre et, dans une moindre mesure, l'Espagne et l'Italie.

Avec mon collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, au sein de la commission des affaires européennes, je prépare précisément un rapport sur ce sujet, document qui doit être transmis à Bruxelles. Il s'agit tout simplement d'éviter le pire. Certes, la réglementation sanitaire a toute son importance, mais il ne faudrait pas mettre en péril des métiers, des savoir-faire et même des possibilités de restaurer. Le vitrail, c'est à la fois du verre coloré et du plomb : sans vitraux, nos édifices risquent de tomber en complète décrépitude.

M. Laurent Lafon, président. – Les lieux de cultes construits après 1905 ne relèvent pas des communes. Ne s'agit-il pas d'un angle mort ?

Mme Anne Ventalon, rapporteure. – Nous dressons tous le même constat : il faut accompagner les maires, qui sont souvent démunis face aux difficultés que présente la gestion de ce patrimoine, au demeurant très apprécié.

À ce titre, les outils existent. Les CAUE distribuent notamment des carnets de suivi et des guides d'entretien. J'espère que nos travaux faciliteront la mise en place des CAUE dans tous les départements. Les Ardennes s'y emploient d'ores et déjà.

De son côté, la Fondation du patrimoine, qui est en train d'élaborer une plateforme en ligne, recense toutes les aides et les outils possibles pour la gestion du patrimoine à la charge des communes.

La Conférence des évêques de France est favorable à de nouveaux efforts de communication, notamment pour l'envoi de conventions types et de modèles de cahier des charges.

Nos travaux sont donc une occasion supplémentaire de communiquer au sujet de ces outils, qui méritent bien sûr d'être développés.

Depuis les derniers renouvellements, le département dont je suis l'élue dénombre 46 % de nouveaux élus. La Conférence des évêques de France y a exprimé la volonté de dispenser des formations communes à l'Église et aux élus. Une journée des curés et des maires a ainsi été organisée en juillet 2021. D'autres pistes doivent encore être explorées.

En résumé, les outils existent : à nous de favoriser leur visibilité et leur communication.

M. Pierre Ouzoulias, rapporteur. – Il faut acter le désengagement de l'État pour la défense du petit patrimoine non protégé, qu'il soit culturel ou non. Notre entretien avec le directeur du patrimoine a duré en tout et pour tout un quart d'heure. Il nous a posé cette question : « Est-ce que vous demandez quelque chose à l'État ? » Nous lui avons répondu non. Il a conclu : « C'est parfait. Au revoir, merci. » Cette administration ne dispose plus des moyens humains et budgétaires nécessaires pour mener un tel travail. De plus, l'inventaire relève désormais des régions. Aujourd'hui, c'est à elles d'agir. Mais, pour assurer la coordination nationale des régions, le ministère de la culture ne semble pas le moteur principal.

Voilà pourquoi nous parlons de décentralisation *de facto*. Il faut dire aux élus de ne plus regarder vers le ciel et vers l'État, mais vers les collectivités. Ils ont tous les outils pour travailler ensemble. Je pense en particulier aux CAUE, structures d'interface très intéressantes pour les communes, les départements et les régions. Nous invitons donc les départements à rendre de la valeur aux CAUE, à les constituer en forum pour fédérer toutes les bonnes volontés.

Néanmoins, il ne faudrait pas voir se dresser un mur hermétique entre le patrimoine classé et protégé, relevant de l'État, et tout le reste, relevant des collectivités.

Pour ce qui concerne les synagogues, nous pensions davantage au Haut-Rhin qu'au Bas-Rhin. Il faut un plan national pour sauver ces édifices, qui représentent une part fondamentale de notre identité nationale. Il ne faut pas laisser ce travail aux seules collectivités.

J'y insiste : nous, sénateurs, avons également un travail de pédagogie à mener auprès des collectivités territoriales. Nous devons leur dire et leur répéter : « Oubliez l'État et travaillez ensemble. »

Pour ce qui concerne les édifices construits après 1905, on constate de grandes disparités entre les départements. Ainsi, dans les Hauts-de-Seine, 75 % des édifices religieux sont propriété de l'évêché. Du fait des évolutions que connaît la géographie de la pratique religieuse, l'Église doit assurer, d'une part, la création de nouveaux lieux de culte et, de l'autre, l'entretien d'édifices dans des lieux où la pratique a diminué. Les édifices construits après 1905 sont souvent en béton et, on le sait aujourd'hui, ce n'est pas le matériau le plus facile à restaurer.

Ce rapport acte plusieurs consensus forts, qu'il s'agisse de la compétence des collectivités territoriales ou de la volonté générale des cultes de travailler à une resocialisation des édifices. Si nous faisons passer ces deux messages, nous aurons réussi notre travail.

Les recommandations sont adoptées.

La commission adopte, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorise la publication.

Mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche - Examen du rapport et vote

M. Laurent Lafon, président. – Nos collègues Laure Darcos et Stéphane Piednoir vont maintenant nous présenter leur bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche (LPR).

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Il était important de disposer d'une année complète d'application de la loi pour formuler nos préconisations. Comme vous allez le constater, ces dernières sont un peu sévères.

La LPR, que nous avons examinée à l'automne 2020, était très attendue par un secteur confronté depuis des années à un sous-investissement public chronique, ayant conduit à son décrochage au niveau international et à une érosion progressive de l'attractivité de ses métiers.

Cette loi avait donc pour objectif premier de « réarmer » la recherche française en planifiant sur une période de dix ans, courant de 2021 à 2030, une augmentation progressive de 5 milliards d'euros de son budget.

Bien que saluant l'initiative d'un tel texte, le Sénat avait jugé cette trajectoire budgétaire à la fois trop longue et pas assez ambitieuse dans son intensité sur les premières années. Nous avons alors durement bataillé pour obtenir un raccourcissement de la programmation à sept ans et un effort financier plus marqué en début de période. En définitive, nous n'avons pas obtenu gain de cause sur le premier point. En revanche, nous avons réussi à améliorer sensiblement la trajectoire budgétaire par l'intégration de crédits issus du plan de relance.

Par ailleurs, le Sénat a enrichi le texte à plus d'un titre, qu'il s'agisse de la sécurisation des nouveaux dispositifs de recrutement, de la définition d'un socle juridique pour l'intégrité scientifique, de la réduction du nombre d'ordonnances ou encore de la valorisation de la culture scientifique.

Un an et demi après la promulgation de la LPR, la commission nous a confié cette mission de contrôle afin de dresser un premier état des lieux de son application, tant sur le plan strictement réglementaire que sur le plan de sa mise en œuvre concrète sur le terrain et des premiers résultats observables.

Pour mener à bien ce bilan d'étape, nous avons auditionné les représentants des principaux acteurs du secteur : grands organismes de recherche, Agence nationale de la recherche (ANR), Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres), établissements d'enseignement supérieur, collèges doctoraux, directions de laboratoires, ministère, etc.

Commençons par le volet réglementaire, le plus formel, mais aussi le plus important pour la mise en œuvre de la loi.

Initialement prévu pour être en grande partie accompli au début de l'été 2021, et achevé à l'automne de la même année, le programme de publication des textes réglementaires de la LPR a pris beaucoup de retard sous l'effet de plusieurs contraintes sans doute sous-estimées par le ministère. Je pense en particulier aux étapes préalables de concertation avec

les instances nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR), aux arbitrages interministériels, au phénomène d'embouteillage du « guichet unique de Bercy » et aux délais de passage devant le Conseil d'État.

Après un pic de publication survenu à la fin de l'année dernière, le schéma réglementaire de la loi de programmation est aujourd'hui presque intégralement mis en œuvre. Il ne manque à ce jour que deux décrets et deux arrêtés sur les quarante textes d'application nécessaires.

Poursuivons avec le volet « programmation budgétaire », qui constitue le cœur de la LPR.

Ses deux premières annuités se sont traduites, en loi de finances initiale (LFI) pour 2021, par un abondement de 389 millions d'euros de plus qu'en 2020, et, en LFI pour 2022, par un apport supplémentaire de 497,4 millions d'euros par rapport à 2021.

Conformes à la trajectoire définie par la loi de programmation, ces évolutions constituent un début de réinvestissement accueilli avec un certain soulagement par le secteur.

L'effort budgétaire déployé concerne en tout premier lieu l'ANR, acteur pivot de notre système de recherche. L'Agence a bénéficié, en 2021, d'une hausse de 424 millions d'euros de sa dotation. Son budget d'intervention est ainsi passé de 746 millions à 1,19 milliard d'euros, un niveau inédit depuis sa création. En 2022, l'augmentation devrait être de 438 millions d'euros pour un budget d'intervention global de 1,2 milliard d'euros. Là encore, ces progressions correspondent aux engagements pris.

Le renforcement des moyens financiers de l'ANR a rendu possible, dès 2021, l'enclenchement de la dynamique prévue par la LPR, qu'il s'agisse de l'augmentation du taux de succès aux appels à projets ou du relèvement du préciput.

Pour l'ensemble des appels à projets, le taux de succès s'est élevé à 23,1 % en 2021. Ce résultat très encourageant laisse à penser que la cible de 30 % en 2027 est raisonnablement atteignable. Je rappelle qu'en 2017 le taux de succès était inférieur à 12 %.

Néanmoins, nous appelons à la vigilance sur deux points.

Premièrement, il ne faudrait pas que le nombre de projets déposés connaisse une augmentation trop importante, la hausse du taux de sélection étant susceptible de provoquer un « appel d'air ».

Deuxièmement, compte tenu de la forte inflation qui sévit actuellement, l'augmentation du financement moyen par projet devient un enjeu central. Évidemment, l'augmentation du taux de sélection ne saurait se traduire par une baisse du financement moyen par projet.

Le relèvement du préciput à 25 % en 2021, contre 19 % en 2020, est conforme aux prévisions et de bon augure pour la suite de la programmation. Nous ajoutons toutefois deux bémols.

Les retombées de l'augmentation du préciput semblent moins immédiatement perceptibles par les acteurs de la recherche que celles qui résultent de la hausse du taux de

sélection, effet que certains imputent au caractère « relativement, voire trop modeste » du relèvement du taux.

En outre, le nouveau système de répartition, d'abord tripartite, puis quadripartite, est pour le moins complexe. Du reste, ses modalités de mise en œuvre continuent de susciter un certain nombre d'interrogations.

Pour conclure sur ce volet budgétaire, nous saluons le respect de la trajectoire sur les deux premières annuités, mais nous alertons sur deux points.

L'effort budgétaire mis en œuvre étant très largement absorbé par la hausse des prix, il nous semble impératif de procéder à un réexamen de la trajectoire initiale, laquelle ne tient précisément pas compte de l'inflation. Le Sénat l'avait d'ailleurs pointé au moment de l'examen du projet de loi.

La clause de revoyure, prévue pour 2023 par l'article 3 de la LPR, doit permettre de procéder à cette actualisation. Nous devons notamment revoir deux questions : la durée de la programmation – face aux aléas macroéconomiques, il faut ramener la trajectoire à sept ans, comme nous l'avions préconisé – et l'intensité de l'effort budgétaire – le choc de réinvestissement attendu ne s'étant pas produit, il faut amplifier le rythme des prochaines annuités.

La nouvelle ministre devra rapidement donner des garanties quant à la suite de la mise en œuvre de la programmation budgétaire et quant à ses possibilités d'actualisation.

Enfin, la LPR ignore une question centrale, celle du glissement vieillesse technicité (GVT), qui grève les marges de manœuvre budgétaires des opérateurs.

Le GVT, c'est en effet un coût annuel de 30 millions d'euros pour les organismes de recherche et de 50 millions d'euros pour les établissements d'enseignement supérieur. La clause de revoyure est l'occasion de traiter enfin ce dossier, par exemple dans le cadre des contrats liant les opérateurs de recherche à l'État.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur. – Venons-en au volet « ressources humaines ». À ce titre, la mise en œuvre de la trajectoire d'emplois prévue par la LPR exige une remarque préliminaire.

En 2021, 376 équivalents temps plein travaillé (ETPT) ont été créés contre 700 prévus. Le taux de réalisation de l'objectif affiché pour la première annuité est donc de 53,7 %.

Selon le ministère, ce moindre résultat s'expliquerait par le fait que de nombreux textes réglementaires n'ont été publiés que courant, voire fin 2021. Dès lors, il n'aurait pas été possible d'assurer le plein déploiement des dispositifs « RH » concernés, en particulier l'augmentation du nombre de contrats doctoraux et la création des chaires de professeur junior (CPJ).

Nous nous étonnons de cet argument, qui consiste à faire reposer les créations de postes promises principalement sur les contrats doctoraux supplémentaires et le nouveau dispositif des CPJ.

Nous déplorons également que le dispositif de suivi de la trajectoire d'emplois de la LPR, prévu sous la forme d'un plan pluriannuel de recrutement élaboré par chaque établissement, ne soit pas encore formellement mis en œuvre.

Ce constat général étant fait, attardons-nous sur les principaux dispositifs de recrutement créés par la loi de programmation, à commencer par les chaires de professeur junior.

Au total, 229 CPJ ont été ouvertes sur les deux premières annuités, alors que l'objectif fixé par le rapport annexé est de 300 chaires par an sur dix ans. Ces chiffres témoignent d'un démarrage relativement lent du dispositif.

Bien que nous manquions encore de recul pour en dresser un premier bilan consolidé – la campagne 2021 n'est en réalité pas tout à fait terminée et la campagne 2022 est en cours –, nous remarquons que les CPJ continuent de diviser la communauté universitaire : alors que certaines universités se sont engagées rapidement dans ce dispositif, d'autres refusent toujours d'y entrer. À l'évidence, il existe donc une marge d'acculturation.

Au-delà de l'adhésion ou de l'opposition de principe que suscitent ces chaires, trois sujets préoccupent les acteurs sur le terrain : les incidences de cette nouvelle voie de recrutement sur les collectifs de travail, la question de l'égal accès des femmes et des hommes au dispositif et l'absence de garantie des libertés académiques pour le titulaire d'une CPJ.

À la lumière de ces constats, nous formulons d'ores et déjà deux recommandations.

Premièrement, au niveau des établissements, nous suggérons de mettre en place des garde-fous pour apaiser et rassurer les esprits. Il s'agirait notamment d'ajouter une dimension collective au processus d'entrée dans le dispositif, *via* la consultation des instances compétentes, et d'assurer la transparence de la procédure à toutes ses étapes.

Deuxièmement, au niveau du ministère, nous préconisons de respecter l'engagement pris d'assortir toute création de chaire d'au moins une promotion de maître de conférences ou de chargé de recherches, c'est-à-dire de lier l'existence des CPJ à des créations de postes permanents par la voie classique.

Le deuxième nouveau dispositif de recrutement est le CDI de mission.

Ce nouveau contrat, inspiré des « contrats de chantier » de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite Pacte, vise à répondre aux besoins des projets de recherche de long terme et à remédier au taux de renouvellement trop important des chercheurs hautement qualifiés.

Cependant, tel qu'il a été précisé par décret, le CDI de mission repose sur deux conditions contradictoires : une durée supérieure à six ans et un financement reposant majoritairement sur des ressources propres, ce qui ne concerne que des cas exceptionnels.

Dans ses modalités actuelles, le dispositif est donc peu opérationnel et suscite une grande déception chez les organismes de recherche. Aucun n'a d'ailleurs, à ce jour, conclu un tel contrat.

Nous préconisons donc, à l'occasion de la clause de revoyure 2023, de revoir les dispositions réglementaires du CDI de mission pour le rendre réellement opérant.

J'en viens aux troisième et quatrième dispositifs de recrutement, le contrat doctoral de droit privé et le séjour de recherche.

Ces deux mesures, dont l'objectif est de sécuriser juridiquement les doctorants contractuels, français ou étrangers, semblent, dans leurs modalités de mise en œuvre, donner satisfaction même si elles doivent encore « entrer dans les mœurs ».

J'évoquerai enfin les possibilités de recrutement hors Conseil national des universités (CNU).

La LPR rend possible le recrutement d'enseignants-chercheurs sans passer par la qualification du CNU selon deux possibilités, qui avaient suscité de vives réactions au moment de l'examen du texte : la suppression de la qualification pour les maîtres de conférences qui postulent pour devenir professeur, disposition qui est bien entrée en application, et l'expérimentation permettant de déroger à la qualification pour le recrutement des maîtres de conférences, qui, elle, n'est toujours pas lancée – le décret, non publié à ce jour, est à l'arbitrage du nouveau gouvernement...

Cette expérimentation étant encore très décriée, nous appelons la nouvelle ministre à mener une concertation approfondie sur ses modalités de mise en œuvre afin qu'elle puisse se dérouler dans un climat le plus serein possible.

Quelques mots maintenant sur les mesures « carrières et rémunérations », qui ne figurent pas à proprement parler dans la LPR, mais dans le protocole d'accord signé le 12 octobre 2020 par les syndicats majoritaires de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR).

Les deux premières tranches 2021 et 2022 du processus de revalorisation indemnitaire, de 92 millions d'euros chacune, ont été intégralement mises en œuvre. Elles ont globalement été bien accueillies par le secteur, même si certains les jugent insuffisantes au regard de l'ampleur du décrochage des rémunérations dans l'ESR et regrettent qu'elles ne portent que sur la partie indemnitaire et non sur la rémunération de base.

Nous avons également été alertés sur la complexité du nouveau régime indemnitaire unifié des chercheurs et des enseignants-chercheurs (Ripec), en particulier sur sa composante individuelle « C 3 » considérée comme une véritable usine à gaz, bien loin de l'objectif de simplification annoncé.

Nous préconisons enfin d'aborder, lors de la clause de revoyure, la question du calendrier de mise en œuvre de la seconde étape de la convergence indemnitaire, initialement prévue entre 2027 et 2030 : en cas de raccourcissement de la durée de la programmation à sept ans, il faudra mener à bien cette convergence interministérielle d'ici à 2027.

Pour clore ce volet « RH », je dresserai un rapide état des lieux des mesures relatives au doctorat.

La LPR a clairement permis d'enclencher une dynamique positive.

J'en veux pour preuve les 170 contrats doctoraux supplémentaires qui ont été financés par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri) en 2021 ; la même évolution est attendue en 2022, 2023 et 2024, pour atteindre l'objectif de 680 contrats supplémentaires en quatre ans.

Toutefois, la revalorisation de 30 % des nouveaux contrats doctoraux, initialement prévue sur trois ans, a finalement été étalée sur cinq ans : une augmentation de 6 % a eu lieu en 2021, portant le salaire mensuel brut à 1 866 euros ; une augmentation équivalente devrait intervenir en 2022, portant ce même salaire à 1 975 euros ; et une hausse plus importante, de 16,4 %, est annoncée pour 2023, qui le porterait à 2 300 euros.

Malgré ces avancées, plusieurs motifs d'insatisfaction ou d'inquiétude nous ont été rapportés.

D'abord, la revalorisation ne concerne que les nouveaux contrats doctoraux, ce qui crée une iniquité entre doctorants.

Ensuite, les hausses 2021 et 2022 sont déjà grevées par l'inflation.

Enfin, l'augmentation promise de 30 % d'ici à 2025 n'est en aucune manière garantie.

Nous estimons en outre que ces mesures financières, évidemment nécessaires, ne suffisent pas à revaloriser structurellement le doctorat. Une politique réellement ambitieuse nécessiterait, selon nous, de travailler sur les axes suivants : l'information et la communication sur les modalités du doctorat et le devenir professionnel des docteurs *via*, par exemple, la création d'un portail national de l'emploi des docteurs ; la médiation scientifique auprès des étudiants pour les inciter à s'engager dans la voie doctorale ; et la reconnaissance du doctorat dans le monde de l'entreprise et sa publicité auprès du grand public.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – Le quatrième grand thème que nous souhaitons aborder est relatif à l'évaluation et à l'organisation de la recherche.

La LPR a posé un nouveau cadre juridique pour l'évaluation des établissements et des chercheurs. Devenu autorité publique indépendante et ayant vu ses missions élargies, le Hcéres a entrepris, sous l'impulsion de son nouveau président, une réforme de sa méthodologie d'évaluation, dite « intégrée ».

Les nouveaux référentiels, parus à l'automne 2021, privilégient désormais une approche *ex post*, mettant l'accent, non plus sur le contenu scientifique des projets de recherche, mais sur l'évaluation des résultats obtenus au moyen de nombreux indicateurs.

Cette nouvelle donne a suscité une forte contestation au sein de la communauté de recherche, un collectif de plusieurs centaines de directeurs de laboratoires ayant dénoncé, en début d'année, « un système quantitatif et bureaucratique », qui va à l'inverse de la tendance souhaitée de simplification et d'allègement du travail administratif des chercheurs.

Après avoir entendu chacune des parties – des représentants de ce collectif et le président du Hcéres –, nous estimons qu'une démarche plus à l'écoute des préoccupations du terrain est nécessaire pour la suite de la mise en œuvre de la réforme de l'évaluation, et qu'un équilibre entre un « tout quantitatif » et un « tout qualitatif » peut être trouvé.

La méthodologie d'évaluation « intégrée » amène aussi à se poser la question de l'organisation du système de recherche, que n'a malheureusement pas du tout abordée la LPR.

En effet, le paysage de recherche français se caractérise par une pluralité d'acteurs – organismes nationaux de recherche, établissements d'enseignement supérieur, agences de financement, unités mixtes de recherche... –, dont les missions ne sont pas forcément bien réparties et dont les relations ne sont pas toujours fluides. Nombre de nos interlocuteurs nous ont fait part des difficultés qu'ils rencontrent régulièrement.

Face à cet « impensé » de la loi de programmation, nous demandons que la revoyure 2023 soit l'occasion de mettre en place un nouveau modèle d'organisation, clarifiant le rôle de chaque acteur, redéfinissant leurs relations réciproques et favorisant les complémentarités d'action. Il me semble que si elle en a la latitude, la nouvelle ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui connaît bien ces questions pour avoir été présidente d'université, se saisira de cette difficulté.

La LPR n'a pas non plus donné de cap à la recherche française, la programmation budgétaire ne s'étant pas accompagnée d'une programmation stratégique. Cette faille structurelle de la loi a participé de son acceptabilité très relative.

C'est pourquoi il nous semble indispensable, en vue de cette revoyure, de réfléchir aux modalités d'une programmation stratégique de la politique publique de recherche et de proposer une vision du secteur à moyen et long terme.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur. – Je ferai une dernière remarque sur le volet « sciences et société ».

Dans une période marquée par une défiance croissante à l'égard de la rationalité scientifique, la loi de programmation comporte, principalement dans son rapport annexé, de nombreuses mesures pour renforcer les relations entre les scientifiques et les citoyens.

Nous constatons que ce chantier sociétal a été bien amorcé – nous vous renvoyons pour les détails à notre rapport écrit – et appelons à poursuivre la dynamique à l'œuvre.

En définitive, la LPR constitue assurément un bon début de réinvestissement public dans la recherche, mais sa durée et son rythme sont certainement à reconsidérer à l'aune du contexte inflationniste que nous traversons.

Des améliorations doivent sans doute aussi être apportées dans la façon d'appliquer certaines de ses mesures pour éviter de créer de la complexité supplémentaire là où, au contraire, de la simplification est nécessaire.

Enfin, certaines lacunes de la LPR nécessitent d'être comblées, en particulier en matière d'organisation et de programmation stratégique de la recherche.

Nous sommes déterminés à saisir l'occasion de la revoyure 2023 pour aborder l'ensemble des sujets que nous venons de vous présenter. L'audition, dans quinze jours, de la nouvelle ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche nous permettra d'ores et déjà de l'interroger sur ses intentions.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – J’ajoute pour finir que nous avons été déçus de n’avoir aucun retour de la part de Frédérique Vidal, dont la LPR était pourtant le « bébé ». Nous regrettons qu’elle n’ait pas accompagné l’application de cette loi.

M. Laurent Lafon, président. – Merci à tous deux de la qualité de ce rapport qui nous permettra d’engager le débat avec la nouvelle ministre sur des bases objectives.

M. Max Brisson. – Je remercie nos deux rapporteurs pour ce rapport technique et complet. Il montre que le Sénat aurait dû être davantage écouté lors des débats relatifs à la LPR. La clause de revoyure ressemblera étrangement à une redite du débat que nous avons eu dans l’hémicycle et en coulisse, puisque nous avons tout fait pour aider la ministre à remporter certains arbitrages et pour donner du contenu à ce texte.

Si la trajectoire financière a été respectée, les difficultés d’opérationnalité des nouvelles méthodes de recrutement pointées par Stéphane Piednoir montrent que l’évitement de la concertation et la verticalité ne fonctionnent pas. À l’occasion de la clause de revoyure, le Sénat pourra rappeler l’importance du dialogue en matière de ressources humaines.

Le président du Sénat travaille actuellement à définir le rôle de notre assemblée dans le nouveau contexte politique. Ce rapport est une illustration du rôle déterminant qu’il peut jouer en matière de contrôle de l’action du Gouvernement.

M. Pierre Ouzoulias. – Merci, mes chers collègues, de la qualité de votre rapport, sincère et objectif. Je sais que vous avez eu beaucoup de difficultés à obtenir des informations chiffrées. Dans le cadre du projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2021, la Cour des comptes souligne d’ailleurs que le Mesri ne lui a pas transmis toutes les informations nécessaires.

Le Gouvernement a sollicité le Parlement pour sanctuariser une trajectoire budgétaire, puis aussitôt celle-ci votée, il s’en est détourné. À quoi bon voter une loi de programmation pluriannuelle ? Autant revenir à l’annualité budgétaire !

Le Gouvernement a déployé des efforts de communication démesurés pour nous convaincre qu’il s’apprêtait à consentir le plus fort investissement au profit de l’enseignement supérieur et de la recherche depuis 1945. Or nous apprenons que le « bébé » de Mme Vidal a été abandonné sur les marches de l’église ! Mme Retailleau recueillera-t-elle l’orphelin ? Je lui souhaite du courage ! En tout état de cause, il n’est pas honnête de vider les coffres d’un ministère avant de le confier à son successeur. Mme Vidal aurait dû défendre les arbitrages qui avaient été actés.

Quel sera l’impact du dégel du point d’indice sur le GVT ? Pour l’université de Nanterre, cela représente plusieurs millions d’euros, que l’on ne sait pas où trouver.

Je note que la trajectoire d’emplois n’est réalisée qu’à 53,7 %. Cela aura des conséquences majeures, d’autant que les engagements relatifs aux créations de chaires de professeur junior, qui ne devaient pas se faire au détriment du passage du corps des maîtres de conférences à celui des professeurs, n’ont pas été tenus.

Des juristes m’ont indiqué qu’ils restaient attachés à l’agrégation, qu’ils continuent de considérer comme la voie royale du recrutement vers le professorat. Si ce système doit être abandonné, il faut le leur dire.

Malheureusement, la LPR a créé des sujets de frictions entre les différentes institutions de l'ESR. Les universitaires réclament notamment une loi de programmation de compensation. C'est une difficulté supplémentaire qu'il nous faudra traiter dans le cadre de la clause de revoyure.

M. Jean Hingray. – Je félicite à mon tour nos rapporteurs pour la qualité de leurs travaux.

Je souhaite revenir sur l'expérimentation du recrutement des maîtres de conférences hors qualification par le CNU. Nous n'avons eu aucune information sur la mise en place de ce dispositif. Quels seraient les contours de la concertation que vous évoquez et quelles actions pourrions-nous mener en faveur de ce dispositif ?

Par ailleurs, je salue votre recommandation relative à la création d'un portail national de l'emploi des docteurs. Quelles passerelles pourrait-il instaurer avec le secteur privé ?

M. Laurent Lafon, président. – Je précise que les modalités de la clause de revoyure n'étant pas fixées, rien n'oblige le Gouvernement à ouvrir un débat avec le Parlement. Nous devons donc évoquer ce point avec la ministre pour solliciter un engagement de sa part en ce sens.

Mme Laure Darcos, rapporteur. – C'est évidemment le premier sujet qu'il faudra aborder avec la ministre.

La trajectoire financière a été tenue pour les deux premières années. Nous devons rester vigilants pour que ce soit le cas pour les années suivantes.

Concernant le GVT, nous interrogerons prochainement la ministre sur le dégel du point d'indice. En tout état de cause, ce sera l'un des sujets forts de mon rapport pour avis dans le cadre du prochain projet de loi de finances.

Mon sentiment est que le précédent Gouvernement a mis le problème du GVT sous le tapis, considérant qu'il se réglerait de lui-même du fait des départs en retraite. Or c'est le premier sujet de préoccupation des présidents d'université.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur. – Nous partageons le même étonnement quant à la réalisation de la trajectoire emplois, cher Pierre Ouzoulias.

S'agissant des chaires de professeur junior, je considère pour ma part qu'elles apportent une forme de flexibilité compte tenu des difficultés de recrutement que nous constatons. Du reste, contrairement aux CDI de mission, on observe un réel intérêt de certains acteurs pour les CPJ. Comme nous l'avons indiqué lors des débats relatifs à la LPR, il convient toutefois de veiller à ce qu'un nombre équivalent de recrutements soient pourvus par la voie classique.

Il appartiendra à la nouvelle ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche de définir les contours de la concertation élargie relative à l'expérimentation du recrutement des maîtres de conférences hors qualification par le CNU. Comme l'a indiqué Max Brisson, rien ne peut fonctionner sans concertation.

Enfin, la plateforme nationale que nous proposons a vocation à identifier les différents débouchés qui s'offrent aux doctorants, y compris dans les métiers du privé. J'ajoute que France Universités et l'association représentant les écoles doctorales souhaitent sa création.

Les recommandations sont adoptées.

La commission adopte, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorise la publication.

La réunion est close à 11 h 30.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 6 juillet 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Contrôle budgétaire - Obligations assimilables du Trésor (OAT) vertes – Communication (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Rapport annuel 2021 de l'AMF - Audition de M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF)

M. Claude Raynal, président. – Nous avons le plaisir de recevoir M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), pour la traditionnelle présentation de son rapport annuel d'activité.

Cette présentation s'inscrit toutefois dans un contexte particulier, puisque votre mandat non renouvelable de cinq ans à la tête de l'AMF, monsieur le président, arrive à échéance à la fin de ce mois. Je voulais vous dire à cette occasion tout le plaisir que notre commission aura eu à travailler avec vous et vos équipes pendant votre mandat.

Cette audition sera donc aussi l'occasion de faire un bilan de ces cinq dernières années. Si l'AMF a vu ses compétences s'accroître sur cette période, elle se trouve également confrontée à de nouveaux risques pour la stabilité des marchés financiers et pour la protection des épargnants. Il y a bien sûr eu la crise sanitaire et la récession économique qu'elle a provoquée, malgré les dispositifs de soutien ; il y a désormais le défi posé par l'inflation ainsi que les conséquences de la guerre en Ukraine et des déséquilibres géopolitiques.

Lors de votre audition devant notre commission au mois de juillet 2017, vous aviez déjà déclaré que le système financier s'apprêtait à connaître de profondes évolutions et qu'il serait très différent en 2022 de ce qu'il était cinq ans plus tôt ; c'est ce qui s'appelle avoir une certaine vision de l'avenir... Vous pourrez sans doute nous présenter les évolutions qui vous semblent les plus significatives.

M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers. – Je vous remercie de consacrer du temps à l'AMF lors de cette journée chargée pour la représentation nationale.

Cette audition, qui coïncide en effet avec la fin de mon mandat à la tête de l'AMF, sera l'occasion de rendre compte de l'activité de cette institution au cours de l'an passé, mais également de faire un rapide bilan des cinq dernières années et d'évoquer les défis actuels.

Voilà cinq ans, lorsque votre commission m'avait fait l'honneur de soutenir ma nomination au poste de président, j'avais présenté quelques priorités pour mon mandat, mais j'avais indiqué que, en tout état de cause, le système financier serait probablement, en 2022,

très différent de celui que nous connaissions à l'époque. Les missions de l'AMF sont fixées par la loi, mais on peut les résumer en deux idées : protection de l'épargne et des investisseurs, d'une part, et financement de l'économie par les marchés, de l'autre.

J'avais quatre priorités au moment de ma nomination.

Premièrement, l'intégration européenne, parce que le bassin européen d'épargne est sans pareil, mais qu'il est fragmenté et mal utilisé. L'union des marchés de capitaux ne doit pas rester un concept vague faisant l'objet d'un soutien général mais souvent hypocrite ; elle doit s'incarner dans des projets concrets au bénéfice des épargnants, des entreprises et des intermédiaires financiers.

Deuxièmement, la finance durable, car le financement de la transition vers une économie plus respectueuse de notre environnement, compatible avec l'accord de Paris sur les objectifs de limitation du réchauffement climatique, est le défi de notre temps. Si la finance ne fait pas partie des solutions, cela signifie qu'elle fait partie du problème, de même que ses régulateurs.

Troisièmement, la digitalisation de la finance, car le régulateur doit anticiper et accompagner cette évolution inévitable, afin qu'elle soit facteur d'amélioration et de réduction des coûts des services financiers.

Quatrièmement, enfin, la transformation de l'AMF, rendue inévitable par ces évolutions, qui exigent le développement de nouvelles expertises pour accomplir nos missions, conformément aux orientations stratégiques que je viens de rappeler, afin d'optimiser l'utilisation de ressources financières très contraintes.

Aucun de ces chantiers n'est vraiment achevé, mais ces priorités nous ont guidés au cours des cinq dernières années, durant lesquelles nous avons subi trois chocs majeurs : le Brexit, la pandémie de covid-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Je serai bref sur les deux premiers, puisque nous avons eu l'occasion de les évoquer en détail lors d'auditions précédentes, et un peu plus long sur le dernier, qui n'est à l'évidence ni achevé ni totalement surmonté.

En juillet 2017, le référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne était déjà intervenu – il date de 2016 –, mais la sortie date juridiquement du 31 janvier 2020 et, compte tenu de la période transitoire, elle n'a été effective qu'au 1^{er} janvier 2021. Le Royaume-Uni est alors devenu un pays tiers et il a fallu en tirer toutes les conséquences, du point de vue tant réglementaire qu'opérationnel. En l'absence d'une décision d'équivalence de la Commission européenne – il n'y en a qu'une, temporaire de surcroît, relative aux chambres de compensation –, les établissements qui opéraient dans l'Union à partir du Royaume-Uni ont dû relocaliser leurs activités au sein de l'UE. Nombre d'entre eux l'ont fait à Paris, notamment pour les opérations de marché, mais nous ne sommes pas au bout du processus : les réglementations évoluent tant au Royaume-Uni que dans l'Union et, au sein de celle-ci, la localisation des effectifs n'est jamais définitive.

En mars 2020, la pandémie et le confinement qui l'a accompagnée n'étaient absolument pas anticipés. Le blocage de larges pans de nos économies et les incertitudes sur l'ampleur et la durée de la crise se sont traduits par une recherche massive de liquidité et une chute historique des valorisations. Cela a notamment mis en évidence les fragilités des fonds ouverts et en particulier des fonds monétaires en période de crise intense. Nous travaillons, à

l'échelon tant international que national, au renforcement de la capacité de ces fonds à passer ces crises sans soutien public. Le confinement a également conduit à revisiter l'exercice de la démocratie actionnariale en assemblée générale. Toutes les leçons, notamment pour la tenue d'assemblées en mode hybride, le dépôt des résolutions ou le vote à distance, n'ont sans doute pas encore été tirées. Nous l'avons évoqué dans nos rapports annuels sur la gouvernance des sociétés cotées ; je vous renvoie également au rapport du Haut Comité juridique de la place financière de Paris (HCJP) qui vient d'être rendu public en début de semaine.

J'en viens désormais à la crise russe. L'année 2021 avait été à l'évidence une année d'exubérance sur les marchés financiers, dans un environnement de forte reprise économique, alimentant des pressions inflationnistes jugées alors transitoires par les banques centrales, lesquelles maintenaient leurs politiques monétaires très accommodantes. Les valorisations de la plupart des actifs ont fortement progressé et l'ensemble des marchés ont été très actifs, avec, en particulier, un nombre exceptionnellement élevé d'introductions en Bourse, partout dans le monde, mais spécialement en France.

Il serait bien trop facile de qualifier rétroactivement cette exubérance d'irrationnelle, puisque c'est bien un phénomène totalement extérieur – l'invasion de l'Ukraine par la Russie – qui a marqué la fin de cette période exceptionnellement favorable et qui a déclenché un changement profond de paradigme. La période d'inflation basse et de taux d'intérêt négatifs est révolue ; le monde se fragmente et cela affecte de façon très différenciée les différentes économies nationales et les différents secteurs économiques.

Le premier signal de ce changement de paradigme a été envoyé par les marchés de matières premières. Le bon fonctionnement de ces marchés constitue une responsabilité importante de l'AMF. Les prix des matières premières se forment non pas sur les marchés physiques, au comptant, mais sur les marchés dérivés, avec des contrats qui permettent avant tout aux producteurs et aux transformateurs-distributeurs de limiter les aléas pesant sur les prix futurs de vente de leur production pour les premiers et d'achat de leur approvisionnement pour les seconds. C'est sur ces marchés dérivés, en principe liquides, car ils permettent la rencontre d'une multitude d'acheteurs et de vendeurs financiers et non financiers, que se forment les prix. Ces marchés, dans leurs différentes composantes – plateformes, chambres de compensation ou transactions réalisées de gré à gré –, sont tous placés sous la responsabilité des superviseurs de marché.

Nous avons aujourd'hui en France un marché sensible pour tous : le marché européen du blé, avec la plateforme de négociation placée au sein d'Euronext Paris – c'est le marché à terme international de France (Matif) –, avec la compensation centrale qui y est associée – *London Clearing House* (LCH) SA – et l'entreposage sur 6 sites en France pour les livraisons physiques.

La guerre a eu deux conséquences immédiates : elle a engendré une situation de crise sur certains marchés et la hausse des prix de la quasi-totalité des produits. Cette situation de crise a culminé au cours de la première quinzaine de mars dernier, tout particulièrement le 7 mars. Ce jour-là, le contrat européen de gaz TTF – *Title Transfer Facility – prompt future*, basé à Amsterdam, au sein de ICE Europe, est passé, en quatre-vingt-dix minutes, de 200 à 345 euros le mégawattheure ; ce prix avoisinait, au cours des années précédentes, 25 euros. Aujourd'hui, il se situe autour de 170 euros, en baisse ce matin, depuis que la Norvège a annoncé qu'elle ne fermerait pas son activité malgré les grèves.

Toujours le 7 mars, le prix du blé a atteint, à Euronext, 450 euros la tonne, contre 270 euros en février, alors qu'il se situait plutôt autour de 200 euros au cours des dernières années. Aujourd'hui ce prix est autour de 330 euros.

La même date, le nickel, qui s'échangeait à 20 000 dollars la tonne en début d'année sur le LME –*London Metal Exchange*–, le marché mondial du métal, a atteint 100 000 dollars. Un gros producteur chinois, qui avait une importante position vendeuse sur le LME et de gré à gré avec des établissements financiers –*over the counter* (OTC) –, ne pouvant faire face à ses appels de marge, le marché s'est arrêté, les transactions du jour ont été annulées et le marché n'a rouvert qu'une semaine plus tard.

Au-delà de l'impact inflationniste de ces évolutions, cela a mis en évidence un problème inédit et quasi existentiel pour ces marchés : l'ampleur des appels de marge qui accompagnent ces variations de prix. Les appels de marge permettent d'assurer la robustesse des marchés, mais ils peuvent être très difficiles à constituer, notamment pour les acteurs non bancaires, qui forment une partie très importante et même le cœur du marché des matières premières. Cela peut entraîner des défauts ; cela peut engendrer un transfert des opérations de marché, compensées, vers des transactions bilatérales, non compensées mais présentant un risque de crédit plus grand ; et cela peut même conduire à l'abandon pur et simple des opérations de couverture. Ces trois évolutions potentielles seraient toutes désastreuses pour le fonctionnement de nos économies.

Le marché du blé a traversé ces moments difficiles sans drame, mais ne pensons pas que la crise soit passée. Les prix ne sont pas revenus à leur niveau antérieur et, par exemple, les incertitudes sur l'alimentation en gaz russe peuvent à tout moment aggraver la crise sur ce marché. En Europe, sur le marché du gaz, quand on conclut un contrat, la marge initiale à constituer pour se couvrir égale le prix du contrat, ce qui représente des montants considérables, donc des besoins de liquidités très élevés. En tout état de cause, la communauté des superviseurs se penche sur le fonctionnement de ces marchés pour déterminer les évolutions qui permettraient d'en renforcer la robustesse, à l'échelon européen et mondial.

Je le disais, la période de faible inflation et de taux bas est révolue. Les tensions inflationnistes du second semestre 2021 correspondaient à un choc de demande, avec la forte reprise économique ; nous connaissons désormais un choc d'offre, qui trouve sa source dans les pénuries de matières premières liées à la guerre en Ukraine, dans la persistance des problèmes sanitaires et dans les pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs.

La dépendance des différents secteurs et des différents pays aux matières premières dont le prix augmente fortement n'est pas homogène ; de même, les situations de départ et les réponses des politiques publiques sont différentes. Tout cela accroît l'hétérogénéité et la fragmentation entre pays émergents et pays développés, mais également au sein de ces deux catégories de pays. Il suffit de comparer les rythmes actuels d'inflation pour s'en rendre compte : l'indice harmonisé des prix est de 6,5 % en France, de 9 % dans le reste de la zone euro, de 20 % dans les pays baltes et de 10 % aux Pays-Bas.

Au-delà de ces différences, la tendance à une inflation forte est irrépressible et les politiques monétaires deviennent beaucoup moins accommodantes. Les taux d'intérêt augmentent et les achats de titres sur le marché par les banques centrales, qui ont peu ou prou financé les déficits publics nés de la crise covid ainsi qu'une partie significative des besoins de financement des grandes entreprises, s'arrêtent, en attendant peut-être une décrue des portefeuilles. La capacité des acteurs économiques à répercuter sur leurs prix de vente la

hausse des coûts est variable, de même que la capacité des salariés à obtenir une hausse de leur rémunération pour limiter leurs pertes de pouvoir d'achat.

La conjonction de l'ensemble de ces facteurs fragilise la solvabilité de certains acteurs économiques et suscite des craintes sur la croissance au-delà de l'effet d'acquis engrangés en fin d'année 2021. Dans un tel environnement, il est normal d'observer une forte baisse des valorisations et une réapparition de primes de risque différenciées, tant pour les titres de dette que pour les actions. En effet, on actualise, à un taux plus élevé, des flux de résultats plus faibles. En outre, les risques de défaut augmentent, avec l'idée que les banques centrales n'interviendront pas comme elles l'ont fait dans le passé et que les gouvernements n'ont plus la capacité de le faire aussi massivement.

Dans ce contexte, les marchés financiers vont-ils continuer de financer l'économie ? Cette question reste ouverte. Ils ont apporté une contribution très significative au financement de l'économie, tant en 2020, sur le marché obligataire, qu'en 2021, sur le marché des fonds propres, avec le nombre exceptionnellement élevé d'introductions en bourse. Quelque 4 milliards d'euros ont en effet été collectés à cette occasion, mais des entreprises déjà cotées ont également levé des fonds, à hauteur de plus de 8 milliards d'euros ; enfin, les entreprises non cotées ont fait une collecte brute de 42 milliards d'euros.

En ce début d'année 2022, on observe une reprise du financement *via* l'endettement bancaire et une absence de contribution nette de l'endettement de marché, dont le coût a singulièrement augmenté pour les entreprises, surtout les bien moins notées. Nous avons donc devant nous un problème de financement de l'économie.

Je reviens, pour finir, à mes priorités de 2017.

Pour ce qui concerne la finance durable, elle a pris son essor, mais dans un cadre qui reste largement à préciser. La mobilisation de la finance en faveur d'activités économiques durables est générale mais ne se met pas encore en place de manière très structurée. Les initiatives sont foisonnantes et les institutions financières sont très actives, alors que l'information à fournir par les entreprises n'est pas encore standardisée.

Ainsi, la future directive *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD), sur laquelle un accord vient d'être obtenu en trilogue, doit encore être mise en place, avec tout ce que cela implique au niveau de la réglementation. Les travaux engagés sous l'égide de la Fondation IFRS – *International Financial Reporting Standards* – pour définir des standards mondiaux devant être cohérents avec les standards européens ne sont pas encore achevés et on ne sait pas s'ils seront adoptés par des territoires aussi importants que les États-Unis ou le Japon. Par ailleurs, les nombreux prestataires de services qui proposent des notations en matière de critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) ne sont pas régulés. Enfin, le positionnement des produits d'investissement en fonction du niveau d'information demandé, qui résulte du règlement *Sustainable Finance Disclosure* (SFDR), est souvent interprété à tort comme un label, d'où une confusion très préjudiciable à la crédibilité du processus.

Dans ce contexte, l'AMF reste résolument engagée aux côtés de la place en faveur d'une approche exigeante, que nous déclinons dans notre doctrine, dans nos rapports et dans nos contrôles. En 2021, nous avons ainsi actualisé notre doctrine pour la commercialisation de fonds mettant en avant des critères extra-financiers et avons annoncé, dans le cadre des

priorités de supervision de 2022, des contrôles « *spot* » sur le respect des engagements. Ces contrôles sont en cours.

L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et l'AMF ont conduit une revue des engagements du secteur financier, avec un focus sur les énergies fossiles. L'AMF a également analysé les engagements de neutralité carbone repris dans les déclarations de performance extra-financière (DPEF) de sociétés cotées et a présenté les enjeux de la neutralité carbone des entreprises, au travers d'un rapport de la commission climat-finance durable. Nous avons en outre activé la certification professionnelle « finance durable », en habilitant six organismes à procéder à cette certification. Nous avons enfin développé une communication pédagogique pour les épargnants sur la finance durable et nous avons accordé nos premiers visas sur les *sustainability linked bonds* : depuis mai 2021, treize prospectus d'entités non financières ont ainsi été visés par l'AMF pour émettre de telles obligations, dont l'encours s'élève aujourd'hui à environ 25 milliards d'euros.

Par ailleurs, la finance durable peine à trouver un bon encadrement. Le régime européen, qui va permettre d'expérimenter des infrastructures de marché utilisant les registres distribués, a été finalisé, avec des projets qui pourront être agréés à partir du premier trimestre. La finalisation du cadre réglementaire européen dans lequel devront s'intégrer les autres cryptoactifs, c'est-à-dire le règlement MiCA, règlement européen portant sur les cryptoactifs, vient de faire l'objet d'un accord en trilogue le 30 juin, dernier jour de la présidence française de l'Union européenne, mais il faut avoir en tête que cela ne s'appliquera que dix-huit mois après l'adoption définitive et la parution au *Journal officiel* de l'Union européenne et qu'une phase transitoire de dix-huit mois supplémentaires a été prévue pour les régimes nationaux. Je juge nécessaire d'accélérer le processus, et, s'agissant du régime français, je pense qu'il est temps de passer du simple enregistrement – nous avons déjà actuellement plus de quarante prestataires qui ont été enregistrés par l'AMF –, à l'agrément, qui renforce l'encadrement et la sécurité des acteurs.

La digitalisation va bien au-delà des cryptoactifs : elle se diffuse dans la commercialisation auprès des particuliers de tous les produits financiers. C'est le fondement du marché unique, de la libre prestation de services financiers. Ainsi, on ne demande pas l'établissement d'une succursale dans un pays pour commercialiser ses produits. Cela signifie que la commercialisation transfrontière des produits financiers progresse rapidement. Or ce mode de régulation de ces services transfrontaliers s'appuie quasi exclusivement sur le cadre réglementaire du pays de localisation du prestataire et donc l'autorité de supervision locale. Cela n'est pas satisfaisant en l'état. Les autorités des pays où les services sont proposés, la France, par exemple, sont quasiment aveugles. Nous ne savons pas quels services sont effectivement proposés et cela encourage la délocalisation dans les pays où la régulation est la plus allégée. *In fine*, cela limite singulièrement la capacité des particuliers à faire valoir leurs droits, puisque ce sont les dispositifs de médiation de recours du pays d'origine qui s'appliquent. Il y a là les ingrédients d'une remise en cause fondamentale de ce principe de libre prestation de services, qui est le cœur de l'Union, et, pour le préserver, il faut absolument renforcer à la fois le rôle de l'Autorité européenne des marchés (ESMA - *European Securities and Markets Authority*) et celui des autorités des pays hôtes. On avait l'habitude d'être un pays exportant ses produits, et nous découvrons que nous sommes aussi un pays hôte dépendant d'une autorité tierce.

Nous arrivons au terme de notre plan stratégique. La mutation est bien avancée, mais elle n'est pas totalement achevée. L'intégration de la digitalisation et l'usage généralisé

des données dont nous disposons ont progressé, mais beaucoup reste à faire dans l'analyse et la surveillance des marchés.

Nous travaillons à une politique de mise à disposition en *open data* de nos données. Nous en sommes aux débuts avec les autorisations de vente à découvert.

Dans le cadre de notre politique de protection des consommateurs, nous travaillons à améliorer notre surveillance des réseaux sociaux afin d'assurer une détection la plus précoce possible des arnaques. L'intégration de cette surveillance dans un cadre juridique solide est à l'étude.

Nos modes de travail et de management des équipes se modifient aussi en profondeur. Nous réduisons et repensons nos surfaces de bureaux pour travailler en *flex office*. Ces évolutions s'inscrivent dans le cadre d'une gestion économe des deniers publics. Pour autant, comme le montrent les comparaisons avec nos homologues au niveau européen, nous avons des moyens très limités. Aussi, j'attire l'attention de la commission sur la fragilité de nos équilibres financiers. Sans un renforcement significatif de nos moyens, l'AMF ne pourra plus assumer ses missions qui s'élargissent et se complexifient, notamment avec le MiCA. L'AMF est dans la situation assez paradoxale de collecter des contributions de ses assujettis, qui sont en partie reversées au budget de l'État. Ainsi, depuis 2015, l'AMF a contribué à hauteur de 125 millions d'euros au budget de l'État.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je m'associe à l'hommage que le président Raynal vous a rendu, à l'issue de votre quinquennat non renouvelable à la tête de l'AMF. Vous avez su nouer de solides relations avec les parlementaires et plus particulièrement avec notre commission.

J'ai quatre questions. Au début de votre mandat, vous aviez fait part de votre souhait que l'AMF et que les marchés financiers soient véritablement au service du financement de l'économie réelle. Estimez-vous que c'est le cas aujourd'hui ?

S'agissant du statut novateur porté par le règlement MiCA et par rapport à ce que vous avez indiqué dans votre propos introductif, pouvez-vous nous rappeler pourquoi vous estimez que l'enregistrement des prestataires n'est pas suffisant ?

Vous avez également évoqué l'encadrement des produits financiers et nous avons eu à plusieurs reprises l'occasion d'échanger avec vous sur les frais de ces produits, et, notamment, sur l'interdiction des commissions de mouvement. Vous savez que c'est un sujet qui nous tient à cœur avec mon collègue Albéric de Montgolfier, et sur lequel nous avons fait plusieurs recommandations. Quelles autres mesures sont envisageables à cet égard, notamment sur le plan européen ?

Enfin, l'AMF a déclaré conformes, en 2021, 43 offres publiques ouvertes. L'une d'elles a fait l'objet d'une attention médiatique particulière, je veux parler de l'offre de Veolia sur Suez. Une annexe lui est d'ailleurs consacrée dans votre rapport annuel d'activité. Quel est le rôle exact de l'AMF dans ce type d'opération ?

M. Robert Ophèle. – Le soutien de l'économie réelle est dans notre ADN. Il se divise en deux branches : le financement de l'économie proprement dit et la protection des investisseurs.

Sur ces cinq dernières années, j'ai le sentiment que beaucoup de choses ont progressé, autour de l'épargne salariale notamment. L'assurance vie en unités de compte est devenue le mode prépondérant d'orientation des nouveaux flux. Nous avons vu arriver beaucoup de nouveaux investisseurs, notamment des jeunes.

En période d'inflation forte, le placement le plus sécurisé sur le long terme est le placement dans l'économie réelle directement, pour peu qu'il soit bien géré dans le temps. Notre pays en a vraiment besoin actuellement pour le financement de la transition écologique.

La seconde branche de notre ADN, c'est la protection des investisseurs et des épargnants. À cette fin, nous avons besoin de transparence, avec une information qui soit accessible, utile. Il n'y a pas forcément besoin de documents touffus de cinquante pages. La transparence sur les frais fait évidemment partie de cette information nécessaire.

Les sociétés de gestion sont en train d'adapter leurs modèles de frais et nous les accompagnons dans ce mouvement. Nous leur demandons d'être plus transparentes sur leur frais et sur leur performance, nous développons des doctrines et des lignes directrices à cet effet. Par exemple, quand elles commercialisent des produits sur des fonds actifs, elles doivent vérifier que les frais ne sont pas disproportionnés par rapport aux performances attendues. Sinon, autant aller sur des fonds passifs. Nous regardons aussi de près ce qui se passe dans les autres pays européens, puisque l'une des difficultés majeures réside dans le fait que, dans chaque pays, chaque type de société de gestion a développé sa propre approche de facturation des frais.

Vous avez évoqué la loi Pacte. La France a été précurseur dans l'encadrement des prestataires de services sur actifs numériques, en se montrant prudente avec la mise en place d'un enregistrement. Cette procédure est un prérequis pour identifier les prestataires, souvent étrangers, et les localiser dans la zone de responsabilité de l'AMF. Au passage, on vérifie que les dispositifs de lutte antiblanchiment sont effectivement mis en place. À mon sens, ce n'est pas suffisant et il faut aller plus loin, avec un agrément. C'est ce qui est prévu dans le règlement MiCA, mais il faut aller plus vite. L'horizon à environ quarante mois est beaucoup trop lointain.

Il y a deux idées fortes dans MiCA : on encadre les prestataires de services et on encadre les *stablecoins*. Le terme lui-même de *stablecoin* est problématique : il y a une promesse sur ce qu'il y a derrière, comme pour le vert. Or, on ne devrait pas pouvoir faire cette promesse en dehors d'une réglementation qui s'assure qu'il y a une véritable stabilité derrière. Les *stablecoins* n'existaient pas quand on a travaillé sur la loi Pacte, il n'en existe encore que très peu en euros.

Enfin, vous m'interrogez sur le dossier Veolia-Suez. Vous devez savoir que l'AMF est considérée comme une autorité vraiment indépendante pour 94 % de nos parties prenantes, selon une enquête que nous avons fait réaliser. Et cela s'est vérifié dans ce dossier, dans lequel on a préservé et défendu le collectif du Collège. Quand on travaille sur des dossiers aussi sensibles, il est important de rappeler que les décisions prises ne sont pas celles du président, ce sont celles du Collège. Quand le dossier a été complètement achevé, nous avons souhaité en rendre compte dans un document annexe à notre rapport annuel d'activité 2021, pour expliquer notre logique et répondre aux questions soulevées dans le cadre de cette affaire.

M. Hervé Maurey. – Je fais partie de ceux qui pensent que les autorités indépendantes sont pour la plupart très utiles, et que leur indépendance est garantie par la nomination d'un président véritablement indépendant, avec une liberté d'esprit et d'action par rapport à ceux qui l'ont nommé.

Vous avez émis des réserves sur la finance verte, en soulignant qu'il était très difficile de contrôler les objectifs affichés. Est-ce que le cadre législatif français est suffisant et adapté et disposez-vous de pouvoirs suffisants en la matière ?

Par ailleurs, après le covid, il y a eu beaucoup de nouveaux entrants en bourse, sur les marchés financiers. Le reflux actuel de la valorisation des actifs financiers a-t-il eu un impact sur cette dynamique ? Ces nouveaux entrants risquent-ils de se tourner vers d'autres produits financiers ?

Enfin, la presse a beaucoup parlé des frais bancaires appliqués aux comptes des personnes décédées, un sujet sur lequel j'ai déposé une proposition de loi. Quel est votre regard sur cette problématique ?

M. Éric Bocquet. – J'ai lu dans votre rapport 2021 que le nombre de sanctions disciplinaires prononcées était en hausse constante sur ces cinq dernières années. Comment l'expliquez-vous ? Est-ce qu'il y a plus de cas ou avez-vous sévi davantage ?

Les prestataires financiers au sein de l'Union européenne peuvent opérer depuis n'importe quel pays membre de l'Union européenne, en choisissant plutôt les pays dans lesquels la réglementation est plus clémente. Avez-vous des échanges avec les autorités de régulation de ces pays ? Ce sujet est-il par ailleurs appréhendé au niveau européen, pour procéder à une harmonisation des règles et des sanctions ?

M. Michel Canévet. – Vous avez évoqué les moyens de l'Autorité des marchés financiers. Rencontrez-vous des difficultés pour recruter et quel regard portez-vous sur votre taux de rotation de personnel, de l'ordre de 10 % par an ?

Par ailleurs, s'agissant des cryptomonnaies, quel est, selon vous, le bon niveau de régulation s'agissant par définition d'instruments internationaux ?

Enfin, dans le contexte économique et inflationniste actuel, constatez-vous une forte spéculation sur les marchés de matières premières ?

M. Vincent Segouin. – Les détenteurs d'assurances vie en unités de compte sont victimes de la chute boursière depuis quelque temps. Ils ont le sentiment d'être toujours la variable d'ajustement des bénéfices mais aussi des pertes et pourraient vouloir davantage se tourner vers les obligations et les fonds euros. Sommes-nous maîtres de la valorisation de nos entreprises ou sommes-nous dépendants des marchés mondiaux, quitte à sous-estimer la valeur de nos entreprises ?

M. Albéric de Montgolfier. – Comme notre rapporteur général, je tiens à souligner l'excellent travail que nous menons en concertation avec l'AMF, notamment pour améliorer la législation en matière de protection des épargnants : certaines de nos propositions ont été inscrites dans le droit positif. Je pense à l'interdiction de produits financiers exotiques ou aux restrictions apportées à leur commercialisation. Aujourd'hui, au vu de la multiplicité des circuits de diffusion, certains nouveaux produits vous paraissent-ils insuffisamment

réglementés ? Existe-t-il encore des zones d'ombre qui pourraient constituer de grands dangers pour la protection des épargnants ?

M. Jérôme Bascher. – Je vous remercie monsieur le Président de m'avoir convaincu de la nécessité d'encadrer ce qu'on appelle la « finance verte ».

Je m'interroge également sur la libre localisation des activités financières au sein de l'Union européenne. Nous nous vantons de lutter contre la fraude, mais il y a là un lieu potentiel de fraude ou du moins de pertes importantes pour l'État. Quelles initiatives peut-on prendre pour lutter contre ce phénomène ?

M. Claude Raynal, président. – Vous aviez évoqué à plusieurs reprises certaines questions liées au Brexit ; et notamment celle de la crainte d'une concurrence réglementaire entre les places européennes et britannique. Ce risque est-il encore avéré ?

Des questions se sont posées autour des assemblées générales de certaines entreprises, comme Shell et TotalEnergies récemment, qui ont demandé à leurs actionnaires de valider leur stratégie climat, par le biais d'une résolution soumise au vote lors de l'assemblée générale. Or, l'adoption de ces stratégies est parfois mouvementée, certains actionnaires ayant souhaité inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée générale une « contre-résolution » climatique, inscription refusée par le conseil d'administration. L'AMF, saisie par certains de ces actionnaires, s'est déclarée incompétente à statuer sur ce conflit. Estimez-vous qu'une clarification législative est nécessaire et que l'AMF devrait pouvoir se prononcer sur l'inscription de certaines résolutions à l'ordre du jour des assemblées générales d'actionnaires ?

M. Robert Ophèle. – Concernant la libre prestation de service et la localisation des prestataires financiers, selon moi, la réponse devrait être aussi simple que pour le système bancaire et les banques exerçant des activités transfrontières : quand une large partie de l'activité d'un prestataire s'exerce dans un autre pays de l'Union que celui où il est localisé, la surveillance de son activité ne devrait pas être assurée intégralement par le régulateur national : l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA) doit jouer un rôle de supervision, en s'appuyant sur les autorités locales. Malheureusement, personne n'en veut, à part nous ! Si ce n'est pas possible, il faut faire autre chose, toujours dans le cadre européen : d'une part, l'ESMA assure une revue par les pairs d'un certain nombre de prestataires – son rapport public s'est avéré assez dévastateur pour le régulateur d'un État membre et une demande de mise à niveau de l'outil de supervision locale a été formulée – ; d'autre part, et c'est un axe sur lequel nous travaillons encore, il faut améliorer le partage d'informations et d'indicateurs, de manière à connaître l'activité en France de tel ou tel prestataire localisé ailleurs dans l'Union, ce qui est impossible aujourd'hui. L'autorité locale devrait transmettre ces indicateurs à chacun des pays concernés. Pourquoi l'absence de ces données est-elle problématique ? Parce qu'aujourd'hui, nous recevons des réclamations auxquelles nous sommes incapables de répondre ! Nous sommes obligés de renvoyer leurs auteurs à l'autorité de supervision locale, au médiateur et aux juridictions du pays de localisation. On avance lentement dans ce domaine, mais on avance tout de même.

Dans le domaine de la finance verte, la France est aux avant-postes, notre législation est très en avance par rapport à nos voisins, voire presque trop en avance. Cela peut certes poser des problèmes mais c'est aussi bien ainsi : c'est parce que certains sont en avance que le reste avance aussi. Autrement, si personne ne prend des initiatives, on est sûr qu'il ne se passera à rien.

Mon souci aujourd'hui, c'est que l'on a commencé par la fin pour construire le cadre européen. Pour être sérieux dans un tel domaine, il faut d'abord disposer d'informations fiables de la part des opérateurs, des émetteurs et des entreprises. C'est seulement sur cette base-là que l'on pourra construire quelque chose de solide. Or, on a un peu fait l'inverse en disant qu'il fallait faire du vert, sans se poser la question de ce qu'était le vert et des informations disponibles. Chacun fait donc ce qu'il peut.

On va y arriver, mais cela requiert un cadre non seulement européen, mais même mondial. Un gros point d'interrogation demeure quant à la position des États-Unis en la matière : notre homologue, la *Securities and Exchange Commission* (SEC) a reçu de nombreuses réponses négatives à ses propositions, qui disaient que cela coûterait trop cher, alors même que certaines entreprises se montrent plutôt allantes sur le sujet.

Plus largement, on manque de données fiables pour les émissions indirectes, par les fournisseurs et les sous-traitants, rassemblées dans le scope 3 : en leur absence, le bilan carbone d'une entreprise est complètement faussé, aucune comparaison n'est possible. On ne peut pas faire du scope 1 et du scope 2 sans scope 3. Par exemple, si on compare deux produits de deux entreprises, et que la première sous-traite la production à un fournisseur, alors elle sera mieux notée que la deuxième entreprise qui fabrique elle-même ses produits.

Surtout, il faut que les entreprises définissent les actions capables de les amener aux objectifs qu'elles se fixent, avec des points de passage. Sur ce point, des progrès sont à attendre avec la directive CSRD ; ces éléments pourront figurer dans les documents publics extra-financiers, en annexe des documents financiers, sur lesquels les assemblées générales se prononceront. Néanmoins, récemment, nous avons eu le sujet de l'inscription de certaines résolutions à l'ordre du jour des assemblées générales. Juridiquement, le droit des sociétés ne relève pas de l'AMF, nous ne pouvons donc pas imposer une inscription à l'ordre du jour. Un tel sujet, extrêmement structurant, relèverait plutôt de la représentation nationale.

Quant au turn-over des employés de l'AMF, il varie entre 8 % et 12 %, ce qui est assez faible par rapport à d'autres autorités administratives ou à des prestataires de services de marché. Nous embauchons prioritairement des gens qui ont déjà une expérience professionnelle ; ils passent généralement entre cinq et dix ans chez nous. Rester plus longtemps les exposerait à beaucoup d'incompatibilités pour exercer des fonctions chez d'autres acteurs. Que ces derniers embauchent des anciens de l'AMF contribue à la qualité de la place de Paris et à la bonne connaissance des réglementations. Ceux qui nous quittent le font toujours pour des postes valorisants, avec des rémunérations bien supérieures à ce que nous pouvons offrir. De fait, nous sommes aujourd'hui obligés de « junioriser » nos recrutements pour cette raison, alors même que nos salaires sont convenables par rapport à la fonction publique. Cela nous permet de recruter de nouvelles expertises adaptées à nos besoins et d'offrir de meilleures capacités de progression.

Concernant les conséquences de la chute de la Bourse pour les assurances vie, je ne disposerai des données chiffrées pertinentes pour le deuxième trimestre 2022 que la semaine prochaine, ce qui m'empêche de vous répondre quant à une éventuelle fuite des épargnants. Au premier trimestre, rien de tel n'avait été observé. Le CAC 40, dividendes réinvestis, a progressé de 32 % depuis ma nomination en 2017. Un investisseur patient n'est pas perdant, et c'est bien le cas des acheteurs de produits d'assurance vie.

Le volume des sanctions évolue de manière cyclique, car les enquêtes et les contrôles prennent beaucoup de temps, surtout si elles ont une dimension internationale.

L'effet des confinements se fait encore sentir. Cela dit, je ne suis pas totalement satisfait des résultats de notre filière répressive : nous sommes assez bridés quant aux outils que nous pouvons mobiliser pour nos enquêtes. Je pense notamment aux données de connexion et aux visites domiciliaires. Quand la sanction est inférieure à ce que nous avons demandé, nous pouvons faire un recours principal et nous faisons systématiquement un recours incident quand tel est le cas et que la personne sanctionnée fait un recours principal. Mon premier souci est d'envoyer des messages aux marchés, de leur faire savoir que certaines pratiques sont inacceptables et que le Collège de l'AMF n'acceptera pas certains comportements.

Quant aux nouveaux produits financiers qui ne seraient pas assez réglementés, je pense notamment à la finance digitale. Certains produits ne devraient pas être commercialisés de la sorte mais on manque encore d'outils à ce niveau. La sophistication de certaines arnaques, avec des usurpations d'identité plausibles, me préoccupe fortement. Il nous faudrait également de meilleurs outils pour balayer les réseaux sociaux et détecter les conseils abusifs de certains influenceurs... L'élaboration de tels outils juridiques est délicate, nous examinons ce que font d'autres pays de l'Union européenne, ainsi que le Royaume-Uni. Le recours à l'intelligence artificielle, une fois le feu vert juridique reçu, sera crucial.

M. Claude Raynal, président. – Merci pour votre intervention devant notre commission. Nous vous souhaitons le meilleur pour les années à venir !

La réunion est close à 12 h 20.

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

Vendredi 8 juillet 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président, puis de Mme Christine Lavarde, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 20.

Projet de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 et projet de loi de finances rectificative pour 2022 - Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique chargé des comptes publics (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 05.

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

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

Mercredi 6 juillet 2022

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

Désignation de rapporteurs

La commission désigne M. André Reichardt rapporteur sur la proposition de loi n° 514 (2021-2022) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne.

La commission désigne M. Philippe Bas rapporteur sur le projet de loi n° 9 (A.N., XVI^e lég.) maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19, sous réserve de sa transmission.

**Proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de
l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à
caractère terroriste en ligne - Examen du rapport et du texte de la commission**

M. André Reichardt, rapporteur. – Il me revient de rapporter le premier texte de notre session extraordinaire. Il s'agit d'une proposition de loi déposée en janvier dernier, sur laquelle le Gouvernement a engagé la procédure accélérée et que l'Assemblée nationale a adoptée en février dernier.

Je note que nous avons là un exemple typique d'une pratique que nous dénonçons régulièrement : le texte a été rédigé par les directions centrales des ministères de l'intérieur et de la justice, déposé par les députés du groupe majoritaire, puis discuté au Parlement sans étude d'impact ni avis du Conseil d'État, pourtant bien utiles...

Il vise à adapter la législation française aux dispositions du règlement européen du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, qui est en vigueur depuis le 7 juin 2022 dans toute l'Union européenne.

Ce règlement européen a pour principal objet d'imposer le retrait de « contenus à caractère terroriste » en ligne dans l'heure – c'est un point important – à tous les fournisseurs de services d'hébergement qui proposent des services dans l'Union, quel que soit le lieu de leur établissement principal, dans la mesure où ils diffusent des informations au public.

Il instaure la possibilité pour les autorités nationales d'émettre des injonctions de retrait transfrontalières, exécutoires dans un autre État membre.

Enfin, il prévoit que les fournisseurs de services d'hébergement, quelle que soit leur taille, doivent prendre des « mesures spécifiques » pour protéger leurs services contre la

diffusion au public de contenus à caractère terroriste dès lors qu'ils sont classés comme étant « exposés » à ces contenus par l'autorité qui en assure la supervision.

Ces dispositifs ne sont pas totalement nouveaux en droit français, puisque nous disposons déjà, depuis 2015, de la procédure administrative de retrait de l'article 6-1 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique, dite LCEN.

Dans ce cadre, l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) – plus communément appelé Pharos, car il gère cette plateforme de signalement – peut demander aux éditeurs et aux hébergeurs de retirer des contenus faisant de la provocation ou de l'apologie du terrorisme ou des contenus pédopornographiques. S'ils ne le font pas sous vingt-quatre heures, Pharos a alors la possibilité de notifier la liste des adresses électroniques permettant l'accès aux contenus illicites aux fournisseurs d'accès internet afin qu'ils les bloquent sans délai et aux moteurs de recherche afin qu'ils les déréférencent.

Cette procédure administrative s'exerce sous le contrôle d'une personnalité qualifiée indépendante placée aujourd'hui auprès de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) – qui a pris la suite du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) – qui peut saisir le tribunal administratif, en référé ou sur requête, en cas de demande de retrait infondée. Je souligne que, depuis sa création, cette fonction est exercée par un magistrat judiciaire – un conseiller à la Cour de cassation, membre de l'Arcom. Cette pratique me semble très bienvenue s'agissant d'analyser le bien-fondé d'une mesure sensible au regard de la liberté d'expression.

Parallèlement, l'Arcom dispose d'une compétence de supervision des moyens de lutte contre la diffusion de contenus haineux mis en place par les plateformes au titre de l'article 6-4 de la LCEN.

Voilà en résumé le cadre dans lequel intervient la proposition de loi sur laquelle je vais revenir à présent, après avoir rappelé que notre marge de manœuvre législative est assez étroite, puisqu'elle est définie par le règlement européen lui-même.

D'après mon analyse, ce ne sont pas tant les dispositions visant à transcrire les options laissées aux États membres en droit français qui posent problème, mais bien le choix qui a été fait de juxtaposer la nouvelle procédure à une procédure existante sans harmoniser ou coordonner les deux.

Pharos qui gère déjà les demandes de retrait de l'article 6-1 serait compétent pour émettre les injonctions de retrait. La personnalité qualifiée de l'Arcom serait compétente pour procéder à un examen approfondi des injonctions de retrait transfrontalières et l'Arcom assurerait la supervision des fournisseurs de services d'hébergement qui ont un établissement principal en France ou y ont désigné un représentant légal.

S'agissant des sanctions, deux obligations des fournisseurs de services d'hébergement seraient pénalement sanctionnées : l'obligation de retrait des contenus à caractère terroriste dans l'heure – un an d'emprisonnement et de 250 000 euros d'amende – et l'obligation de signaler un contenu à caractère terroriste « présentant une menace imminente pour la vie » – trois ans d'emprisonnement et 250 000 euros d'amende. Je présenterai tout à l'heure un amendement pour harmoniser ces peines. Le reste relèverait du pouvoir de

supervision et de sanction de l'Arcom, selon une procédure classique de mise en demeure préalable.

Enfin, la proposition de loi créerait des procédures *ad hoc* devant le président du tribunal administratif ou le Conseil d'État afin que les fournisseurs de services d'hébergement et les fournisseurs de contenus puissent contester rapidement l'injonction de retrait, la décision de la personnalité qualifiée de l'Arcom ou celle de l'Arcom, ce qui préserve la liberté d'expression.

Sur cet ensemble, je n'ai pas de réserves majeures.

Ce qui me semble plus discutable, je l'ai évoqué, c'est de faire coexister les procédures de l'article 6-1 et du nouvel article 6-1-1 créé par la proposition de loi. Cela ne semble pas tout à fait respecter l'esprit du règlement européen qui vise à harmoniser la procédure et les obligations découlant des injonctions de retrait. Au regard des auditions que j'ai menées, j'ai compris qu'il reviendrait à la pratique – c'est-à-dire principalement à Pharos – d'articuler ces dispositifs différents et potentiellement « concurrents ».

Je comprends tout à fait le choix de ne pas « désarmer » Pharos et de lui conserver la possibilité d'user de la procédure prévue par l'article 6-1 de la LCEN en matière de terrorisme, en particulier pour conserver les notifications de blocage ou de déréférencement. Cette procédure semble, selon les auditions que j'ai menées, fonctionner, mais on aurait pu réfléchir à intégrer ces dispositifs au nouvel article 6-1-1.

Le temps nous manque aujourd'hui et je vous propose de conserver ce choix, tout en prévoyant un mécanisme de supervision de Pharos afin de veiller à ce qu'il adopte la même pratique que les autres autorités compétentes européennes et utilise les injonctions de retrait du règlement européen dans les mêmes cas de figure, sans se reporter sur la procédure – moins formaliste – de l'article 6-1 de la LCEN. Cette supervision marche de manière très fluide et coopérative pour les procédures de l'article 6-1. Je suggère de la maintenir pour les nouvelles procédures d'injonctions de retrait.

Je vous proposerai à cette fin un amendement pour assurer une transmission systématique des injonctions de retrait au titre de l'article 3 du règlement européen à la personnalité qualifiée de l'Arcom, afin de permettre à celle-ci, d'une part, de suivre l'ensemble des demandes relatives aux contenus terroristes et de veiller à la cohérence globale de leur traitement par Pharos ; d'autre part, de saisir le président du tribunal administratif en cas d'injonction non fondée et de suppléer ainsi l'inaction de fournisseurs de services d'hébergement ou de contenus, qui peuvent être de petits acteurs ne disposant pas des moyens juridiques nécessaires.

Je vous proposerai trois autres modifications : étendre la compétence du suppléant de la personnalité qualifiée, qui a été créé sur l'initiative de la rapporteure de l'Assemblée nationale, pour que ce suppléant puisse également intervenir dans les procédures de l'article 6-1, y compris celles qui sont relatives aux contenus pédopornographiques, et ainsi alléger la charge de travail de la personnalité qualifiée ; fixer la suite de la procédure du nouvel article 6-1-4, en prévoyant un appel, dans les mêmes délais contraints, devant le Conseil d'État, assurant ainsi un recours effectif dans un court délai ; harmoniser les sanctions pénales encourues par les fournisseurs de service d'hébergement et veiller à l'application du futur texte dans les outre-mer.

Sous réserve de ces améliorations et de quelques retouches rédactionnelles, je vous proposerai d'adopter la proposition de loi pour se conformer – avec un peu de retard – au règlement européen du 29 avril 2021 qui est entré en vigueur, je le rappelle, le 7 juin 2022. À ce stade, seuls neuf États membres ont mis en œuvre ce règlement dans leur droit national ; la France n'est donc pas tant en retard que cela. Pour autant, nous n'avons certainement pas intérêt à perdre du temps.

Mme Nathalie Goulet. – D'importants progrès ont été réalisés ces dernières années en matière de lutte contre la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne.

Pharos aura-t-elle les moyens de répondre à ses nouvelles obligations ? Il est souvent difficile d'évaluer concrètement le travail réalisé par ce type d'organisme et il serait intéressant que notre commission mène un contrôle sur cette question.

Pouvez-vous nous apporter des informations complémentaires sur les injonctions transfrontalières ?

M. Jérôme Durain. – Nous travaillons effectivement dans l'urgence et je salue le travail du rapporteur pour améliorer, dans ces conditions, ce qui peut l'être. Il est évidemment regrettable de « passer » par une proposition de loi pour mettre en œuvre ce type de dispositions qui requièrent des moyens juridiques nettement plus solides.

Sur le fond, ce dispositif permettra de renforcer la lutte contre la diffusion de contenus terroristes. Néanmoins, nous devons être attentifs à l'articulation entre les différentes procédures pour éviter tout problème dans la mise en œuvre concrète. L'efficacité de l'ensemble du dispositif devra donc être évaluée.

M. François Bonhomme. – Le rapporteur nous propose de prévoir que la personnalité qualifiée pourra saisir le président du tribunal administratif dans l'intention de faciliter l'exercice de ce droit par les petits fournisseurs de services d'hébergement ou de contenus. Est-ce que l'aide juridictionnelle n'est justement pas faite pour cela ?

M. Guy Benarroche. – Le temps dont nous disposons pour examiner ce texte est particulièrement court et je m'étonne que de telles dispositions soient contenues dans une proposition de loi, et pas dans un projet de loi.

Je rappelle que le sujet dont nous débattons a déjà fait l'objet d'une proposition de loi dans la mandature précédente, proposition qui avait été déposée par la députée Laetitia Avia, et que le Conseil constitutionnel avait censuré en juin 2021 de nombreuses mesures contenues dans ce texte. L'un des arguments du Conseil était que la détermination du caractère illicite des contenus en cause ne devait pas être soumise à la seule appréciation de l'administration.

Par ailleurs, plusieurs organisations non gouvernementales (ONG), dont *Human Rights Watch*, Reporters sans frontières, Amnesty International ou La Quadrature du Net, ont émis des réserves : elles considèrent que la brièveté du délai conduira nécessairement à de nombreuses erreurs techniques et que l'utilisation d'algorithmes entraînera la suppression indue de contenus licites, parfois même avant leur publication – ces filtres sont souvent incapables de faire la distinction entre de l'activisme, de la satire ou du contre-discours et de véritables contenus propagandistes, d'autant que les contextes et le droit varient selon les États membres.

Par ailleurs, donner une telle responsabilité à l'Arcom, alors que nous n'avons pas de réel contrôle sur cette compétence et qu'aucun moyen supplémentaire ne lui est accordé – à ce stade en tout cas –, pose évidemment problème.

Pour ces raisons, le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires s'abstiendra en commission sur ce texte.

Mme Marie Mercier. – Je ne peux m'empêcher de faire le parallèle avec les contenus pornographiques accessibles aux mineurs en ligne : il ne serait pas possible de les retirer rapidement, alors que cela le serait pour des contenus à caractère terroriste. Je regrette que les acteurs d'internet ne puissent pas être aussi réactifs pour ces contenus pornographiques que pour les contenus terroristes.

Je remercie le rapporteur de nous avoir invités à participer à ses auditions sur ce texte et je retiens, avec une grande inquiétude, un propos que j'ai entendu à cette occasion : « Pharos n'est que le miroir de notre société ! »

M. André Reichardt, rapporteur. – Nous avons entendu les responsables de Pharos et, pour eux, la question des moyens ne se pose pas particulièrement. Ils traitent déjà des volumes importants. En 2017, il y a eu 32 739 demandes de retrait en matière terroriste sur le fondement de l'article 6-1 de la LCEN, 14 888 en 2021. En 2021, ces demandes ont donné lieu à seulement 19 notifications de blocage et 1 651 demandes de déréférencement.

Pour autant, il nous faudra suivre la question des moyens, tant pour Pharos que pour l'Arcom. S'agissant de l'Arcom, sa demande devrait se limiter à un ou deux postes en équivalents temps plein.

Beaucoup de sites sont hébergés en Irlande ou dans d'autres pays de l'Union européenne. Il est donc très important que les autorités nationales compétentes puissent émettre des injonctions transfrontalières et que celles-ci soient exécutoires dans un autre pays de l'Union.

En ce qui concerne la saisine par la personnalité qualifiée du tribunal administratif, l'aide juridictionnelle n'est pas ouverte aux personnes morales, seulement aux personnes physiques.

M. François Bonhomme. – Est-il vraiment opportun de favoriser l'exercice de ce recours, car cela ne peut qu'alourdir la charge des tribunaux ? Et est-il également opportun d'aider les hébergeurs en la matière, même si nous ne parlons que des « petites » structures ?

M. André Reichardt, rapporteur. – En pratique, il y a très peu de recours ; il n'y a eu qu'un jugement ! Le nombre de cas devrait donc être limité.

La question de la constitutionnalité du dispositif est évidemment essentielle.

Contrairement à la proposition de loi de Mme Avia, nous sommes ici dans le cadre de la mise en œuvre d'un règlement européen, ce qui modifie le champ du contrôle de constitutionnalité – dans ce cas, le Conseil constitutionnel contrôle l'absence d'atteinte à une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France.

Par ailleurs, des garanties sont introduites qui n'existaient pas dans la proposition de loi précédente : un délai de préavis de douze heures est laissé au fournisseur de services

d'hébergement avant la première injonction ; le délai d'une heure est décompté à compter de la réception de l'injonction, et non de la notification ; le délai d'une heure est suspendu dans certains cas ; le fournisseur de services d'hébergement a l'obligation de conserver les contenus et de les remettre en ligne en cas d'annulation de l'injonction ...

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur le rapporteur, pouvez-vous nous proposer, avant que nous n'examinions l'article unique de cette proposition de loi, le périmètre de l'article 45 de la Constitution applicable à ce texte ?

M. André Reichardt, rapporteur. – 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, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi. Je vous propose d'indiquer que ce périmètre comprend les dispositions visant à adapter la législation au règlement européen du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement **COM-1** vise à préciser que l'autorité compétente pour émettre une injonction de retrait au titre du règlement européen est la même que celle qui agit dans le cadre de l'article 6-1 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique.

L'amendement COM-1 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement **COM-2** est destiné à faire apparaître que la personnalité qualifiée mentionnée à l'article 6-1 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique est celle qui est compétente pour examiner de manière approfondie les injonctions de retrait transfrontalières dans le cadre du règlement européen.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-3 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement **COM-4** permet de faire apparaître l'ensemble des autorités compétentes susceptibles d'échanger des informations. Il s'agit d'une précision.

L'amendement COM-4 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement **COM-5** vise à permettre au suppléant désigné d'assister également la personnalité qualifiée dans le cadre de l'article 6-1 de la LCEN.

M. Alain Richard. – Cet amendement entre-t-il dans le périmètre que nous venons de fixer concernant l'application de l'article 45 de la Constitution ?

M. André Reichardt, rapporteur. – C'est une disposition qui facilitera la mise en œuvre de l'ensemble du dispositif.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement **COM-6** apporte une précision rédactionnelle.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement **COM-7** vise à aligner les peines encourues en cas de non-respect par un fournisseur de services d'hébergement de l'obligation d'informer les autorités compétentes d'un « contenu à caractère terroriste présentant une menace imminente pour la vie » dont il aurait connaissance sur celles qui sont prévues en cas de non-respect de l'injonction de retrait en une heure. Il s'agit d'assurer une meilleure cohérence de l'échelle des peines.

L'amendement COM-7 est adopté.

Les amendements rédactionnels COM-8 et COM-9 sont adoptés.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement **COM-10** vise à assurer la transmission systématique à la personnalité qualifiée de l'Arcom des injonctions de retrait au titre de l'article 3 du règlement européen, c'est-à-dire les injonctions nationales. Il s'agit de lui permettre de superviser la manière dont Pharos fait usage des articles 6-1 et 6-1-1 de la LCEN.

L'amendement COM-10 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement **COM-11** vise à préciser la suite de la procédure après la première instance devant le président du tribunal administratif. Il prévoit une procédure d'appel devant le Conseil d'État, comme en matière de référé-liberté, et ce, dans un délai rapide identique à celui de la procédure devant le tribunal administratif.

M. Alain Richard. – Il me semble que nous devons aussi prévoir que, si le tribunal administratif ne s'est pas exprimé dans le délai imparti, le dossier est automatiquement transmis au Conseil d'État, comme en matière électorale. Je déposerai certainement un amendement en ce sens en vue de l'examen du texte en séance publique.

L'amendement COM-11 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement **COM-12** vise à assurer l'application de la proposition de loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

M. Alain Richard. – Je ne suis pas certain que cet ajout soit indispensable, parce que nous sommes ici dans le cadre d'un texte lié à la souveraineté nationale, pas dans le cadre du principe de spécialité législative. Un tel texte s'applique à l'ensemble du territoire de la République sans qu'il soit besoin de le préciser.

M. André Reichardt, rapporteur. – Cette précision figure déjà dans la LCEN. Il s'agit d'une simple actualisation.

L'amendement COM-12 est adopté.

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. REICHARDT, rapporteur	1	Amendement de précision quant à l'autorité administrative désignée.	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	2	Amendement de précision quant à la personnalité qualifiée désignée.	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	3	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	4	Amendement de précision.	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	5	Extension de la mission du suppléant de la personnalité qualifiée.	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	6	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	7	Harmonisation des sanctions pénales.	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	8	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	9	Amendement rédactionnel.	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	10	Transmission des injonctions de retrait nationales à la personnalité qualifiée et droit de recours.	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	11	Procédure d'appel devant le Conseil d'État.	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	12	Application outre-mer.	Adopté

Audition de M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, pour la présentation de son rapport annuel

M. François-Noël Buffet, président. – Nous sommes heureux de vous recevoir, Monsieur le président, pour la présentation du rapport annuel de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et est retransmise en direct sur le site du Sénat.

L'année 2021 a été particulièrement dense pour votre institution, du fait notamment des échéances électorales de 2022 et de l'élargissement du champ des personnes contrôlées – nous pensons notamment à l'obligation récente pour les membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) de transmettre à la Haute Autorité leur déclaration d'intérêts.

Le bilan de l'année 2021 est, en outre, révélateur, dans la mesure où il s'agit de la première année de plein exercice des nouvelles compétences confiées en matière de contrôle déontologique des agents publics à la Haute Autorité par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. À ce sujet, nous nous souvenons que s'est tenue au Sénat, en octobre dernier, la troisième édition de la Rencontre annuelle des référents déontologiques de la sphère publique : pourriez-vous nous indiquer les conclusions tirées à cette occasion ?

Par ailleurs, comment la Haute Autorité appréhende-t-elle les conséquences de l'entrée en vigueur de la réforme de la haute fonction publique, s'agissant en particulier des obligations accrues de mobilité et de la disparition de certains corps ? L'augmentation du nombre de saisines de la HATVP qui pourrait en découler semble probable : quelle organisation avez-vous prévue ?

Il faut également mentionner, comme élément d'actualité récente, l'extension, depuis le 1^{er} juillet dernier, du répertoire des représentants d'intérêts à l'échelon local. Nous savons que bon nombre d'élus locaux sont préoccupés par cette extension, au regard notamment du nombre élevé de décisions individuelles qu'ils peuvent être amenés à prendre. Pourriez-vous nous préciser les éventuelles mesures d'accompagnement prévues ?

Enfin, je souhaite rappeler les évolutions qu'a connues ces derniers mois le dispositif de prévention des conflits d'intérêts, avec, en premier lieu, la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, qui a redéfini à l'article 432-12 du code pénal la notion d'intérêt et, en second lieu, la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS », qui a exclu de la situation du conflit d'intérêts l' élu représentant sa collectivité au sein de certaines instances tierces, tout en prévoyant certaines exceptions.

Dans le rapport de cette année, vous suggérez que ces avancées pourraient être complétées par d'autres dispositions. Vous proposez ainsi de mieux définir, à l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales, les critères permettant de déterminer les organismes à l'égard desquels les élus ne sont pas tenus de se déporter, alors qu'ils y représentent leur collectivité ès qualités. Pourriez-vous préciser les enjeux de cette mesure ?

Pour conclure, et de façon plus générale, je souhaiterais avoir votre analyse concernant la politique publique de lutte contre la corruption. La création de la Haute Autorité, il y a plus de huit ans, a posé un jalon important, complété notamment par la loi du 9 décembre 2016, dite Sapin II. Où en est désormais le processus ? Quelles devraient être les prochaines étapes ? Nous nous souvenons que la proposition de loi déposée en octobre dernier par le député Raphaël Gauvain n'a pas été inscrite à l'ordre du jour des travaux de la précédente législature. Le colloque européen sur l'éthique et la transparence organisé le mois dernier par la Haute Autorité a-t-il fait apparaître des « bonnes pratiques » chez nos voisins dont la France pourrait s'inspirer ?

M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. – Je vous remercie de m’avoir convié à présenter devant votre commission le rapport d’activité 2021 de la HATVP, le troisième depuis que je la préside. Je suis accompagné de Lisa Gamgani, secrétaire générale, et de Ted Marx, directeur des publics, de l’information et de la communication.

Au cours de ces huit ans, la HATVP a œuvré pour contribuer à améliorer la probité et l’intégrité de la vie publique française, et en rendre plus intelligibles pour nos concitoyens les manquements éventuels. Notre institution a vu ses missions se renforcer – encadrement du lobbying, des mobilités entre le public et le privé – et ses moyens progresser – c’est la marque de confiance du législateur à notre égard. Les citoyens, toujours plus vigilants, n’ont cessé de nous interpeller, parfois en nous demandant d’aller au-delà de nos missions. Cette confiance et cette exigence constituent l’essence même de nos missions et nous poussent jour après jour à nous consacrer au noble objectif de conforter encore la probité dans les sphères de la décision publique et à informer les citoyens des nombreuses actions entreprises à cet effet par le législateur et des résultats des contrôles opérés.

Les données relatives à l’exercice de nos missions sont parfois très nombreuses. Aussi, je ne retiendrai que les principales et vous présenterai rapidement le bilan de notre activité de l’année 2021, articulé avec les propositions que nous formulons pour l’avenir.

Comme vous le savez, la HATVP exerce trois missions principales : le contrôle du patrimoine et des intérêts des responsables publics, le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé et la régulation de la représentation d’intérêts. La HATVP assure aussi, plus largement, un rôle d’accompagnement et de conseil, auquel elle consacre de plus en plus de temps et de moyens.

Sur le contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d’intérêts, ce sont plus de 17 000 responsables publics, élus, agents, collaborateurs et dirigeants qui sont concernés. La HATVP vérifie le caractère exhaustif, exact et sincère de ces déclarations ; elle s’assure de l’absence d’enrichissement au cours des fonctions et, surtout, elle veille à prévenir les conflits d’intérêts.

Avec 15 574 déclarations reçues, l’année 2021 fut une année très dense, même si elle le fut légèrement moins que l’année précédente. Nous avons notamment reçu les déclarations des élus départementaux et régionaux nouvellement élus, tout comme, pour la première fois, celles des membres du CESE. Les députés arrivant à la fin de leur mandat ont également déposé l’an dernier leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat.

Cette année fut aussi l’occasion d’un nouveau contrôle, issu de la loi pour la confiance dans la vie politique de 2017 : celui de la variation du patrimoine du Président de la République. À cette occasion, la Haute Autorité a rendu un avis, le 14 décembre 2021, constatant que la variation du patrimoine de M. Emmanuel Macron, entre 2017 et 2021, n’appelait pas d’observation.

Sur l’ensemble de ces déclarants, nous observons un taux de dépôt, dans les délais légaux, assez inégal et parfois insatisfaisant. Les services de la Haute Autorité ont ainsi dû adresser 1 261 relances et 250 injonctions aux déclarants n’ayant pas déposé leurs déclarations dans les délais. Après relance et injonction, le taux de dépôt s’améliore très nettement, mais la Haute Autorité a tout de même dû transmettre 55 dossiers à la justice pour non-dépôt. Ce chiffre est faible en proportion, rapporté au nombre de personnes tenues de

remplir leurs déclarations, mais reste significatif au regard notamment de la tension actuelle dans les juridictions. Cela illustre toute l'utilité de la proposition de la Haute Autorité qui vise à la doter d'un pouvoir propre de sanction administrative, qui pourrait justement être appliqué dans ces situations de non-dépôt – nous ne voulons pas, pour autant, nous substituer au juge. Cette faculté, plus rapide et plus efficace qu'une procédure judiciaire, serait aussi *in fine* plus incitative pour les déclarants. Le non-remboursement des frais de campagne pour les élus n'ayant pas respecté le délai légal de dépôt de leur déclaration de patrimoine et de leur déclaration d'intérêts contribuera certainement à l'amélioration des statistiques. Cette disposition, certes incitative, concerne toutefois assez peu les adjoints au maire et les vice-présidents des intercommunalités, ceux des départements et des régions, qui représentent la part la plus importante de ces 55 dossiers transmis à la justice.

3 150 déclarations ont fait l'objet d'un contrôle approfondi. La majorité présentait des lacunes ou des erreurs mineures. Pour 62 % des déclarations d'intérêts contrôlées, la Haute Autorité a formulé des mesures de prévention de conflits d'intérêts. Elle a transmis onze dossiers à la justice, dont huit pour des situations de prise illégale d'intérêts.

Dans l'ensemble, nous pouvons dire que les responsables publics respectent très largement leurs obligations déclaratives. Peu de situations justifient une transmission des dossiers au Parquet. Cela s'explique par un réflexe déontologique bien mieux ancré que par le passé. C'est aussi le résultat de l'accompagnement de nos services effectué auprès des décideurs publics, tout comme le travail des référents déontologues, bien plus nombreux qu'auparavant au sein des administrations. Je remercie d'ailleurs le Sénat d'avoir accepté de réunir, à nouveau, les référents déontologues à l'automne prochain, afin d'échanger et de mieux expliquer la doctrine de la Haute Autorité. Bien sûr, il reste des situations qui doivent être signalées à la justice et sanctionnées par elle. Mais la probité et l'intégrité progressent et ce constat mérite d'être largement partagé, alors que la défiance de nos concitoyens envers leurs responsables publics demeure grande dans notre pays.

La Haute Autorité formule d'ailleurs des propositions pour aller plus loin. Nous souhaitons élargir le champ de contrôle en soumettant certaines fonctions stratégiques aux obligations déclaratives.

C'est le cas des maires d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille, ainsi que des dirigeants de filiales de la Caisse des dépôts, comme de La Poste ou de Bpifrance, qui échappent aujourd'hui à ces obligations. Nous sommes également favorables à une clarification du risque de prise illégale d'intérêts pour les élus locaux siégeant dans des organismes extérieurs.

Même si des dispositions ont déjà été prises par le législateur en ce sens – dans la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire et la loi 3DS –, sur proposition de la Haute Autorité d'ailleurs, il reste à définir des critères permettant de déterminer quels sont les organismes à l'égard desquels les élus ne sont pas tenus de se déporter, alors qu'ils y représentent leur collectivité. Il nous paraît nécessaire d'ajuster la rédaction de certaines dispositions en dissociant, en matière de prise illégale d'intérêts, la participation d'un élu, d'une part, à sa propre désignation et, d'autre part, à la détermination de son indemnité. Assimiler la participation d'un élu à sa propre désignation à une prise illégale d'intérêts peut ne pas sembler justifié, dans la mesure où voter pour soi-même n'est pas interdit.

Je profite de cet échange pour vous présenter un court bilan des contrôles et des publications à la suite des élections municipales et intercommunales de 2020. Cette année-là,

1 526 contrôles au fond des déclarations déposées ont été programmés dans notre plan de contrôle. À ce jour, 97 % d'entre eux sont clôturés et toutes les déclarations correspondantes ont été publiées ou le seront d'ici la semaine prochaine. Il ne nous reste donc plus que quelques contrôles à finaliser pour que l'intégralité des déclarations déposées en 2020 ait été contrôlée et publiée, conformément à l'engagement que j'avais pris de ne pas dépasser un délai de deux années après l'élection, contrairement aux élections municipales de 2014, pour lesquelles nous avons rencontré beaucoup de difficultés.

Sur le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé, la Haute Autorité a pour rôle de prévenir les conflits d'intérêts. La loi nous a dotés du pouvoir de contrôle de la reconversion dans le privé des membres du Gouvernement, de leurs collaborateurs, de certains élus locaux et des membres des autorités administratives et indépendantes. Depuis la loi de transformation de la fonction publique de 2019, ce contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé s'est étendu à l'ensemble des fonctions les plus stratégiques, soit près de 20 000 hauts fonctionnaires. Ce contrôle comprend même une phase préalable à la nomination dans les fonctions publiques pour certaines fonctions très identifiées, comme celle de conseiller ministériel.

L'année 2021 est donc notre première année de plein exercice en matière de contrôle des mobilités, après le transfert des compétences de la commission de déontologie de la fonction publique en février 2020. Nous avons ainsi rendu, l'an dernier, 307 avis.

Vous trouverez de nombreux chiffres dans notre rapport, mais le contrôle le plus structurant porte sur la reconversion des agents publics vers le secteur privé. Pour cette population, nous avons rendu 166 avis. Près de 10 % ont été des avis d'incompatibilité, et les deux tiers des avis ont été assortis de réserves de fond. Parmi ces 166 avis, près de 40 % concernaient des collaborateurs du Président de la République ou des conseillers ministériels.

Pour vous permettre d'évaluer cette activité et son ampleur, nous avons rendu, entre le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} juillet 2022, 306 avis, soit l'équivalent de l'année 2021 ; 152 avis concernaient des projets de reconversion professionnelle.

La Haute Autorité relève toutefois des défauts de saisine persistants dans les cas de reconversion vers le privé. Grâce un travail de veille, nous avons pu identifier une vingtaine de cas et demander aux personnes concernées ainsi qu'à leur autorité hiérarchique de nous saisir. Notre avis exprimé *a posteriori* ne régularise pas la situation de personnes en situation d'irrégularité pour ne pas avoir sollicité l'avis de la HATVP. Ainsi, si nous rendons un avis d'incompatibilité, cela entraîne automatiquement la nullité du contrat.

Consciente des enjeux représentés par ces prises de fonctions dans le public comme dans le secteur privé, la Haute Autorité se mobilise fortement pour rendre ses avis dans un délai inférieur aux délais légaux : moins de huit jours pour un contrôle préalable à la nomination, alors que le délai légal est de quinze jours ; moins de trente jours pour les mobilités postérieures à l'exercice de fonctions publiques, alors que le délai légal est de deux mois.

Dans ses avis, la Haute Autorité s'appuie sur une analyse *in concreto* de chaque situation, chacune faisant l'objet d'une procédure d'instruction approfondie. Nos avis sont motivés, proportionnés et adaptés aux risques pénal et déontologique détectés. Les avis d'incompatibilité, au nombre de quatorze depuis le début de cette année, sont rendus lorsque nous estimons qu'aucune mesure ne paraît susceptible de neutraliser l'un de ces deux risques.

Concernant les nombreux avis de compatibilité avec réserves, qui constituent, je le rappelle, la majorité des cas, la Haute Autorité s'efforce d'assurer un suivi strict et régulier du respect de ces réserves dans les trois ans qui suivent. C'est le principal défi auquel nous sommes confrontés, comme je l'avais déjà expliqué devant vous et devant la commission d'enquête sur les consultants extérieurs.

La Haute Autorité souhaite, par ailleurs, et c'est l'une des propositions que nous formulons dans le rapport d'activité, étendre le champ de contrôle des mobilités aux vice-présidents de région, de département et d'établissement public de coopération intercommunale, ainsi qu'aux adjoints au maire des communes de plus de 100 000 habitants. Aujourd'hui, la reconversion d'un adjoint au maire de Paris, par exemple, n'est pas soumise au contrôle de la Haute Autorité. Nous formulons la même demande concernant la mobilité vers le privé des responsables de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) ou de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo), qui entretiennent pourtant de nombreuses relations avec le secteur privé.

Sur la régulation de la représentation d'intérêts – plus communément désignée « lobbying » –, la Haute Autorité veille au respect par les lobbyistes de leurs obligations déclaratives sur un répertoire accessible depuis son site internet et des règles déontologiques qui encadrent leurs activités. Au 31 décembre 2021, plus de 2 000 entités étaient inscrites au répertoire et près de 10 000 actions de représentation d'intérêts ont été menées au cours de l'exercice déclaratif 2021. Un bilan annuel devrait être publié dans les prochains jours. Néanmoins, le dispositif légal reste complexe et présente, selon nous, de nombreuses lacunes qui nuisent gravement à la transparence de l'impact normatif du lobbying. La Haute Autorité a d'ailleurs proposé plusieurs recommandations en octobre 2021, dans son rapport sur l'encadrement de la représentation d'intérêts, pour améliorer le dispositif, qui s'étend, depuis le 1^{er} juillet 2022, aux décideurs locaux.

En huit ans d'existence, la Haute Autorité est désormais reconnue dans le paysage de la vie publique française. Elle a bénéficié de la confiance à la fois du législateur, mais aussi des citoyens, qui l'identifient de plus en plus et l'interpellent sur toutes les questions de probité, parfois même au-delà de ses propres compétences. Cette confiance est aussi le témoignage d'une certaine exigence. Une exigence démocratique qui nous oblige, avec indépendance et impartialité, à améliorer sans cesse nos dispositifs de conseil et de contrôle, afin de garantir à nos concitoyens que les responsables publics remplissent bien leurs obligations déclaratives et que les décisions publiques sont prises dans l'intérêt général. Et c'est à nous aussi, à travers les missions que vous nous avez confiées, d'en convaincre le citoyen, en lui rendant compte des contrôles que nous effectuons.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous remercie, Monsieur le président.

M. Alain Marc. – Avez-vous relevé une baisse des signalements concernant les parlementaires qui ne détiennent plus de fonctions exécutives depuis la loi sur le non-cumul des mandats ?

Les parlementaires sont des personnes politiquement exposées (PPE). S'il est logique que les banques nous demandent des précisions lors d'opérations importantes, est-il normal que ces interrogations concernent également nos enfants, alors qu'ils n'ont rien à voir avec nos fonctions ? Nous nous en étions ouverts au président Gérard Larcher.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous remercie pour votre présentation, qui souligne l'apport essentiel de la Haute Autorité dans le bon usage de la transparence dans une démocratie.

Je note qu'un certain nombre de vos vérifications concernent des collaborateurs du chef de l'État, qui doivent désormais fournir des déclarations de patrimoine et d'intérêts, et le Sénat peut se réjouir de la mise en œuvre rapide de cette mesure, qui avait été proposée, je le rappelle, par une commission d'enquête parlementaire.

Vous avez évoqué les possibles élargissements de l'obligation de rédiger des déclarations de patrimoine et d'intérêts, par exemple aux maires d'arrondissement, mais je n'ai pas entendu qu'ils pourraient concerner les membres du Conseil constitutionnel. Est-ce un oubli de votre part ? Quel est votre avis sur cette question récurrente ?

M. Patrick Kanner. – Au regard de l'élargissement du périmètre de contrôle de la Haute Autorité, disposez-vous des moyens suffisants pour mener à bien votre mission ?

Le climat global de « suspicion » induit par les dispositions déjà évoquées concernant les PPE ne risque-t-il pas de freiner l'engagement dans la vie publique, qui nécessite beaucoup de disponibilité et de sacrifices, y compris sur le plan familial, pour servir l'État avec un grand E ? J'ai une fille qui a découvert, à l'occasion d'une demande de prêt bancaire, qu'elle était la fille d'une PPE ...

M. Didier Migaud. – S'agissant des PPE, les dispositions relèvent d'une directive européenne qui liste un certain nombre de fonctions dont les titulaires sont considérés comme des PPE. C'est totalement indépendant des procédures que vous avez confiées à la Haute Autorité. J'ai moi-même été une PPE pendant longtemps, comme Premier président de la Cour des comptes et, auparavant, comme député. En tant que président de la Haute Autorité, je ne le suis plus – peut-être parce que la Haute Autorité n'était pas créée au moment de la rédaction de cette directive ... J'ai donc connu ce sujet de l'entourage familial, sachant que les banques font parfois de l'excès de zèle, ce que j'avais signalé à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). J'ai pour la première fois découvert ces dispositions comme Premier président de la Cour des comptes, lorsqu'un président de chambre régionale des comptes s'étonnait qu'on lui refuse un prêt parce qu'il était une PPE. J'ai donc dû lui expliquer ces dispositions ...

Au sujet du non-cumul des mandats, nous n'avons pas constaté d'évolution du nombre de signalements. Nous recevons des signalements de citoyens ou d'élus, qui nous font part d'omissions ou de situations particulières, laissant supposer l'existence de conflits d'intérêts ou de prises illégales d'intérêts. Nous vérifions systématiquement, tout en prenant le recul nécessaire, notamment pendant les périodes électorales, où nous pouvons recevoir plus de signalements que d'habitude. Nous nous efforçons aussi de prévenir les situations de conflits d'intérêts et de jouer un rôle de conseil et d'accompagnement auprès des élus concernés.

Pour répondre à M. Sueur, désormais les collaborateurs du Président de la République sont inclus dans le champ du contrôle des mobilités et de la reconversion professionnelle vers le secteur privé.

S'agissant de l'élargissement possible du contrôle, les maires d'arrondissement ne font pas encore de déclarations d'intérêts ni de déclarations de situation patrimoniale, alors

qu'un adjoint est obligé de le faire. Ils le font officieusement, de manière volontaire, mais ils n'en ont pas l'obligation.

Je ne vois aucun inconvénient à élargir notre domaine d'action. Une disposition votée par le législateur, annulée ensuite par le Conseil constitutionnel, prévoyait de placer sous notre compétence les membres de la Cour des comptes et du Conseil d'État. Le décret d'application n'est pas paru compte tenu de l'annulation de l'article qui le fondait. Je trouve cependant légitime de nous permettre de solliciter un certain nombre de responsables étatiques, en les invitant à transmettre des obligations déclaratives touchant tant au patrimoine qu'aux intérêts.

En ce qui concerne nos moyens, j'ai relevé un certain nombre de chevauchements et de doublons entre différents acteurs qui ont les mêmes missions. Il est possible de partir de ce constat pour réaffecter un certain nombre de moyens humains. Sur ce point, je n'ai pas été entendu. C'est une très mauvaise utilisation de l'argent public, qui devrait être inacceptable, mais il en est ainsi dans notre pays ...

Nous sommes, de fait, confrontés actuellement à un véritable problème de moyens, compte tenu de l'élargissement de nos missions. J'ai demandé que le budget de l'année à venir soit l'occasion de nous allouer des moyens supplémentaires. Si nous ne les obtenons pas, nous ne serons pas en mesure de remplir la totalité de nos missions, notamment le suivi des réserves émises à l'occasion des avis sur les projets de reconversion professionnelle.

Nos moyens budgétaires sont contraints : nous multiplions les astreintes de nos personnels. Nos responsables sont très loin des 35 heures ... Ils seront sollicités jusqu'au mois d'août, puis, en septembre, il s'agira de contrôler les déclarations des ministres et des députés nouvellement élus. Cette forte activité nécessite des ajustements au niveau des moyens, et pas seulement budgétaires. En effet, nous demandons un pouvoir de sanction pour les non-dépôts de déclaration par exemple. La situation est préjudiciable eu égard aux dispositions que vous avez adoptées : elle peut avoir une valeur de contre-exemple extrêmement grave. On peut ne pas respecter ses obligations déclaratives sans encourir de sanctions, ou les éviter pendant deux à trois ans. Durant cette période de non-respect d'une obligation déclarative définie par la loi, aucun contrôle n'a lieu sur la déclaration de patrimoine ni sur la déclaration d'intérêts. C'est profondément injuste.

Pour ces raisons, nous souhaitons des sanctions plus rapides, même si elles ne sont pas la priorité des parquets, déjà submergés. L'existence de sanctions administratives pourrait être dissuasive, par exemple au travers d'une amende définie, au sein de la HATVP, par une commission des sanctions.

La HATVP demande enfin un droit de communication. L'accès nous est donné à un certain nombre de fichiers, mais, pour nous adresser à un établissement bancaire ou financier, nous sommes parfois obligés de passer par Bercy, ce qui allonge les délais de plusieurs mois parfois. Cela a d'autant moins de sens que Bercy est favorable à ce que nous disposions, dans certaines circonstances, de ce droit de communication directe en lien avec les contrôles que nous effectuons sur les déclarations de patrimoine et d'intérêts.

Mme Nathalie Goulet. – À la suite d'une commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, nous avons élaboré, sous l'autorité d'Éliane Assassi et d'Arnaud Bazin, une proposition de loi visant à étendre les

compétences de la HATVP. Quelle est votre appréciation des dispositifs que nous présentons de manière transpartisane ?

Par ailleurs, comment fonctionnent les coopérations internationales de la HATVP ? Je pense à des pays qui ont un besoin certain de transparence de leur vie publique, comme le Liban, un pays rongé par la corruption.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Quelles lignes de force porte la HATVP sur les questions de déontologie ? D'un côté, vous avez rejeté le projet de reconversion du ministre Jean-Baptiste Djebbari vers CMA CGM, mais, de l'autre, vous avez validé avec réserve son départ pour la société Hopium. Le rejet était, semble-t-il, lié au nombre de rencontres antérieures, ce qui n'a pas grand-chose à voir avec l'influence possible *a posteriori*. De la même façon, un grand nombre de membres de cabinets ministériels rejoignent discrètement des structures privées. Ainsi, vous avez autorisé le départ d'une conseillère chargée de la macroéconomie auprès du ministre de l'économie Bruno Le Maire dans la banque américaine Citigroup ; vous avez également autorisé la cheffe de cabinet de Marc Fesneau lorsqu'il était ministre des relations avec le Parlement à rejoindre le secteur de l'agrochimie. Bref, on a un peu de mal à s'y retrouver. Je prône la rigueur à la fois pour les personnes concernées et pour les Français. Des règles claires semblent nécessaires à l'« amélioration » de l'image de ceux qui contribuent à la vie politique.

M. Guy Benarroche. – Je partage les propos de ma collègue. De quels éléments tenez-vous compte dans ces contrôles des mobilités du public vers le privé ? Comment jugez-vous les cas de personnes ayant pris des décisions relatives aux politiques publiques qui rejoignent des sociétés privées ayant pu elles-mêmes influencer sur de telles décisions ?

M. Philippe Bas. – Merci de votre exposé. Mes collègues ayant posé plusieurs questions sur ce sujet, j'aimerais, pour ma part, vous interroger sur le contrôle des comptes bancaires des descendants, voire des ascendants, des parlementaires. Si les accords de Bâle ont demandé, à juste titre, aux banques d'exercer une surveillance sur les personnes politiquement exposées, il est parfois excessif de la voir s'exercer dans des conditions très intrusives pour les descendants de PPE. Certaines banques vont jusqu'à fermer unilatéralement les comptes bancaires d'enfants de parlementaires parce que cette surveillance a un coût. Par ailleurs, les parlementaires eux-mêmes peuvent se voir demander des informations sur leur descendance : or les enfants de parlementaires sont des tiers. Les exigences ainsi posées par les banques sont tout à fait excessives.

La HATVP pourrait-elle délibérer sur cette question et suggérer au législateur des précisions, notamment sur l'interdiction faite aux banques de fermer un compte bancaire au motif que le parent est une PPE ? Des bornes pourraient plus aisément être posées par le législateur si votre institution faisait des propositions.

M. François Bonhomme. – Le principe même de limiter la suspicion à l'égard des élus, qui présidait à la création de la HATVP, n'a pas produit, me semble-t-il, ses pleins effets. Quel est votre sentiment à cet égard ?

Au sujet des faibles moyens dont vous disposez pour assurer le suivi des réserves, j'ai envie de dire, par esprit cabotin, qu'un petit transfert budgétaire pourrait être opéré depuis le Défenseur des droits, qui bénéficie d'un budget quatre à cinq fois plus élevé...

Pourriez-vous également nous indiquer si le phénomène du non-respect des obligations déclaratives est marginal ? Auriez-vous des données sur l'ampleur des manquements ?

Mme Agnès Canayer. – Pour compléter l'intervention de mon collègue Philippe Bas, je souligne que le compte bancaire de l'association familiale dans le domaine du handicap, dont je suis présidente, a été bloqué au motif que les membres du conseil d'administration ne voulaient pas transmettre leur déclaration de patrimoine alors que j'étais une PPE. La question des contrôles dépasse donc la sphère familiale.

M. Alain Richard. – Concernant ces contrôles, n'oublions pas leur origine. L'Union européenne est vaste et diverse : certains territoires pratiquent allègrement le pot-de-vin, et, dans 99 % des cas, celui-ci est versé sur le compte non pas du décideur, mais de ses collatéraux. Par conséquent, si l'on veut être efficace, je ne vois pas comment on peut éviter ces intrusions, même si certaines banques font preuve d'un excès de zèle, qui s'apparente en réalité à de l'autoprotection.

M. Didier Migaud. – La HATVP peut tout à fait travailler sur la question des PPE. Ce point relève d'une réglementation européenne, laquelle tient compte de pays où le niveau de corruption est particulièrement élevé. Vous pouvez aussi en appeler au gouverneur de la Banque de France et au président de l'ACPR. L'ACPR pourrait prendre des dispositions pour que les banques respectent cette réglementation européenne sans tomber dans l'excès de zèle.

En ce qui concerne les coopérations internationales, nous répondons à un certain nombre de demandes. À ce titre, nous avons participé, la semaine dernière, à un webinaire avec le Liban. Nous avons aussi accompagné la Moldavie. Dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, nous avons organisé un colloque sur la transparence et l'éthique. Des pays de l'Afrique francophone peuvent nous solliciter pour compléter leurs dispositifs. Nous sommes à la disposition de celles et ceux qui souhaitent pouvoir bénéficier de l'expérience française pour avancer sur ces sujets : deux à trois personnes, dans nos services, répondent aux demandes qui nous sont exprimées. La visioconférence permet de diffuser les informations et les bonnes pratiques. Nous échangeons nous-mêmes avec les États-Unis, l'Irlande, le Canada et un certain nombre de pays européens.

Nous nous efforçons, côté déontologie, de construire une doctrine cohérente et de la faire connaître. Nous publions les avis qui nous sont demandés ou exigés par la loi lorsqu'ils concernent des ministres ou des élus ; pour les hauts fonctionnaires, nous publions des résumés pour expliquer nos décisions. Nous avons également édité un guide déontologique. Sur notre site internet figurent quelque 70 ou 80 avis.

Nous apprécions, dans nos avis, le risque pénal et la déontologie.

Dans le cadre de l'article 432-13 du code pénal, si des personnes ont pu commettre un acte de surveillance ou de contrôle dans l'exercice effectif de leurs fonctions, le risque pénal étant réel, nous proposons une incompatibilité.

La déontologie est une matière de droit souple, avec une marge d'interprétation. Les mobilités demeurent possibles ; la jurisprudence du Conseil constitutionnel précise que nous ne pouvons pas décider d'une incompatibilité qui n'est pas prévue par la loi. Parmi les principes qui nous guident, un projet de reconversion professionnelle ne doit pas remettre en

cause le fonctionnement normal, indépendant et neutre de l'administration. Nous analysons toutes les situations particulières *in concreto*, à l'aide d'attestations que nous recoupons et nous faisons les vérifications nécessaires en vue de porter la meilleure appréciation possible. À cet effet, j'ai la chance de disposer d'un collège avec des profils et des expériences différentes, qui peut apprécier la réalité des situations.

M. Didier Migaud. – M. Djebbari nous avait saisis de trois projets de reconversion professionnelle.

Le premier évoquait la possibilité de rejoindre le conseil d'administration de la société Hopium, start-up qui devrait commercialiser des véhicules à hydrogène à compter de 2025. Nous avons estimé que ce projet était compatible avec les fonctions antérieures de M. Djebbari dans la mesure où cette société n'a bénéficié d'aucune subvention publique. La filière hydrogène est encouragée depuis des années par les gouvernements successifs et la responsabilité du plan hydrogène relevait non pas du ministère des transports, mais de Bercy. Nous avons seulement émis un certain nombre de réserves concernant les démarches qu'il pourrait entreprendre auprès de ses anciens services et des membres de son cabinet.

Nous avons, en revanche, émis un avis d'incompatibilité sur le deuxième projet de M. Djebbari, qui souhaitait rejoindre la société CMA CGM, acteur extrêmement important dans le domaine des transports. Nous avons notamment estimé que les rencontres entre M. Djebbari et les dirigeants de cette société avaient été trop fréquentes pour que d'éventuelles réserves nous permettent de surmonter les risques déontologiques.

M. Djebbari nous a également saisis d'un troisième projet, visant à la création d'une société de conseil. Nous avons rendu un avis de compatibilité, sous la réserve que M. Djebbari s'abstienne de travailler pour des entreprises avec lesquelles il aurait été en relation dans le cadre de ses fonctions ministérielles.

Venu du privé, M. Djebbari retourne dans le privé. La loi n'interdit aucunement les mobilités entre secteur public et secteur privé. Nous ne sommes pas compétents pour les limiter. Nous sommes seulement chargés d'apprécier les éventuels risques déontologiques et pénaux.

La conseillère que vous évoquez a présenté son projet de reconversion professionnelle alors qu'elle était au cabinet de M. Fesneau, lorsque celui-ci était ministre chargé des relations avec le Parlement. Quelques jours plus tard, ce dernier était nommé ministre de l'agriculture. Je pense qu'elle ignorait totalement que cela se produirait au moment de la présentation de son projet. Nous avons donc exprimé un certain nombre de réserves par rapport aux démarches qu'elle pourrait entreprendre aussi bien auprès de M. Fesneau que des membres de son cabinet. Nous ne pouvons pas décider d'une interdiction de secteur, mais seulement relever d'éventuelles incompatibilités déontologiques.

Depuis février 2020, la moitié de nos ordres du jour sont consacrés à ces projets de reconversion professionnelle et à ce contrôle des mobilités. La réforme de la haute fonction publique que vous avez évoquée, et qui vise à favoriser les mobilités entre le secteur public et le secteur privé, va multiplier ces situations. Tenus par des délais de réponse de quinze jours, nous avons dû doubler le nombre de réunions du collège de la Haute Autorité consacrées aux projets de reconversion professionnelle.

À cet égard, je suis partisan de la plus grande transparence sur les critères que nous retenons pour évaluer le risque pénal et le risque déontologique, en particulier la mise en cause possible du fonctionnement indépendant de l'administration.

Monsieur Benarroche, la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation concernant les articles 432-13 et 432-12 du code pénal est assez stricte. Nous nous inscrivons dans ce cadre, tout en conservant notre capacité d'interprétation, notamment au regard de l'effectivité de la responsabilité. Parfois, les intéressés pensent qu'une simple délégation de signature permet de se soustraire à ces problèmes, alors qu'une délégation de pouvoir est nécessaire. La question du déport peut également poser problème quand la personne ne quitte pas la salle où a lieu le vote, alors même qu'elle s'est déportée.

Nous appelons de nos vœux une harmonisation de la politique pénale, par l'intermédiaire soit d'une loi, soit d'une circulaire du garde des Sceaux. Les poursuites ne devraient pas être différentes selon les ressorts des parquets. La loi 3DS a représenté des progrès incontestables. Toutefois, il reste encore quelques problèmes à régler. Il s'agit d'un sujet particulièrement sensible et sans doute les propositions seront-elles plus facilement reçues si elles émanent d'une institution indépendante, comme nous, que des responsables politiques.

Quelques progrès ont été réalisés, mais la défiance reste forte, comme le montrent les dernières études du Cevipof. À cet égard, il est important que la Haute Autorité soit visible et que nos concitoyens constatent que les dispositifs de contrôle fonctionnent et que l'immense majorité des responsables publics remplissent leurs obligations déclaratives tout à fait honnêtement.

Je vais me rendre plus fréquemment dans les départements pour m'entretenir non seulement avec les hauts fonctionnaires, mais aussi avec les élus locaux, qui nous sollicitent de plus en plus pour des conseils.

En ce qui concerne les non-dépôts, le respect des délais légaux n'est pas toujours spontané. Nous devons encore adresser de nombreuses relances et injonctions. Depuis quelques années, nous assistons à une certaine prise de conscience. En 2021, nous avons adressé 1 261 relances et 250 injonctions, mais nous n'avons transmis que 55 dossiers au parquet – ils concernaient surtout des vice-présidents d'intercommunalités, de département ou de région et des adjoints au maire. Dès lors qu'il s'agit d'un manquement à une obligation imposée par la loi, il est très important de sanctionner administrativement ces non-dépôts. En cas de récidive, le juge pénal sera saisi.

La question du remboursement des frais de campagne concerne essentiellement les têtes de liste qui engagent leur responsabilité.

En ce qui concerne les cabinets de conseil, je ne peux porter d'appréciation en opportunité. Comme je l'ai souligné lors de mon audition par la commission d'enquête sénatoriale, le recours à des consultants extérieurs peut être légitime à partir du moment où l'administration n'est pas en mesure de répondre à un certain nombre de demandes. Toutefois, un tel recours doit être très encadré pour éviter tout conflit d'intérêts. Il me semble tout à fait légitime que cette nouvelle mission nous revienne. J'ai noté que vous aviez retenu notre proposition de création d'une commission des sanctions propre à la Haute Autorité. Peut-être serait-il souhaitable d'élargir la compétence de cette commission au respect des obligations déclaratives ...

Nous nous tenons à votre disposition pour apporter tout l'éclairage nécessaire sur ces propositions.

M. François-Noël Buffet, président. – Merci, monsieur le président, de nous avoir présenté votre rapport et d'avoir bien voulu répondre à nos questions.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

Audition de Mme Claire Hédon, Défenseure des droits, pour la présentation de son rapport annuel

M. François-Noël Buffet, président. – Madame la Défenseure des droits, nous vous entendons aujourd'hui à la suite de la publication de votre rapport annuel pour l'année 2021. Avant que vous nous présentiez les points saillants de ce rapport, je souhaite rappeler certains éléments de contexte.

Depuis la mise en place du Défenseur des droits en 2011, la croissance constante de son activité prouve que l'institution a su trouver sa place dans le paysage institutionnel et qu'elle est désormais bien identifiée par nos concitoyens. Preuve de cette notoriété grandissante, les demandes d'intervention ou de conseils avaient déjà augmenté de 50 % pendant le mandat de votre prédécesseur, Jacques Toubon, entre 2014 et 2019. Cette hausse était de 38 % pour les réclamations. Plus récemment, près de 115 000 dossiers de réclamations vous ont été adressés pour la seule année 2021, soit une augmentation de 18,6 % par rapport à l'année précédente. Au total, l'ensemble des sollicitations des 231 agents et des 550 délégués territoriaux formant les équipes du Défenseur des droits ont augmenté de 21 % sur l'année écoulée.

Ce surcroît d'activité trouve tout d'abord des explications conjoncturelles, avec la poursuite de la lutte contre la pandémie de covid-19. Les mesures mises en œuvre dans ce cadre affectant les droits et libertés des citoyens, elles se sont mécaniquement traduites par une augmentation des saisines du Défenseur des droits.

Mais si l'activité de votre institution va en augmentant, c'est également pour des raisons structurelles liées aux transformations actuelles de l'action publique. Je pense notamment à la dématérialisation des services publics, qui peut engendrer des difficultés d'accès à l'administration pour les usagers les plus éloignés du numérique. Cette problématique, à laquelle vous avez consacré un rapport spécifique en février dernier, est, en effet, une source croissante de réclamations auprès de vos services. Notre commission a d'ailleurs formulé un constat similaire à propos du nouveau système dématérialisé d'instruction des demandes de titre de séjour dans un rapport d'information intitulé *Services de l'État et immigration : redonner sens et efficacité* adopté en mai dernier. L'insuffisant accompagnement d'usagers étrangers et parfois peu à l'aise avec l'outil informatique y est notamment mis en exergue.

L'année 2021 a également vu l'aboutissement de projets de grande ampleur pour le Défenseur des droits. Le plus important d'entre eux est sans doute le lancement, en février dernier, de la plateforme antidiscriminations.fr et du numéro d'appel correspondant, le 39 28. Comme l'a souligné notre collègue Jean-Yves Leconte dans son dernier avis budgétaire, cette

plateforme contribue encore un peu plus à l'identification par nos concitoyens du Défenseur des droits et facilite grandement l'assistance aux victimes de discriminations.

Enfin, l'année écoulée a vu s'ouvrir de nouvelles perspectives pour le Défenseur des droits, avec notamment l'adoption de la proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte, qui élargit sensiblement ses prérogatives dans le cadre des procédures de signalement externe. Véritable pivot du dispositif de protection des lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits pourra notamment, avec ce nouveau régime, être saisi par toute personne pour émettre un avis sur sa qualité de lanceur d'alerte. Je tiens, par ailleurs, à souligner que c'est sur l'initiative du Sénat, et particulièrement de notre rapporteur Catherine Di Folco, que la nomination d'une adjointe spécialement en charge des lanceurs d'alerte, Mme Cécile Barrois de Sarigny, a pu être inscrite dans la loi.

Après ces quelques éléments de contexte, je vous cède la parole, madame la Défenseure des droits.

Mme Claire Hédon, Défenseure des droits. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'accueillir aujourd'hui pour vous présenter ce rapport annuel d'activité 2021. C'est pour moi un moment important d'échange avec vous. Je souligne la présence de notre nouvelle adjointe Cécile Barrois de Sarigny, chargée de la protection des lanceurs d'alerte, de George Pau-Langevin, chargée de la lutte contre les discriminations, de Pauline Caby, chargée de la déontologie des forces de sécurité et d'Éric Delemar, Défenseur des enfants. Je suis aussi venue avec Constance Rivière, qui est la secrétaire générale de l'institution.

Nous sommes nombreux à constater, depuis plusieurs années, une distance croissante entre nos concitoyens et nos institutions, qu'il s'agisse des services publics, des autorités administratives et politiques ou des élus. Nous sommes aussi nombreux à essayer d'expliquer une telle situation.

En tant que Défenseure des droits, avec plus de 550 délégués présents sur l'ensemble du territoire, je suis assez bien placée pour constater au quotidien toutes les défaillances, les pratiques illégales ou discriminatoires et les blocages, qui alimentent un sentiment à la fois de découragement et de défiance.

À mes yeux, il n'y a pas de meilleure solution, pour répondre au découragement et à la défiance, que de veiller en toutes circonstances au respect des droits, qui constitue une bonne boussole. Certes, je ne vois que ce qui dysfonctionne, par le biais des réclamations que nous recevons.

Je note que les obstacles qui s'accumulent sur le chemin des droits peuvent devenir de véritables entraves. Ainsi, ce rapport annuel n'est pas uniquement le reflet de ce que nous faisons, mais aussi de ce que nous observons, à savoir des pratiques et des dispositions apparemment neutres aboutissant à traiter de manière défavorable des personnes âgées, des personnes en situation de handicap, des personnes en situation de précarité ou d'origine étrangère. Ces défaillances, ces obstacles, ces entraves, ce sont d'abord les personnes les plus vulnérables qui en font les frais. Si elles en payent le prix fort, notre société tout entière s'en trouve abîmée et ébranlée dans ses repères, ce qui conduit au doute, au repli sur soi, mais aussi à la violence. J'insiste sur cette question de la vulnérabilité, que nous avons observée avec une particulière acuité dans le cadre du rapport sur les droits fondamentaux des

personnes âgées accueillies en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). En effet, c'est bien la vulnérabilité qui peut créer le risque d'atteinte aux droits. Cette approche est importante, car elle permet de comprendre comment le phénomène peut toucher l'ensemble de la population.

Une telle évolution n'est pas inéluctable, pourvu que l'on s'attache à réparer les maux, en faisant en sorte que les droits de chacun soient garantis pleinement et en toutes circonstances.

C'est ce à quoi je m'attache à contribuer dans les cinq domaines de compétence que m'a confiés la loi, à savoir la défense des droits des personnes dans leur relation avec les services publics, la lutte contre les discriminations, la défense et la promotion des droits de l'enfant, le contrôle de la déontologie des forces de sécurité et l'orientation, et la protection des lanceurs d'alerte.

Je souhaite en premier lieu insister sur deux points. Tout d'abord, vous l'avez dit, le nombre de réclamations a augmenté de plus de 18 % de 2020 à 2021, ce qui révèle les difficultés que je viens d'évoquer, mais aussi notre capacité à résoudre les problèmes par une écoute, par un dialogue, par de la rigueur, par de la détermination, voire de l'obstination.

Face aux manquements, le Défenseur des droits, et particulièrement ses 550 délégués territoriaux, offre aux personnes ce que les services publics ne sont plus en mesure d'apporter, à savoir une écoute et une considération de leur situation, ainsi qu'un accueil physique. Grâce à leurs permanences, réparties dans plus de 870 locaux, les délégués comblent un manque dont souffrent de plus en plus nos services publics, à savoir la présence de guichets permettant un accueil physique et une écoute humaine. C'est l'attention à la personne, à sa situation et à ses attentes qui nous permet d'intervenir de manière ajustée pour résoudre les difficultés que rencontrent ces personnes. Cela peut se faire par le biais de la médiation. Dans 80 % des cas, les médiations aboutissent favorablement. Si elles ne suffisent pas, nous pouvons intervenir par la voie d'une décision, après avoir mené une instruction contradictoire pour adresser des recommandations aux services publics mis en cause. Enfin, si ces recommandations ne sont pas suivies d'effet, nous pouvons enjoindre aux services publics concernés de prendre les mesures nécessaires ou bien publier un rapport spécial, ce que nous avons fait dans l'affaire des bons du Trésor : saisis par une réclamante à laquelle l'État refusait de rembourser les bons du Trésor qu'elle avait acquis, nous avons déployé l'ensemble de nos moyens pour qu'elle puisse retrouver les 90 000 euros qu'elle avait prêtés à l'État. L'affaire a tout de même duré cinq ans, et nous avons véritablement dû faire preuve d'obstination.

Les atteintes aux droits résultant de défaillances des services publics peuvent être assez considérables. Ainsi, quand une femme est accusée illégitimement de fraude pour avoir omis de déclarer à la caisse d'allocations familiales (CAF) les revenus de sa fille, qu'elle a par ailleurs déclarés aux impôts, elle risque de devoir faire face à un montant disproportionné d'indus ne lui laissant pas de quoi vivre.

Quand un étranger ne parvient pas à prendre rendez-vous dans une préfecture pour la demande ou le renouvellement de son titre de séjour, il peut se retrouver en situation irrégulière.

Je pense également aux cas des agriculteurs qui ne reçoivent pas l'aide de la politique agricole commune parce que l'administration ne valide pas leurs demandes.

Toutes ces défaillances alimentent un découragement. Les services publics, au lieu d'inspirer la confiance, deviennent source de méfiance, voire de rejet, ce qui engendre finalement des situations de non-recours. Ainsi, le non-recours pour le revenu de solidarité active (RSA) est estimé à plus de 30 % et, pour le minimum vieillesse, à 50 %.

On ne le sait pas assez, 80 % des réclamations qui nous sont adressées concernent des difficultés dans la relation des usagers avec les services publics.

J'en viens à la lutte contre les discriminations. Depuis plusieurs années, nous sommes saisis d'un nombre croissant de réclamations. Pour autant, d'après nos enquêtes, cela ne reflète pas du tout l'ampleur des discriminations. Ainsi, de très nombreuses personnes ne font rien, par méconnaissance de leurs droits, par peur des représailles ou en raison d'une difficulté à établir les faits.

Il convient, pour remédier à une telle situation, de mettre en lumière les discriminations et de les dénoncer. C'est ce que nous faisons, en publiant des rapports. Je pense à notre rapport de 2021 sur les gens du voyage ou les personnes roms, mais aussi au rapport sur la mise en œuvre de la Convention internationale des droits des personnes handicapées (CIDPH), ou celui sur les expériences de discrimination vécues par les jeunes.

Je vous le rappelle, nous sommes le mécanisme indépendant de contrôle de l'application de la CIDPH. À cet égard, notre rapport va exactement dans le même sens que celui du Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies.

À la demande du Président de la République, nous avons créé la plateforme antidiscriminations.fr, pour signaler et sanctionner les discriminations. C'est un véritable outil d'accès au droit, qui offre trois types de ressources : un service de signalement et d'accompagnement, avec le numéro 39 28 ; des contenus pédagogiques destinés à expliquer ce que sont les discriminations ; et un annuaire de plus de 1 200 partenaires, acteurs engagés localement dans la lutte contre les discriminations.

Après un peu plus d'un an de fonctionnement de cette plateforme, nous avons reçu près de 17 000 appels et 3 500 *chats*. Surtout, nous avons observé une augmentation de 25 % des réclamations pour ce qui concerne les discriminations. Le nombre d'appels a également augmenté sur notre plateforme généraliste, le 09.69.39.00.00.

Cette plateforme permet une écoute de qualité : la durée moyenne des appels est de 20 minutes. Si on prend en compte les appels donnant lieu à une réorientation, on s'aperçoit que les appels pertinents durent de 40 à 45 minutes. Dès le début, nous avons demandé à nos écoutants de prendre le temps pour permettre une véritable écoute et, le cas échéant, une véritable réponse, car les histoires de discrimination sont souvent longues et compliquées à expliquer.

Toutefois, la lutte contre les discriminations ne peut pas reposer uniquement sur les épaules des victimes. Il est indispensable de mettre en œuvre des mesures de prévention, de sensibilisation et d'éducation, de renforcer la portée de l'action de groupe, en créant notamment un fonds de financement des recours collectifs, et d'adopter des dispositions rendant les discriminations réellement dissuasives. En effet, les sanctions en la matière se limitent au paiement, par les entreprises, de ce qu'elles auraient dû payer au salarié. Enfin, il convient de créer un observatoire afin de mesurer ces discriminations.

L'ensemble de ces recommandations se trouve d'ailleurs dans la contribution que nous avons remise dans le cadre de la consultation citoyenne lancée par la ministre de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances.

Ce qui m'a frappé, en tant que Défenseure des droits, c'est la persistance des discriminations dues à la grossesse, alors que la loi est claire et protectrice en la matière. De nombreuses femmes ne retrouvent pas un emploi équivalent à salaire équivalent.

J'en viens maintenant à la défense des droits des enfants. En 2021, dans le contexte de la crise sanitaire, nous avons décidé d'accorder une importance particulière au droit à la santé, sujet souvent négligé. La crise a, en effet, révélé les insuffisances caractérisant ce secteur, le manque de moyens, le manque de professionnels, le défaut de coordination et l'absence d'approche globale. Pour documenter ces fragilités et faire en sorte que la santé mentale devienne une priorité des politiques publiques, nous avons consacré notre rapport annuel sur les droits des enfants à ce sujet. Chaque année, nous recevons plus de 3 000 saisines relatives aux droits des enfants et à leur intérêt supérieur. Nous nous sommes aperçus qu'un bon nombre d'entre elles concernaient directement ou indirectement le sujet de la santé mentale, que ce soit dans le sens le plus large du bien-être ou dans des aspects plus spécifiques que sont les soins en pédopsychiatrie.

Ces réclamations font état d'insuffisances et de défaillances portant atteinte à la santé mentale des enfants : délai de plusieurs mois ou plusieurs années pour intégrer un suivi dans un centre médico-psycho-pédagogique (CMPP) ou un institut médico-éducatif ; insuffisance de la prise en compte du harcèlement à l'école entre élèves ; absence de protection face aux violences ; prise en charge inadaptée des mineurs non accompagnés, placés à l'hôtel sans accompagnement et avec un suivi éducatif résiduel ; morcellement des prises en charge et sectorisation des soins, qui créent des ruptures dans les parcours de soins.

Nous avons fait 29 recommandations, qui insistaient sur les questions de prévention, notamment en augmentant les moyens des centres de protection maternelle et infantile (PMI) et de la médecine scolaire, sur une prise en charge consolidée en pédopsychiatrie, grâce à l'augmentation du nombre de psychologues dans les CMPP, sur la prise en compte systématique de la parole de l'enfant ; et sur la nécessité d'améliorer les connaissances, grâce à des enquêtes et des études.

La quatrième de nos compétences, qui permet aussi de redonner confiance en nos institutions, c'est l'indispensable contrôle de la déontologie des forces de sécurité. Une déontologie claire et rigoureuse valorise aussi bien la personne que le métier, car, au-delà de la population, c'est le policier ou le gendarme lui-même que les principes déontologiques protègent.

C'est sur cette base que nous nous sommes opposés à l'article 24 de la proposition de loi de sécurité globale. En effet, l'interdiction de diffuser des images permettant d'identifier des policiers aurait conduit à une forme d'opacité assumée de leur action et aurait finalement créé de la défiance à l'égard de la police. Le Conseil constitutionnel s'est d'ailleurs prononcé dans le même sens.

Pour consolider la confiance qu'inspirent les forces de sécurité, il faut pouvoir la contrôler. C'est notamment le rôle du Défenseur des droits, qui est le seul organe de contrôle externe et indépendant de la déontologie des forces de sécurité. J'insiste aussi sur

l'importance du contrôle interne, par les pairs, de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN).

C'est dans ce cadre que nous avons présenté des observations à propos du contrôle d'identité de trois lycéens de Seine-Saint-Denis en mars 2017 à la gare du Nord. Après avoir mené une instruction contradictoire, nous avons considéré que ces contrôles d'identité étaient discriminatoires. La cour d'appel de Paris a confirmé nos observations le 8 juin 2021. Cette décision, de même que celle qui a été rendue par le Conseil d'État à propos du schéma de maintien de l'ordre, montrent bien la solidité de nos analyses et de nos recommandations.

Notre mission de contrôle du respect de la déontologie participe à retisser un lien de confiance entre la population et les forces de sécurité. Malheureusement, elle est souvent entravée, en raison de la difficulté à identifier les fonctionnaires ou du manque de réceptivité des institutions de police ou de gendarmerie face à nos préconisations.

J'évoquerai brièvement les observations que nous formulons devant les tribunaux. Aux termes de la loi organique, nous pouvons intervenir en tant qu'*amicus curiae*. Nous avons réalisé 172 observations devant les tribunaux en 2021, et avons été suivis dans 82 % des cas, ce qui montre la solidité et la rigueur de notre travail.

La dernière de nos compétences concerne le traitement réservé aux lanceurs d'alerte, qui constitue aussi un indicateur de la vitalité de notre démocratie. À l'occasion de la transposition de la directive européenne sur la protection des personnes signalant des violations du droit de l'Union, nous avons émis un avis et formulé plusieurs recommandations : mise en place d'un fonds de soutien dédié aux lanceurs d'alerte ; octroi aux lanceurs d'alerte de l'aide juridictionnelle, sans condition de ressources ; mise en œuvre de sanctions pour les organismes ne mettant pas en place des procédures de signalement, alors qu'ils sont obligés de le faire ; et instauration d'un dispositif spécifique pour les signalements relatifs à la défense nationale et au secret de la défense.

Nous avons activement participé au processus qui a mené aux évolutions positives contenues dans les propositions de loi organique et ordinaire. Je pense en particulier à l'extension aux personnes morales de la possibilité de venir en aide aux lanceurs d'alerte, en leur permettant d'être reconnues comme facilitateurs et à la faculté pour les juges d'allouer en cours de procédure une provision pour frais de l'instance et aux fins de subsides.

Le rôle du Défenseur des droits a été sensiblement renforcé. Il jouera un rôle pivot dans l'orientation des lanceurs d'alerte et pourra aussi se prononcer sur la qualité de lanceur d'alerte d'une personne.

Toutes ces actions montrent notre capacité à résoudre les problèmes, par une écoute et un dialogue, par les permanences des délégués, par la plateforme antidiscriminations.fr, par la prise en compte, selon nous essentielle, de l'avis des personnes concernées dans les rapports que nous rendons.

Elles témoignent également de notre rigueur, puisque nous sommes suivis par les tribunaux dans nos observations, mais aussi de notre détermination, voire de notre obstination.

Je veux conclure sur un point. L'institution du Défenseur des droits et la défense des droits imposent de refuser les glissements et relégations qui placent les personnes les plus vulnérables dans des zones de non-droit. La situation des personnes vulnérables est un repère

qui nous renseigne sur l'ensemble de la société. J'en suis convaincue, l'effectivité des droits se vérifie là où ils sont les plus fragiles.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je vous remercie, madame la Défenseure des droits, de votre présentation et de votre énergie.

Vous êtes amenée à résoudre certaines situations. Vous exercez également un magistère d'influence, voire de publicité, dans le sens littéral du terme, ce qui est évidemment très important. Je vous poserai trois questions.

Premièrement, vous avez été saisie par la Ligue des droits de l'homme d'une affaire concernant des contrôles et des verbalisations massives de jeunes de quartiers populaires pendant la période du premier confinement, pour déplacement sans attestation ou non-port du masque, qui ont conduit certains jeunes à cumuler plusieurs milliers d'euros de dettes, qu'ils sont évidemment incapables d'honorer. Ces jeunes font parfois l'objet d'avis à tiers détenteur. En la matière, il semble que les contacts pris avec la préfecture de police de Paris n'aient pas produit d'effet. Qu'entendez-vous faire, sachant que nous nous réservons la possibilité de présenter un amendement dans le cadre du texte sanitaire qui sera présenté prochainement, afin d'envisager peut-être, un dispositif d'amnistie très spécifique ?

Deuxièmement, concernant l'accès à la santé des détenus, nombre d'entre eux doivent attendre des mois avant d'avoir accès à des spécialistes. Ils font l'objet d'examens dans des conditions quasi indignes, en présence de l'escorte, et renoncent ainsi à se soigner. Entendez-vous vous saisir de ce sujet ?

Troisièmement, avez-vous fait l'objet de saisines concernant ce qui est communément appelé le « fiasco du Stade de France » ?

Mme Laurence Harribey. – Je vous remercie, madame la Défenseure, pour ce rapport complet, plein de dynamisme et de conviction.

J'aimerais revenir sur un point, que vous avez largement abordé dans le rapport sur la dématérialisation des services publics, à savoir l'accès à internet pour les détenus, et le manque de moyens des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) pour remplir des dossiers dans le cadre de l'insertion ou constituer une médiation en matière d'illectronisme.

Nous sommes en train de mener une mission d'information avec ma collègue Marie Mercier, dans le cadre de la commission des lois, sur les systèmes pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

J'ai pris note de votre pugnacité et de votre volontarisme. Dans votre rapport, vous faites référence à des bases juridiques essentiellement internationales et européennes. Dès lors, nous avons l'impression que les bases juridiques françaises sont inexistantes, d'autant que les pays européens plus à la pointe sur ce sujet disposent d'autres référentiels en matière d'incarcération et de préparation à la sortie. De quels outils juridiques auriez-vous besoin pour avancer sur cette question ?

M. François Bonhomme. – J'ai tâché de lire la totalité du rapport dont nous avons eu communication ce matin. J'ai constaté qu'il était dans la droite ligne des précédents rapports, confirmant ainsi une certaine lecture de la notion de discrimination.

À cet égard, vous ne manquez pas de moyens, puisque l'institution dispose de 24 millions d'euros, et de 1,4 million d'euros pour sa plateforme.

À longueur de rapports, vous insistez sur des manquements de plus en plus importants et des discriminations de plus en plus fortes.

Votre statut indépendant ne garantit ni le discernement ni le bon exercice des missions confiées.

Par ailleurs, au sein de l'institution, le comité d'entente Origines réunit, je le rappelle, le Conseil représentatif des associations noires (CRAN), la Ligue des droits de l'homme et le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP), qui ont tenu des déclarations tout à fait contestables, évoquant une violence « systémique » de la police. Cela donne une certaine orientation à ce rapport.

J'ai pris connaissance de l'ensemble des éléments discriminatoires relevés dans votre rapport. Vous procédez parfois à des extrapolations discutables en vous fondant sur des cas individuels.

L'année dernière s'est posée la question du port du *crop top* dans les écoles. À cet égard, M. Blanquer alors ministre, avait rappelé que l'école n'était ni la plage ni la boîte de nuit. Toutefois, Mme la ministre Schiappa avait applaudi la « spontanéité » de ces jeunes filles et l'affirmation de leur liberté face aux actes et aux jugements dits « sexistes ».

Ce genre d'épisode témoigne d'une certaine dérive. N'est-il pas normal, madame la Défenseure, que l'école soit soumise à quelques règles, conformément à la loi de 2004 ?

Votre rapport me semble témoigner d'une certaine dérive anglo-saxonne. Vous évoquez ainsi les boucles d'oreilles pour les garçons, dont l'interdiction à l'école serait discriminatoire. Pour ma part, je considère qu'il s'agit d'enfants, qui sont en construction de citoyenneté. Vous vous honoreriez à rappeler également leurs devoirs, conformément au principe d'équilibre républicain. Votre lecture quelque peu dérégulée de la discrimination participe d'une dérive anglo-saxonne, au détriment de la République. Je souhaiterais que Régis Debray vienne nous aider à lutter contre ce genre de situations !

Comment se fait-il que vous ne veilliez pas à un certain équilibre dans l'appréciation des situations, alors que vous êtes en charge d'une autorité indépendante ? Vous semblez, en effet, redouter un État qui menacerait nos libertés. Pour ma part, je redoute plutôt les dérives d'une société où le citoyen, dans son hypersubjectivité, n'aurait que des droits.

M. Alain Marc. – Lors de l'examen du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS », le Sénat avait souhaité que la médecine scolaire bascule de l'État, en particulier du ministère de l'éducation nationale, aux conseils départementaux, qui assurent déjà la compétence de la protection maternelle et infantile. Nous partions du constat simple que, aujourd'hui, la médecine scolaire n'a aucun moyen. Je regrette fortement que ce transfert n'ait pas été décidé. J'imagine qu'il y avait des arrière-pensées corporatistes – et je le dis alors que je suis un ancien de l'éducation nationale... C'est dommage d'abord pour les enfants, puisque les inégalités sociales vont, ainsi, perdurer.

Vous souhaitez que le nombre de médecins scolaires soit augmenté ; cela ne sera évidemment pas le cas dans le cadre actuel !

Mme Esther Benbassa. – Je voudrais d’abord féliciter la Défenseure des droits, qui agit avec beaucoup de détermination et de bienveillance.

Je veux surtout revenir sur les contrôles au faciès. Votre prédécesseur m’avait beaucoup aidée lorsque je préparais une proposition de loi sur ce sujet. Nous avons ensuite négocié avec Manuel Valls quand il était au gouvernement, mais nous n’avons jamais abouti, en particulier sur la question des récépissés, qui sont pourtant essentiels en termes de traçabilité – qui est contrôlé, où, sur quelle durée et à quelle fréquence ?

Les contrôles de police se passent souvent bien, mais ce n’est pas toujours le cas et certains plaignants ont même gagné leur procès.

Finalement, nous en sommes aujourd’hui au même point qu’en 2011, ce qui ne peut que faire perdurer les fractures sociales. Beaucoup de jeunes ont perdu confiance dans la France et il ne faut alors pas s’étonner du niveau des votes extrêmes et de l’abstention.

M. Guy Benarroche. – Je veux également féliciter la Défenseure des droits et ses équipes pour leur travail, qui est particulièrement utile. Par manque de temps, j’évoquerai simplement trois sujets.

Tout d’abord, l’illectronisme. C’est un véritable fléau ! La numérisation à marche forcée conjuguée à la réduction de la présence physique des services publics est une catastrophe. Pouvez-vous évaluer le nombre de fonctionnaires qu’il faudrait redéployer au plus près de la population ?

Ensuite, les droits des étrangers. La difficulté, là aussi, est le manque de personnel. Même les personnes en situation régulière ne parviennent parfois plus à faire faire un certain nombre de formalités administratives, ce qui est très pénalisant pour elles. Comment remédier à cette situation ?

Enfin, le harcèlement scolaire, dont le cyberharcèlement. Certains établissements ne réussissent pas à mettre en œuvre les dispositifs qui existent pour lutter contre ces phénomènes. Comment avancer ?

Mme Claire Hédon. – Nous avons été saisis par la Ligue des droits de l’homme sur le caractère massif des verbalisations durant les différents confinements et sur le risque d’arbitraire de ces contrôles. Beaucoup de parents m’ont d’ailleurs alertée sur ce problème et sur le coût que cela a pu représenter pour certains. J’ajoute, en tant qu’habitante du XVI^e arrondissement de Paris, que je n’ai moi-même jamais été contrôlée, ce qui est tout de même étrange...

En ce qui concerne l’accès des détenus à la santé, nos délégués sont présents dans quasiment tous les lieux de détention et nous sommes régulièrement saisis de cette question. Je crois que tout le monde est conscient des grandes difficultés qui existent en la matière. Y répondre demande des moyens.

Nous avons été alertés par nos homologues européens, en particulier l’office britannique – l’*Independent Office for Police Conduct* (IOPC) –, sur les événements du Stade de France. En effet, des supporters de Liverpool avaient demandé à l’IOPC quelle était la

procédure applicable en France en matière de déontologie des forces de sécurité. Nous avons fait traduire notre formulaire *ad hoc* en anglais et l'avons mis à disposition de l'IOPC.

La question de la dématérialisation est une préoccupation constante pour nous. Nous devons être attentifs à ne pas briser le lien social. J'ajoute que presque tout le monde rencontre des difficultés à un moment ou à un autre... Maintenir l'humain est absolument indispensable ! Nombre de détenus sortent de détention sans pièce d'identité, parce qu'ils ne peuvent pas les renouveler durant cette période, ce qui ne peut que nuire à leur réinsertion ; nous préconisons donc qu'ils aient un accès à internet, certes limité, dans ce but.

Monsieur le sénateur Bonhomme, je ne défends pas « ma » vision des discriminations, et je souhaite que nous ayons un dialogue serein sur cette question. La lutte contre les discriminations est à la base de la devise républicaine : liberté, égalité, fraternité. Comment dire que l'on attaque la société, lorsque l'on pointe simplement du doigt les problèmes – l'accès des enfants en situation de handicap à l'école ou la cantine et le nombre de leurs accompagnants, le retour des femmes de leur congé maternité, l'emploi des personnes de 55 ans, etc. ? Ce sont bien des discriminations ! Et cela concerne l'ensemble de la société.

Il existe aussi des discriminations dues à l'origine : nous sommes régulièrement saisis par des personnes qui ont envoyé un *curriculum vitae* avec leur nom et qui n'ont pas été sélectionnées, mais qui le sont après avoir renvoyé le même CV avec un nom francisé... C'est bien là aussi de la discrimination.

Dire que ces discriminations existent n'est évidemment pas une remise en cause de la République. C'est au contraire être républicain et respecter notre devise.

Vous estimez que nous avons beaucoup de moyens. Nous avons eu, il est vrai, des moyens supplémentaires pour la mise en place de la plateforme antidiscriminations.fr, mais nous n'aurions pas pu la mettre en place sans ces moyens. Le nombre de réclamations augmente ; nous indemnisons des délégués, qui sont, par ailleurs, bénévoles. Notre budget est contraint. Je n'ai pas du tout la même impression que vous. Nous estimons même que nous manquons de moyens. D'ailleurs, je n'ai pas dit que les discriminations augmentaient ; j'ai dit que le nombre de saisines avait progressé de 25 %, ce qui est largement dû à la mise en place de la plateforme.

Je répète que nos observations devant les tribunaux, qu'elles concernent les droits des enfants, la déontologie des forces de sécurité ou des discriminations, sont suivies dans 82 % des cas. Je pense donc que nos analyses sont les bonnes.

Oui, les enfants ont des droits, et il est tout à notre honneur de les respecter. À cet égard, la question de l'accès à la médecine scolaire, qui joue un très beau rôle en matière de prévention, de l'accès à la PMI, est l'une de mes préoccupations majeures. Santé publique France a publié des chiffres alarmants sur la santé mentale des enfants : les passages à l'acte, des idées suicidaires, des dépressions, des troubles alimentaires, des troubles du sommeil augmentent. Il y a urgence à agir. Au reste, on sait que plus la prise en charge des enfants et des adolescents est précoce, plus elle est efficace.

Nous sommes très préoccupés par l'écart que nous avons parfois pu observer en termes de scolarisation entre jeunes filles et jeunes hommes détenus : les premières ne bénéficient en moyenne que de sept heures de cours par semaine dans les lieux de détention,

contre 14 à 21 pour les garçons. Les discriminations cachées de cet ordre sont assez redoutables.

Je suis très heureuse de pouvoir revenir sur la question des contrôles d'identité. Même si ce n'est pas assez vite, nous avançons. Nous avons été suivis par la cour d'appel de Paris sur des contrôles d'identité discriminatoires en gare du Nord.

Faute de traçabilité, nous ne savons pas, en France, combien de contrôles d'identité ont lieu chaque année. Je suis allée voir mes homologues, notamment à l'office britannique – l'*IOPC*. En Grande-Bretagne, il n'y a pas de contrôle d'identité, pour la simple et bonne raison qu'il n'existe pas de pièce d'identité. Ce n'est pas pour autant une zone de non-droit ! Les contrôles, qui peuvent donner lieu à des fouilles, s'appellent « *stop and search* ». En 2021, il y en a eu 700 000 – la moyenne annuelle s'établit autour de 500 000. Le policier enregistre le *stop and search* sur une tablette. Le lendemain, la personne qui a été contrôlée peut aller au commissariat et demander un récépissé, ce qui permet un suivi et un dépôt de plainte en cas de *stop and search* considéré comme discriminatoire.

Je demande une expérimentation pour rechercher le meilleur moyen de traçabilité – est-ce le récépissé ? L'enregistrement sur tablette ? Les caméras dont sont équipés les policiers sont-elles suffisantes ? En outre, j'ai saisi la Cour des comptes pour qu'elle essaie d'évaluer quantitativement et qualitativement les contrôles d'identité, de manière que l'on connaisse leur nombre, leur efficacité, leur impact sur la délinquance ainsi que sur la confiance de la population. Je pense qu'il faut sortir de la situation de blocage actuelle. Je pense aussi que la traçabilité est essentielle : c'est l'un des moyens de rétablir la confiance dans nos forces de sécurité.

Je vous remercie d'avoir félicité la totalité de nos équipes. Je suis d'accord avec vous : je suis entourée de personnes remarquables.

Vous avez insisté sur la question de l'accès aux préfectures. Le système actuel est, en effet, totalement absurde, comme la Cour des comptes l'a aussi remarqué. Je ne mets pas en cause les agents de service public : ils cherchent à faire au mieux, mais l'on manque sans aucun doute de personnes à l'accueil. Combien faudrait-il de fonctionnaires ? Il ne m'appartient pas de le dire. Mon curseur est l'égalité devant les services publics. Faire respecter les droits demande évidemment des moyens. Il faut les déployer. C'est ce qui rétablira la confiance dans notre République.

Pour ce qui concerne le harcèlement scolaire, je suis inquiète du retard dans la prise en compte de la parole de l'enfant et du fait que ce sont les enfants harcelés, et non les harceleurs, qui doivent changer d'école. Il faudrait une écoute et une prise en charge de l'enfant beaucoup plus rapide.

M. Éric Delemar, Défenseur des enfants. – J'invite celles et ceux qui, dans notre société, voudraient penser ou laisser à penser que nous serions dans l'ère de l'enfant roi à considérer la situation en cette période post-covid : augmentation des tentatives de suicide, du mal-être, des dépressions ; peur de l'avenir ; réchauffement climatique ; terrorisme ; arrêt de la culture et du sport – nous n'avons toujours pas retrouvé les chiffres d'inscription dans les clubs de sport et de culture d'avant la pandémie...

Nous voyons que le nombre de mesures de protection de l'enfance non mises en œuvre dans les départements est croissant, faute de moyens et de dispositifs dédiés et du fait

de difficultés d'attractivité et de recrutement sans précédent. Je crois donc qu'il faut raison garder sur la question de l'enfant roi.

Je veux rappeler que la Convention internationale des droits de l'enfant, dont la France a été l'un des premiers pays signataires, dispose que l'enfant devient titulaire de l'ensemble des droits de l'homme dès son enfance.

Je pourrais vous parler des violences sexuelles. Si l'on peut saluer le courage des adultes qui se sont exprimés sur ce qu'ils ont subi dans leur enfance, l'enjeu est désormais que les enfants puissent parler.

M. François-Noël Buffet, président. – La commission des lois a été très active sur ce dernier point : grâce à la mobilisation de plusieurs de ses membres sur les derniers textes – je pense notamment à Marie Mercier –, nous avons aussi fait bouger les choses.

Je vous remercie.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 12 h 20.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 11 JUILLET ET À VENIR

Commission des affaires économiques

Mercredi 13 juillet 2022

À 8 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Table ronde sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans le contexte de la guerre en Ukraine en présence de :

. M. Marc Benayoun, directeur exécutif Groupe en charge du Pôle Clients, Services et Territoires d'EDF ;

. Mme Catherine MacGregor, directrice générale d'Engie ;

. M. Patrick Pouyanné, président-directeur général de TotalEnergies ;

- Examen du rapport de M. Patrick Chaize et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 664 (2021-2022), de Mmes Florence Blatrix-Contat et Catherine Morin-Desailly, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le programme d'action numérique de l'Union européenne à l'horizon 2030 ;

Délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) : Lundi 11 juillet 2022, 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 du Sénat.

- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale)

Commission des affaires étrangères

Mercredi 13 juillet 2022

À 9 heures

Salle René Monory et en téléconférence

- Examen du rapport d'information de MM. Jean-Pierre Grand et André Vallini sur l'avenir du corps diplomatique .

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

- Désignation de rapporteurs sur les textes suivants :

. le projet de loi n° 12 (AN – 16e législature) autorisant la ratification du traité entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée (sous réserve de sa transmission) ;

. le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux relatif au statut et aux activités de la Banque des règlements internationaux en France, et de l'accord de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et la Banque des règlements internationaux (sous réserve de son dépôt) ;

. le projet de loi autorisant la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Finlande et la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Royaume de Suède (sous réserve de son dépôt).

À 9 h 45

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Muriel Domenach, ambassadrice, représentante permanente de la France à l'OTAN, sur l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN.

Commission des affaires sociales

Mardi 12 juillet 2022

À 13 h 45

Salle n° 213 et en téléconférence

- Mission d'information sur le contrôle des EHPAD (Rapporteurs : M. Bernard Bonne et Mme Michelle Meunier) : Examen du rapport

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

À 15 h 15

Salle n° 213 et en téléconférence

- Mission d'information sur le contrôle des EHPAD (Rapporteurs : M. Bernard Bonne et Mme Michelle Meunier) : suite de l'examen du rapport

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

10001

Mercredi 13 juillet 2022

À 9 heures

Salle n° 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Urssaf Caisse nationale sur la situation des comptes sociaux

- Examen du rapport d'information de la Mecss sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 et sur la situation et les perspectives des comptes sociaux

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

A 11 h 15

Captation vidéo

Salle n° 213 et en téléconférence

- Audition commune sur la variole simienne :

- Pr Xavier Lescure, infectiologue à l'hôpital Bichat

- M. Bruno Coignard, directeur des maladies infectieuses et M. François Beck, directeur de la prévention et de la promotion de la santé, de Santé publique France

- Un représentant de la direction générale de la Santé

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 13 juillet 2022

À 9 h 30

Salle n° 67 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Corinne Le Quéré, présidente du Haut Conseil pour le climat

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 13 juillet 2022

À 10 heures

Salle Médicis et en téléconférence

- Examen du rapport d'information de MM. les présidents Laurent Lafon et François-Noël Buffet, co-rapporteurs, sur les incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 (réunion conjointe avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

10002

À 16 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Pap Ndiaye ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse

Commission des finances

Mercredi 13 juillet 2022

À 9 h 30

Salle n° 131 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Pierre MOSCOVICI, premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques, sur le rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques et sur l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur le projet de loi de finances rectificative pour 2022

- Contrôle budgétaire – communication de M. Jérôme BASCHER, rapporteur spécial, sur les obligations assimilables du Trésor (OAT) vertes - adoption des recommandations et autorisation de publication du rapport

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

- Contrôle budgétaire – communication de M. Bernard DELCROS, rapporteur spécial, sur le premier bilan du financement des maisons France services

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, sous réserve de sa présentation en Conseil des ministres et de son dépôt

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 12 juillet 2022

À 14 heures

Salle n° 216 et en téléconférence

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en vigueur de la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne

- Examen des amendements éventuels au texte n° 753 (2021-2022) de la commission sur la proposition de loi n° 514 (2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne (rapporteur : M. André Reichardt)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

Mercredi 13 juillet 2022

À 8 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. François Braun, ministre de la santé et de la prévention, sur le projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19

À 10 heures

Salle Médicis et en téléconférence

- Examen, en commun avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, du rapport d'information sur les incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 (rapporteurs : MM. François-Noël Buffet et Laurent Lafon)

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

Groupe de suivi sur la nouvelle relation euro-britannique

Mercredi 13 juillet 2022

À 14 heures

Salle René Monory

- Audition de Son Excellence M. Niall Burgess, Ambassadeur d'Irlande en France