

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 4173

- *Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires - Communication..... 4173*
- *Viande in vitro - Audition de MM. Thierry Marx, chef cuisinier étoilé, Étienne Duthoit, fondateur et directeur général de Vital Meat, Nicolas Morin-Forest, cofondateur et président de Gourmey, et Jean-François Hocquette, directeur de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) 4187*
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à sécuriser l'approvisionnement des Français en produits de grande consommation - Examen du rapport et du texte de la commission..... 4204*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 4227

- *Audition de M. Emmanuel Chiva, délégué général pour l'armement 4227*
- *Justice et affaires intérieures - Enjeux juridiques en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) d'une adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) – Communication 4242*
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et la Cour pénale internationale sur l'exécution des peines prononcées par la Cour – Examen du rapport et du texte de la commission..... 4251*
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de sécurité sociale du 6 novembre 2014 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Serbie – Désignation de rapporteurs 4254*
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération en matière de défense et au statut de leurs forces sur les territoires caribéens et sud-américain de la République française et du Royaume des Pays-Bas – Désignation d'une rapporteure 4254*
- *Proposition de résolution européenne visant à prendre des mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran – Désignation d'un rapporteur 4254*
- *Audition de S.E. M. Hans-Dieter Lucas, ambassadeur d'Allemagne en France 4255*
- *« Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ? » - Examen du rapport d'information (sera publiée ultérieurement)..... 4265*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 4267

- *Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – Audition de M. Nicolas Mitjavile, directeur de la Caisse nationale des industries électriques et gazières 4267*

- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à améliorer l'encadrement des centres de santé - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 4275
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 4290
- *Proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales – Examen du rapport et du texte de la commission (deuxième lecture).....* 4313

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 4317

- *Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables - Examen des amendements au texte de la commission mixte paritaire* 4317
- *Audition de Mme Laure de la Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) (sera publié ultérieurement).....* 4319
- *Proposition de loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier et amplification des encarts publicitaires destinés à informer le public sur la transition écologique - Désignation d'un rapporteur* 4319

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 4321

- *Audition de M. Fabrice Fries, président-directeur général de l'Agence France-Presse.....* 4321

COMMISSION DES FINANCES..... 4331

- *Audition de M. Nicolas Dufourcq, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de directeur général de la société anonyme Bpifrance.....* 4331
- *Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Nicolas Dufourcq aux fonctions de directeur général de la société anonyme Bpifrance.....* 4341

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 4343

- *Justice et affaires intérieures - Enjeux juridiques en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) d'une adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) – Communication* 4343
- *Proposition de loi visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux - Désignation d'un rapporteur* 4351

- *Proposition de loi tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires - Désignation d'un rapporteur* 4351
- *Proposition de loi visant à permettre une gestion différenciée de la compétence « Eau et Assainissement » - Désignation d'un rapporteur*..... 4352
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à ouvrir le tiers-financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 4352
- *Proposition de résolution européenne sur l'avenir de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) - Examen des amendements au texte de la commission sur le texte de la commission des affaires européennes*..... 4366
- *Recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok - Désignation d'un rapporteur*..... 4368
- *Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok - Examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution* 4368
- *Mission d'information sur la formation initiale et continue de la police et de la gendarmerie nationales - Audition de MM. Jérôme Leonnet, directeur général adjoint, Philippe Lutz, directeur central du recrutement et de la formation, de la police nationale, et le général de corps d'armée Bruno Arviset, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale*..... 4369

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 4385

- *Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (sera publié ultérieurement)*..... 4385

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI VISANT À FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » AU CŒUR DES TERRITOIRES 4387

- *Réunion constitutive* 4387

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI VISANT À RENFORCER LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE L'INTENSIFICATION ET L'EXTENSION DU RISQUE INCENDIE 4397

- *Réunion constitutive* 4397

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET LES CHOIX DE L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE FRANÇAISE 4407

- *Audition de Mme Dominique Le Guludec, présidente de la Haute autorité de santé* 4407

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES
EN MATIÈRE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE 4417**

- *Audition de M. François de Rugy, ancien ministre de la transition écologique et solidaire 4417*
- *Audition de Mme Ségolène Royal, ancienne ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie 4426*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LE BÂTI SCOLAIRE À
L'ÉPREUVE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE »..... 4437**

- *Réunion constitutive 4437*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « GESTION DURABLE DE L'EAU :
L'URGENCE D'AGIR POUR NOS USAGES, NOS TERRITOIRES ET NOTRE
ENVIRONNEMENT » 4445**

- *Réunion constitutive 4445*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 13 FÉVRIER ET À VENIR
..... 4451**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 1^{er} février 2023****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 9 h 00.***Proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires - Communication**

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, je vous prie d’excuser l’absence du rapporteur de la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du « zéro artificialisation nette », M. Jean-Baptiste Blanc. Sa présidente, Mme Valérie Létard, va assurer l’ensemble de la communication.

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle relative à la mise en application du « zéro artificialisation nette ». Je vous présente aujourd’hui les conclusions et les propositions de la mission conjointe de contrôle relative à la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » (ZAN), qui a conduit ses travaux entre octobre et décembre dernier. Dans le cadre de cette mission, qui associait des sénateurs de quatre commissions et de tous les groupes politiques, notamment Christian Redon-Sarrazy, Jean-Marc Boyer et Anne-Catherine Loisier, nous avons mené près d’une trentaine d’auditions pour faire le point sur l’application du ZAN au sein des territoires, et sur les difficultés que celle-ci soulève. Nous nous sommes appuyés pour cela sur les travaux préalables du Sénat, principalement ceux conduits au sein de notre commission des affaires économiques (un rapport d’information, un bilan de l’application de la loi, une consultation des élus locaux en ligne...) mais aussi de la commission des finances (un rapport d’information sur le financement du ZAN).

Le but de cette mission conjointe était de réaliser la synthèse et l’actualisation de l’ensemble de ces travaux afin de déposer une proposition de loi sénatoriale transpartisane visant à faciliter l’application du « ZAN » dans les territoires. Nous mesurons tous, dans nos régions et dans nos intercommunalités, l’attente des élus locaux envers le Sénat. Il est en particulier urgent de donner aux régions, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) des règles du jeu claires ; d’amener le Gouvernement à corriger les décrets problématiques ; et de doter les maires et les collectivités d’outils pour leur permettre de mettre en œuvre le ZAN.

Notre mission conjointe a décidé de se saisir de l’ensemble de ces sujets réglementaires et de déposer, mi-décembre 2022, une proposition de loi sénatoriale signée par la quasi-totalité de ses membres, issus de nombreux groupes politiques, et comportant une vingtaine de mesures.

Par ce texte, nous avons souhaité prendre le contrepied du Gouvernement, lequel se montre très fermé sur la plupart des sujets, et n’a pas fait évoluer un seul point du cadre juridique du ZAN pendant la dernière année et demie. Nous pensons au contraire qu’il est important de coconstruire, que le Sénat doit se faire la voix des collectivités et de leurs difficultés en formulant des propositions d’amélioration et en avançant des solutions alternatives et complémentaires. Pour amorcer ce dialogue, nous avons souhaité vous

présenter des propositions fortes et lisibles, ce qui permettra d'ouvrir un vrai dialogue politique au cours de la navette.

Je précise que nous ne nous sommes pas penchés spécifiquement sur les sujets relatifs au financement, pour lesquels la réflexion doit être approfondie, dans une logique plus large de refonte de la fiscalité. Dans ce domaine, il appartient également au Gouvernement de nous soumettre des propositions.

Un autre aspect important est qu'il nous a paru nécessaire de nous inscrire dans l'adaptation du cadre existant du ZAN, plutôt que de viser une rupture ou une remise en cause totale de l'objectif. En effet, nous avons voté la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et résilience », il y a à peine plus d'un an, et nous partageons tous l'objectif de protection des sols, notamment agricoles. Dès lors, nous n'avons pas souhaité revenir sur les grandes lignes de ce texte, en particulier sur les échéances de 2031 et de 2050 qui y sont fixées ni sur l'objectif national de - 50 % d'artificialisation. Nous avons en revanche cherché à adapter, à rendre plus aisée et plus équitable l'application du ZAN à chaque fois que cela était possible. Nous avons voulu répondre point par point à toutes les inquiétudes exprimées : le manque de temps pour travailler, l'absence de garanties pour les communes rurales, les insuffisances de la gouvernance, etc. Il nous semble qu'en introduisant des garde-fous, mais aussi des souplesses, nous pourrions rassurer les collectivités quant aux objectifs de réduction de l'artificialisation et à leur application.

Les vingt propositions que nous vous présentons s'articulent autour de quatre axes ressortis de nos auditions et de nos travaux.

Le premier d'entre eux est la nécessité de favoriser le dialogue territorial et de renforcer la gouvernance décentralisée.

Le problème principal qui se pose ici tient au calendrier : les règles du jeu du processus ne sont pas encore fixées, mais les collectivités sont déjà censées finaliser la modification de leurs documents d'urbanisme. On sait pourtant que la concertation, surtout entre différentes collectivités, sera déterminante pour l'acceptation des objectifs du ZAN et pour leur application équitable. Nous proposons donc d'assouplir les délais qui s'imposent à la modification des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), notamment en raccourcissant le temps laissé au préfet pour confirmer le projet de document. Nous souhaitons, en outre, accorder aux régions une année supplémentaire pour mener à bien cette modification. Ainsi, le temps de concertation et de travail sur le fond, plutôt que les contraintes de forme, sera maximisé. Il semble en effet impossible que les régions mènent à bien la concertation nécessaire dans le délai imparti – pour mémoire, le délai est court jusqu'à mars 2024, mais comprend une année de consultations préalables obligatoires et incompressibles des personnes publiques concernées -, au détriment des collectivités, lesquelles se trouveront pourtant fortement engagées dans ce processus pour des années.

Ensuite vient la question de l'opposabilité du Sraddet. Sur ce point, nous souhaitons restaurer l'intégrité de l'accord issu de la commission mixte paritaire entre le Sénat et l'Assemblée nationale sur la loi « Climat et résilience » : nous avons alors souhaité que les objectifs du Sraddet s'imposent dans un rapport de prise en compte des objectifs des documents d'urbanisme locaux et non de compatibilité. C'est le cœur du processus : alors que le fascicule s'impose aux documents d'urbanisme aux échelles inférieures, les objectifs

dessinent seulement une tendance. La disposition introduite par décret va donc à l'encontre de cet accord en créant une sorte de « schéma de cohérence territoriale (Scot) régional ». Or il nous semble essentiel de revenir à cet accord afin de limiter le risque juridique pour les communes et pour les intercommunalités et de permettre une plus grande souplesse dans la territorialisation des objectifs.

Enfin, dans le dernier point de ce premier axe, nous proposons de renforcer l'association de tous les élus locaux à la gouvernance du ZAN en élargissant la « conférence des Scot ». Cette gouvernance renforcée associera mieux le bloc local, avec un triple objectif : mieux territorialiser, assurer le suivi des trajectoires ZAN, voire les modifier, et rendre des avis sur les « grands projets ».

Le deuxième axe concerne précisément les projets structurants de demain, que la politique du ZAN devra savoir préserver et accompagner.

Nous proposons, comme le Sénat l'a déjà voté dans le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables et dans le projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, de faire remonter dans une enveloppe nationale les « grands » projets nationaux et européens, afin que l'artificialisation qui en résulte soit pas imputée aux collectivités territoriales sur lesquels ils sont implantés. Dans la région Hauts-de-France par exemple, le parking lié aux contrôles aux frontières résultant du « Brexit », à Calais, le canal Seine-Nord Europe ou le grand port autonome d'intérêt national de Dunkerque ne relèvent pas de décisions locales. À défaut d'une telle mesure, tous les textes qui concernent le développement économique, les infrastructures ou la politique énergétique viendraient ainsi percuter frontalement les objectifs du ZAN, posant à chaque fois des problèmes de compatibilité dans la prise en compte des projets. Notre position doit être ferme sur ce point, car le Gouvernement pourrait souhaiter en rester à une forme de mutualisation qui ne règle absolument pas le problème quantitatif que ces projets posent. Si l'on ne les « sort » pas de l'enveloppe globale dans un premier temps, ce n'est pas une diminution de 50 %, mais parfois une baisse de 80 % que les collectivités devront atteindre d'ici à 2031. Dans les exemples que j'ai évoqués, il resterait ainsi moins de dix hectares par Scot sur la période décennale en cours, alors même que certains des projets concernés vont dans le sens des préconisations de transition environnementale de la loi « Climat et résilience ». Ces injonctions contradictoires posent tout de même problème ! Nous devons trouver les voies et moyens pour éviter de mutualiser ces projets, car les conséquences d'un tel processus pourraient desservir certains territoires, ceux qui ne les accueillent pas, comme ceux qui les accueillent et qui devront déduire de l'enveloppe régionale certains investissements connexes.

En revanche, nous proposons de mieux encadrer les projets qui relèveront de cette mesure ; des critères seraient ainsi fixés dans la loi, qui concerneraient, par exemple, les grands chantiers d'infrastructure et les investissements nécessaires à la transition énergétique et environnementale, parmi lesquels les projets industriels. La conférence de gouvernance du ZAN émettrait un avis sur les projets qui pourraient entrer dans ces catégories. En outre, un suivi triennal de la consommation d'espace correspondant à cette enveloppe nationale serait mis en place. Nous proposons également de renforcer la mutualisation des projets d'intérêt régional, laquelle est déjà prévue par la loi. Il s'agit, en particulier, d'accorder aux communes et aux EPCI un droit de proposition à la région, afin que les projets qu'ils portent et qui relèvent de l'intérêt régional soient pris en considération. Nous souhaitons enfin que les plans

locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) tiennent mieux compte des projets d'intérêt intercommunal dans la fixation des objectifs du ZAN.

Le troisième axe de notre texte vise à mieux prendre en compte les spécificités de chaque territoire.

Le premier sujet, bien sûr, est celui de la ruralité. Nous avons écouté avec une attention particulière les associations représentatives des élus des territoires ruraux : aucune d'entre elles ne demande à bénéficier d'une dispense totale de ZAN. Il nous semble important de marquer l'engagement de l'ensemble des territoires dans la réduction de l'artificialisation, et de ne pas créer un territoire à deux vitesses. Certaines petites villes ont, par ailleurs, beaucoup artificialisé, d'autres non ; les dérogations fondées sur la taille nous semblent donc devoir être écartées.

Les inquiétudes des élus ruraux se résument en réalité à deux questions : comment garantir qu'aucune commune rurale ne sera sacrifiée dans la répartition du ZAN, en perdant tout droit à construire ? Comment le ZAN garantira-t-il que les projets utiles au développement rural, mais n'entrant pas dans l'enveloppe quantitative communale, soient menés à bien ? Nous avançons donc deux propositions en réponse directe à ces questions.

Tout d'abord, nous préconisons la mise en place d'un « minimum ZAN » universel, afin qu'aucune commune ne se voie octroyer des droits à construire inférieurs à un hectare pour la première période de dix ans. Cela sera une vraie garantie pour les petites communes rurales dont les droits seraient proches de zéro avec une application mathématique de l'objectif de baisse de 50 %.

Ensuite, nous proposons d'instaurer une part réservée pour les projets supra-communaux, qui sera fixée et réservée au niveau de la région ou des Scot. Par exemple, 10 % ou 15 % de l'enveloppe totale d'artificialisation seraient mis en réserve au profit des communes faiblement dotées. Une petite commune qui aurait consommé le peu de droits qu'elle aura obtenu grâce à la territorialisation pourra donc disposer d'une petite rallonge pour un projet particulièrement important pour l'ensemble du territoire. Rappelons, en outre, que les communes placées sous le régime du règlement national d'urbanisme (RNU), c'est-à-dire la majorité des communes rurales, ne seront pas soumises à des objectifs chiffrés de ZAN : elles sont déjà, *de facto*, moins contraintes.

Nous souhaitons également préciser les critères qui présideront à la territorialisation dans le Sradet, afin d'offrir dans ce cadre les mêmes garanties qu'au niveau des Scot, notamment la prise en compte des efforts passés.

Nous entendons, de plus, accorder aux maires la possibilité de délimiter des périmètres de densification dans lesquels le remplissage des dents creuses et la densification elle-même ne seraient pas considérés comme de l'artificialisation, afin de répondre à la difficulté relevée quant au traitement des parcs et des jardins dans la nomenclature proposée par le Gouvernement, laquelle est, par ailleurs, de nature réglementaire.

S'ajoute à ces mesures la prise en compte des communes confrontées au recul de trait de côte : la relocalisation des activités et des bâtiments menacés par ce processus ne doit pas peser sur leur compte foncier ; les terres perdues à la mer ne sauraient en effet être retenues contre elles.

Enfin, nous demandons au Gouvernement de se pencher sur la situation particulière de l'outre-mer, car les spécificités de ces territoires – insularité, diversité de l'habitat, topographie, etc. – justifient une approche différenciée.

Notre quatrième et dernier axe vise à donner aux élus locaux les outils pour réaliser le ZAN - outils qui manquent aujourd'hui cruellement.

En matière de données, nous prévoyons la mise à disposition gratuite, par l'État, des données précises et harmonisées de consommation d'espace et d'artificialisation. À défaut de ces données d'État, il nous semble pertinent d'autoriser les Scot, EPCI et communes à continuer d'utiliser leurs données propres, recueillies depuis parfois quinze ou vingt ans *via* les observatoires locaux, car il faut assurer la continuité de la mesure.

Nous souhaitons aussi garantir la prise en compte, dès maintenant, et pas seulement à compter de 2031, des efforts de renaturation. Le droit actuel est en effet à la fois contreproductive et injuste. Il convient de compléter la loi sur ce point, de telle manière que les maires soient réellement soutenus dans leur politique de renaturation.

La dernière thématique est très importante, en particulier pour l'action quotidienne des élus locaux : il s'agit de la période transitoire. Jusqu'à la modification des documents d'urbanisme, qui permettra de limiter les constructions et de refuser les permis contraires, les élus sont démunis face aux demandes d'autorisation, y compris abusives, ou face aux achats de terrains constructibles, y compris spéculatifs. Pourtant, les communes et les EPCI sont tenus de limiter la consommation d'espace dès 2021 ; le compte à rebours a déjà commencé et ce qui est construit depuis août 2021 sera retiré du droit à construire des communes. Comment, dès lors, tenir l'objectif d'une diminution de 50 % si l'on ne peut limiter la construction qu'à compter de 2027, en prenant en compte le temps nécessaire à la réalisation des documents d'urbanisme ? Le risque est que certaines communes aient épuisé d'ici là leurs capacités de construction. Nous souhaitons donc donner aux maires des outils concrets pour mieux contrôler les projets qui leur sont soumis au regard du ZAN : nous proposons, d'une part, de créer un sursis à statuer ZAN, qui permettra au maire, s'il le souhaite, de ne pas octroyer un permis qui mettrait ostensiblement en danger l'atteinte des objectifs ZAN et, d'autre part, de mettre en place un droit de préemption ZAN, afin que les maires puissent éviter la captation de tout le foncier utile aux projets publics, par exemple en préemptant des friches représentant un potentiel de renaturation ou de recyclage foncier. En l'absence de ces outils, les maires sont aujourd'hui démunis.

Telles sont les préconisations retenues et transcrites dans la proposition de loi sénatoriale qui sera examinée mi-mars 2023 ; elles nous semblent constituer un texte concret, de bon sens, qui couvre les principales problématiques de nature législative relatives au ZAN et qui est susceptible de permettre sa mise en application au sein des territoires de manière apaisée.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous rappelle qu'une commission spéciale a été désignée sur cette proposition de loi.

M. Franck Menonville. – Ce travail balaie bien le sujet et apporte des propositions utiles pour faire face à ce que nous vivons déjà. Les décrets datent seulement d'avril dernier, mais, dans nos territoires, l'application du ZAN est déjà très stricte et suscite beaucoup de crispation et d'anxiété, alors même que l'ensemble des élus et des acteurs locaux consentent à la nécessité de limiter la consommation d'espace.

Vous mettez l'accent sur la gouvernance et vous avez raison, c'est essentiel. Si le Sraddet, qui relève de la région, a vocation à s'imposer sans concertation, cela suscitera du mécontentement ; il doit au contraire s'intégrer dans une politique qui part du territoire et qui met en partage les objectifs et les ambitions pour assurer la cohérence à l'échelle de la région de la somme des politiques territoriales. La question du traitement des projets nationaux ou européens est centrale à ce titre. Ainsi, le projet de Centre industriel de stockage géologique (Cigéo), qui est à cheval sur deux départements ruraux, priverait, par exemple, de droits à développement les collectivités territoriales sur lesquelles il est implanté, alors même qu'il s'agit d'un projet d'intérêt national.

M. Jean-Marc Boyer. – Cette synthèse est intéressante et résume bien nos discussions. Il demeure toutefois des questions.

A-t-on une idée du positionnement des régions en ce qui concerne les Sraddet ? On peut considérer que celui-ci variera d'une région à l'autre. Dès lors, va-t-on vers une différenciation des mesures selon les régions ? J'ai posé en vain la question au ministre, M. Béchu.

Ensuite, s'agissant des projets d'énergies renouvelables (EnR), disposons-nous d'informations sur leur prise en compte dans le ZAN ? M. Béchu s'y était engagé, mais nous n'avons pas de certitude à ce sujet.

Le « minimum ZAN » universel est une mesure très attendue par les maires. Nous avons proposé un hectare, ce chiffre est-il retenu par le ministre ? Lors de notre dernier échange, cela ne semblait pas certain.

Enfin, sur le quatrième axe, il est vrai que les préfets ont envoyé des circulaires aux maires avant l'entrée en vigueur effective du dispositif ; pour autant, en l'absence de clarification du cadre juridique et dans l'attente de l'épuisement des recours concernant les décrets d'application, de quels outils disposent les élus pour faire face aux refus d'autorisation d'urbanisme ? Nous ne saurions rester trop longtemps dans une telle situation.

Mme Viviane Artigalas. – Il me semble important de fixer des règles claires, car nos élus, notamment ruraux, sont démunis. Après les différentes annonces, alors que les directions départementales des territoires (DDT) font preuve d'un certain enthousiasme pour faire appliquer ces décrets, cette proposition de loi tombe à point nommé. En outre, les déclarations du ministre, M. Béchu, et de la Première ministre lors du Congrès des maires, n'ont pas été suivies d'effets.

Pour autant, qu'en est-il du financement de la mesure ? Ces textes conduisent les collectivités territoriales à réviser continuellement leur PLUi, alors que celles-ci sont déjà en difficulté financière et que le recours à des bureaux d'étude coûte très cher.

M. Serge Mérillou. – *Quid* des projets départementaux ? Si l'on mutualise les projets nationaux, les projets régionaux et les projets départementaux, il risque de ne plus rien rester dans certains territoires, sinon l'éventuelle réserve d'un hectare par commune.

Concernant la période transitoire, ma communauté de communes dispose d'un plan local d'urbanisme comportant d'immenses terrains à bâtir. Or les maires encouragent les propriétaires à se dépêcher de construire et font face à un volume important de demandes de permis, qui visent parfois à ne mettre en œuvre que les fondations, pour conserver le droit de

construire plus tard. Si tout cela devait être pris en compte dans l'objectif dès maintenant, alors nous n'aurions plus rien pour la fin de la période décennale.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est pourtant bien pris en compte !

M. Serge Mérillou. – Enfin, il est vrai que les bureaux d'étude coûtent cher. Dans mon intercommunalité, qui rassemble 50 communes pour 20 000 habitants, cela revient à 450 000 euros, soit quasiment la totalité du budget d'investissement.

M. Daniel Gremillet. – Je découvre moi aussi que le compte à rebours a déjà commencé, alors que la plupart des élus ne le savent pas. Attention au « *business* » que l'on est en train de créer pour les bureaux d'étude : nous leur offrons un marché que je qualifierais d'improductif.

La définition des catégories ne sera pas simple, en effet, et je vois venir des débats locaux très animés. Les régions doivent établir un schéma des énergies renouvelables, qui emportera des conséquences sur l'artificialisation, avec la pose des installations, et surtout avec les chemins d'accès. Ce sujet apparaît comme une véritable « patate chaude ».

Nous avons besoin de relocaliser des outils de production industrielle ; or nous introduisons ici de la rigidité, qui risque en définitive de repousser les acteurs susceptibles d'être intéressés. Une implantation industrielle peut aller très vite, si l'on dispose d'une solution foncière à proposer ; mais si on en est privé, comment protéger la capacité d'accueil sur nos territoires ? Rappelons que de telles implantations entraînent ensuite des obligations en matière de logement, par exemple. Bref, il me semble que beaucoup de questions annexes doivent être abordées pour évaluer correctement la gradation des impacts que nous pouvons attendre de cet objectif.

Enfin, ces « droits à construire » sont-ils négociables ? Des communes qui ne souhaitent pas utiliser leur « enveloppe ZAN » pourraient-elles obtenir un financement en contrepartie, voire céder leurs droits à d'autres collectivités ?

M. Bernard Buis. – Nous sommes favorables à une grande partie des mesures proposées, notamment à celles qui concernent la conférence régionale des Scot et les projets à enjeu national. Pour autant, il convient de fixer des règles claires applicables uniformément, de manière à éviter toute différenciation dans l'application des règles.

Concernant la garantie rurale, celle-ci devra être couplée à des règles claires en matière d'urbanisme, car certaines communes très peu peuplées n'utiliseront pas un hectare, ou alors au profit d'une seule habitation.

M. Laurent Somon. – Comment seront prises en compte les énergies renouvelables ? Dans la Somme, les 1 000 éoliennes ont consommé 173 hectares en dix ans.

Dans les documents d'urbanisme, les définitions sont particulièrement importantes. Ainsi, nous n'avons jamais obtenu une définition correcte des parties actuellement urbanisées (PAU). L'application des règles par la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) est souvent très stricte, il faut donc bien préciser ce que vous appelez « zones de densification ».

Enfin, la période intermédiaire pose question. L'application des décrets à la lettre par la DDTM suscite de nombreux litiges ; cette proposition de loi pourrait-elle prévoir que la

commission départementale de conciliation prenne en compte les questions relatives au ZAN, alors que celle-ci n'est compétente que pour les documents d'urbanisme et pas pour les permis de construire ?

M. Daniel Salmon. – Nous devons en effet rester dans le cadre légal, mais attention à ne pas multiplier les dérogations, afin de respecter l'objectif de diminution de 50 %. Si l'on ajoute toutes les mesures évoquées ici, on risque bien de s'en écarter. Soyons donc parcimonieux.

Un recul d'un an ne nous permettra pas de nous projeter rapidement, alors même que certaines collectivités ont déjà épuisé leurs quotas.

De même, la proposition d'accorder un hectare doit être mise en perspective, notamment en fonction de la superficie des communes. Certaines sont très étendues, d'autres non, certaines ont beaucoup urbanisé, d'autres non. Le sujet est passionnant, et les réactions qu'il suscite sont passionnées, mais il faut trouver la bonne maille pour le mener à bien, laquelle est à mon sens la conférence de Scot. En tout état de cause, il faut un chef de file pour garantir la compatibilité des politiques menées.

Mme Sylviane Noël. – Avez-vous des nouvelles du recours devant le Conseil d'État sur les décrets ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Aucune.

Mme Sylviane Noël. – Cette part réservée ne concernera-t-elle que les communes rurales ? Beaucoup d'élus demandent que soient traitées de manière spécifique les infrastructures dont personne ne veut, telles que les déchetteries ou les aires d'accueil des gens du voyage.

Mme Martine Berthet. – S'agissant des mobilités douces, beaucoup de véloroutes sont en projet, comment sont-elles comptabilisées ? Des exceptions sont-elles prévues pour ces aménagements ?

Nos territoires de montagne relèvent déjà de la loi relative au développement et à la protection de la montagne, laquelle est très contraignante. Nous sommes donc de bons élèves. Pour autant, j'imagine que cela n'est pas pris en compte dans les quotas...

M. Olivier Rietmann. – Vos propositions collent à ce qu'attendent les acteurs des territoires, concernant le délai, car ils ne seront pas prêts, la sortie des projets nationaux du total, etc. J'avais compris, toutefois, que les grands projets nationaux seraient exclus du total territorial, mais que les projets régionaux ou départementaux seraient seulement mutualisés à l'échelle du territoire concerné. M. Salmon a raison : si l'on sortait tout, il n'y aurait plus d'objectif à tenir.

Je suis d'accord avec vous s'agissant du Sraddet, nous devons nous garder d'en faire un outil de contrainte et lui conserver un caractère malléable, avec notamment la possibilité d'accorder un peu plus de droits aux territoires qui sont en train de retrouver une certaine dynamique, par rapport aux communes qui ont déjà beaucoup grignoté leur territoire.

Il me reste deux questions. Il est nécessaire d'établir une gouvernance du ZAN qui diffère de celle des Scot, parce que toutes les collectivités ne relèvent pas d'un Scot. En

revanche, une fois qu'un Scot est mis en œuvre, quelle est la nécessité de maintenir une conférence du ZAN ? Les élus locaux se posent la question.

Enfin, s'agissant de la garantie d'un hectare que vous proposez, la Haute-Saône compte 538 communes pour 230 000 habitants. Si l'on accordait un hectare à chaque commune, on pourrait doubler la population de nombre d'entre elles sur dix ans.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Si l'on devait retirer de l'enveloppe régionale les projets d'intérêt régional ainsi que le quota d'un hectare dévolu aux communes sans droits à construire, le reste des droits à partager se réduirait comme peau de chagrin.

Le Gouvernement doit absolument éclaircir sa position quant à l'articulation du ZAN avec les différentes politiques publiques concernant les EnR, le logement, etc.

Actuellement, dans les communes relevant du RNU, le ZAN est déjà appliqué.

Qu'est-il prévu pour l'accompagnement des communes en matière d'ingénierie ?

A-t-on avancé sur l'intégration dès maintenant des surfaces renaturées ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Oui, cette dernière mesure est comprise dans la proposition de loi.

Mme Anne-Catherine Loisier. – *Quid* de la compensation envers les communes dont le taux d'effort est déjà supérieur à 50 % ? Le débat grandit sur ce point, il convient de l'arbitrer au niveau national, d'autant qu'il est parfaitement légitime : les droits à construire sont des recettes à venir.

M. Franck Montaugé. – Je souhaite revenir sur la question des projets d'intérêt général aux échelles nationale, régionale et départementale. Ma proposition concrète à ce sujet est que la ventilation des surfaces concernées par ces projets se fasse au *pro rata* des possibilités d'artificialisation conformes au ZAN. Cela permettrait de répondre aux problèmes posés aux différentes échelles.

Les projets nationaux sont globalisés, l'effort doit donc être réparti sur l'ensemble du territoire ; à mon sens, cette répartition doit se baser sur les capacités d'artificialisation restantes. Une commune qui n'en a plus beaucoup en prendrait ainsi très peu. Ce principe est transposable aux niveaux régional et départemental. À défaut, certaines communes paieront très cher l'implantation de projets dont l'intérêt les dépasse très largement, je ne vois donc pas d'autre solution pour atteindre les objectifs nationaux et locaux. Si nous ne nous demandons pas comment y parvenir, nous n'y parviendrons pas. Nous devons partir d'un dispositif concret et rationnel correspondant à l'ambition, qui est largement partagée à tous les niveaux du territoire. Cela a-t-il été intégré dans votre réflexion ?

Mme Florence Blatrix Contat. – Si je comprends bien, nous répondons aux communes bonnes élèves, qui avaient peu consommé leurs droits à construire et qui sont maintenant pénalisées, en leur offrant seulement un hectare ? Certaines d'entre elles peuvent pourtant avoir besoin maintenant de se développer, il faut notamment veiller à ne pas occulter le phénomène de démétropolisation qui est à l'œuvre et qui est plutôt vertueux.

Avez-vous mesuré l'impact de vos propositions sur l'objectif global du ZAN ?

Enfin, selon moi, permettre un échange de foncier contre du financement n'irait pas dans le bon sens.

M. Jean-Claude Tissot. – Le quota de 50 % risque de favoriser les moins vertueux et de pénaliser ceux qui ont déjà fait des efforts. Quels pondérateurs pourrions-nous envisager pour éviter que le riche s'enrichisse et que le pauvre s'appauvrisse ?

Mme Sophie Primas, présidente. – La réflexion est encore en cours et doit s'approfondir. Il faudrait, en particulier, avoir connaissance des chiffres de consommation du foncier entre 2011 et 2021.

Je suis très sensible à la question de la hiérarchisation des politiques publiques. Le ZAN est-il au sommet ? S'impose-t-il à toutes les autres décisions ? Est-il au contraire en bas de l'échelle ? Dans le premier cas, une commune pourrait attaquer l'État si une LGV devait traverser son territoire, par exemple. Ce choix relève d'une décision de la Première ministre ou du Président de la République, il leur revient de désigner la politique publique prioritaire, de manière que les maires ne se trouvent pas seuls face à ces contradictions.

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Il faut en effet établir une méthode et une gouvernance en partant du territoire lui-même. Les projets nationaux et européens représentent un sujet particulier, mais la première question est celle de la gouvernance. Les régions s'interrogent sur l'opportunité de l'articuler autour des Scot, car elles n'ont pas envie de reprendre les concertations avec des niveaux de collectivités supplémentaires, au risque de créer des « usines à gaz ». En revanche, les territoires ont bien compris que, alors qu'il n'était pas contraignant auparavant, le Sraddet pourrait désormais s'imposer à eux, comme un « Scot régional ». Comment, s'agissant de territorialisation, associer sur toute la durée du Sraddet les collectivités, ne serait-ce qu'à titre consultatif, à ces sujets qui emporteront des conséquences considérables sur leur territoire ? Le Sraddet offrira la possibilité de différencier les territoires, mais il faut répondre aux grandes inquiétudes des collectivités, qui souhaitent être saisies, au moins pour avis, de certains points déterminants dans la répartition territoriale. C'est cela que nous avons essayé de faire dans ce domaine. Les départements, par exemple, possèdent des infrastructures qui ont un impact sur l'objectif, ou en seront impactées. Comment assurer leur représentation ? Les régions veulent un bateau que l'on peut gouverner, mais les collectivités refusent que les régions imposent seules leur volonté et le processus doit aussi remonter du territoire. Il nous faut donc concevoir les outils nécessaires pour cela, qui devront être viables. Ce n'est pas facile : nous devons nous garder de trop alourdir le processus, alors même que les régions sont immenses.

Monsieur Boyer, il est vrai que, d'une région à une autre, le système pourrait s'organiser différemment. Quoi qu'il en soit, la gouvernance sera importante parce qu'elle permettra un dialogue efficace. Certaines régions discuteront beaucoup, d'autres moins.

Les communes relevant du RNU ne sont pas soumises au ZAN, mais les préfets, qui décident de l'attribution des permis, ne s'exonèrent pas pour autant de ses objectifs. Dans les communes sous plan local d'urbanisme ou relevant de la carte communale, la responsabilité revient au maire, qui doit respecter les dispositions de ces documents, sous peine de contestation devant le juge.

Les installations photovoltaïques ne sont pas comptabilisées dans le ZAN jusqu'en 2031, conformément à une disposition de la loi « Climat et résilience ». Pour le reste, aucune mesure spécifique ne concerne les EnR, qui relèvent du droit commun. Tout au plus

les sites importants pourront-ils être mutualisés au niveau régional. Nous avons voté un amendement au projet de loi « EnR » visant à considérer les très grands sites d'EnR comme des projets d'intérêt national, mais il n'a pas prospéré.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons volontairement évoqué le ZAN dans les textes récents relatifs aux EnR et au nucléaire, même si la dispersion des propositions dans plusieurs textes n'est pas une bonne idée. Nous entendions attirer l'attention du Gouvernement et de l'Assemblée nationale sur le sujet. Il s'agit toujours de hiérarchisation des politiques publiques. Si la politique énergétique s'impose au ZAN, alors il faut retirer les projets énergétiques du quota global.

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Cette question se pose pour chaque sujet que l'on aborde : quel objectif s'impose ? Pour autant, si l'on accumulait les exceptions, il deviendrait difficile pour les collectivités de se repérer dans le maquis des dispositions exclues d'un document qui avait pourtant vocation à rassembler tous les enjeux territoriaux.

Concernant la surface minimale d'un hectare, le Gouvernement nous laisse entendre qu'il serait peut-être favorable à un autre mode de calcul : il envisagerait d'accorder autour de 1 % de la surface artificialisée de chaque commune. Cela représenterait à peu près le même volume total au niveau national, mais la répartition serait très différente, et il nous semble qu'elle serait très favorable aux communes qui ont déjà beaucoup artificialisé, auxquelles on concéderait ainsi une sorte de prime.

Mme Anne-Catherine Loisier. – C'est l'inverse de ce que nous voulons faire !

Mme Sophie Primas, présidente. – Une petite commune peut toutefois avoir beaucoup artificialisé.

M. Daniel Laurent. – Certes, mais ceux qui n'ont pas artificialisé ne recevraient rien...

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Il nous revient d'analyser les conséquences d'une telle mesure : il semble bien que les petites communes en seraient pénalisées, ce qui n'est pas conforme à nos souhaits. Nous voulons, quant à nous, proposer un plancher d'un hectare de droit minimum. Une commune qui aura artificialisé deux hectares durant les dix dernières années en bénéficiera déjà par le jeu de la réduction à 50 % ; une commune qui n'aura pas artificialisé du tout se verra offrir un hectare.

À défaut, nous nous trouverions face à des situations compliquées. Qu'en sera-t-il, par exemple, d'une commune entourée de trois autres et qui voudrait implanter un groupe scolaire ? Ce problème se posera même si cette compensation est mise en place : dans le cadre d'un projet concernant plusieurs communes, par exemple une antenne du service départemental d'incendie et de secours (Sdis), quelle commune acceptera de céder son hectare pour équiper les cinq communes adjacentes, au détriment de tout autre projet communal ? Dans les enveloppes relevant des Scot, on pourrait imaginer de prévoir une part réservée aux projets supra-communaux, prélevée sur le quota régional, par exemple, afin d'éviter d'impacter une commune par rapport aux autres en matière d'équipements collectifs.

M. Jean-Marc Boyer. – Une antenne de Sdis serait un projet départemental.

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Actuellement, seule la mutualisation des projets régionaux est prévue ; or il faut maintenir une part pour ces projets, même départementaux, car il faut bien les imputer quelque part. Rappelons que l'échelon départemental ne dispose pas de document d'urbanisme.

M. Jean-Marc Boyer. Il serait inimaginable qu'un département impose la construction d'un collège sur le quota de la municipalité concernée !

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – La solution que nous proposons dans notre texte est la mobilisation d'une part réservée de l'enveloppe régionale pour les projets supra-communaux, qui va donc de pair avec le droit à l'hectare.

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Madame Artigalas, en effet, il faut fixer des règles claires. Aujourd'hui, les services de l'État appliquent les règles en vigueur, que tout le monde sait inadaptées, mais qui ne peuvent être modifiées que par le truchement d'un portage législatif. Même en reportant d'un an la date limite de fin mars, nous devons nous dépêcher. Nous avons travaillé, il faut maintenant avancer vite.

En effet, les bureaux d'études coûtent cher, mais il revient d'abord au Gouvernement de nous dire comment il envisage le financement de ces mesures. Le Fonds vert ou le Fonds friches sont insuffisants pour cela et nous devons savoir ce que le Gouvernement met sur le tapis. Concernant l'ingénierie, la réflexion est en cours.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il faudrait prévoir, dans le fameux Fonds vert, une partie dédiée à la politique de lutte contre l'artificialisation.

M. Serge Mérillou. – Qu'en est-il des bornes temporelles du ZAN ? Vous disiez que le compte à rebours avait commencé ?

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – La comptabilisation de l'artificialisation a débuté depuis août 2021 pour la première période décennale, mais trop peu de gens le savent. L'artificialisation est prise en compte, à cette date, mais pas la renaturation, qui ne sera comptabilisée qu'à partir de 2031. Nous avons demandé qu'elle le soit dès à présent.

M. Serge Mérillou. – Il sera très difficile de tenir les objectifs de la première période décennale !

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Monsieur Gremillet, la monétisation suscite des interrogations, des réflexions sont en cours. Mais comment compenser : avec des fonds ? Avec des échanges de droits dans le temps ? Devrons-nous établir un prix fixe pour les droits, comme pour les quotas de carbone, ou laisser jouer le marché, au risque de donner lieu à de la spéculation ? Notre proposition de loi ne tranche pas ce débat mais permettra des reports de droits d'une décennie à l'autre, grâce à la notion d'efforts passés. Basculer vers un système monétisé reviendrait tout de même à offrir une prime à des collectivités territoriales disposant déjà de beaucoup de ressources. Le recyclage foncier coûte cher, ne risquons-nous pas de condamner les petites communes sans ressources à vendre leurs droits ?

Mme Sophie Primas, présidente. On pourrait alors disposer de droits financiers sur des terrains dont on n'est pas propriétaire, cela me paraît très difficile à imaginer !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – On a vu que pour le carbone, cela ne fonctionnait pas.

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Le sujet ne me semble pas du tout mûr et une telle mesure serait dangereuse en l'état.

Vous évoquiez les pistes cyclables ; actuellement, celles-ci représentent me semble-t-il 5 % de l'artificialisation totale en France. Leur traitement dépendra de la nomenclature des sols artificialisés qui sera retenue.

Monsieur Salmon, nous avons pris le parti de ne modifier ni l'objectif de diminution de 50 %, ni les dates importantes du processus. Les seules dérogations que nous prévoyons concernent les grands projets nationaux, pour environ 20 000 hectares sur les 150 000 hectares que contient l'enveloppe nationale au total (à raison de 50 % de ce qui a été consommé durant les dix dernières années). La seconde dérogation que nous demandons, et que le Gouvernement semble accepter, concerne le trait de côte. Le reste de nos propositions est élaboré à enveloppe constante : nous sommes donc bien respectueux de l'objectif. Nous avons seulement prévu des mécanismes destinés à jouer le rôle de garde-fou dans la répartition de l'enveloppe, avec une part réservée pour certains projets et une surface minimale. Reste à discuter du sort de ces 20 000 hectares de projets d'intérêt national : sont-ils intégrés dans les comptes régionaux via une forme de mutualisation nationale, ou en sont-ils exclus ? Nous pourrions en discuter dans le cadre de l'examen de la proposition de loi.

M. Franck Montaugé. – Si l'on sort ces projets des décomptes régionaux, ceux-ci ne seront donc pas compensés ?

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – C'est toute la question !

Les projets régionaux correspondent à une enveloppe mutualisée, en lien avec la conférence des Scot. C'est prévu et nous avons ajusté les curseurs pour disposer d'outils permettant une meilleure répartition en l'état de la législation. La proposition de loi vise à éviter que quiconque soit lésé, en imposant la consultation des territoires impactés. En effet, la territorialisation aura pour conséquence que chacun ne recevra pas toujours la même part, une gouvernance partagée permettant des échanges est donc nécessaire. C'est pourquoi nous demandons le report de la date butoir de fin mars ; à défaut, la consultation serait impossible.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Dans quelle enveloppe l'installation d'une usine, par exemple d'une *gigafactory*, serait-elle comptabilisée ? Nationale, régionale ou locale ? Un des freins à l'installation industrielle en France réside dans le temps nécessaire à obtenir un feu vert pour les projets ; une solution envisagée est de réserver des opportunités foncières en vue de tels projets. Comment cette démarche pourrait-elle être appréhendée dans le cadre du ZAN ?

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Ce sera plus compliqué, puisque les droits à construire seront divisés par deux. Où seront comptabilisées les zones réservées pour les grands projets d'implantation industrielle ? Il convient de définir la liste des projets susceptibles d'être concernés. Le Gouvernement

voudrait fixer une liste nominative de projets dans un décret en Conseil d'État. Nous préférons définir le cadre, les critères de ce qui constituera un projet d'intérêt national. Le ministre considère, lui, que les *gigafactories* sont des projets privés et qu'ils ne doivent donc pas faire l'objet d'un traitement particulier.

M. Franck Montaugé. – Il s'agit pourtant de projets importants d'intérêt européen commun (Piiec), qui bénéficient d'aides publiques nationales et européennes !

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – La réflexion du ministère peut encore cheminer...

La proposition de loi sénatoriale inscrit, elle, dans la loi la définition d'un projet d'ampleur nationale ou européenne et d'intérêt général majeur, qui permettrait d'y inclure les *gigafactories*. Il s'agirait de projets à maîtrise d'ouvrage directe ou déléguée de l'État ; d'implantation d'unités industrielles valorisant l'utilisation d'une ressource naturelle renouvelable concourant à la transition énergétique ou relevant de l'indépendance nationale ; d'agrandissement ou de création d'infrastructures ou d'équipements interrégionaux nationaux ou européens. Cette définition est perfectible et évoluera peut-être dans le cadre de la navette, mais nous avons pris le parti de fixer des critères par la loi, charge à la région ensuite d'inscrire dans le Sradet les projets correspondants.

En matière de territorialisation des dispositions, il reviendra à la région de prendre en compte les spécificités des territoires.

Mme Florence Blatrix Contat. – *Quid* de la pénalisation des bons élèves ? La seule garantie sera donc la surface minimale d'un hectare ?

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Selon la loi Climat et résilience, les bons élèves, qui ont déjà réalisé 30 % d'efforts par rapport à la période précédente, ne sont pas concernés par les dispositions du texte durant la première période. Ce peut être le cas, par exemple, de certaines collectivités qui ont établi un Scot dans la foulée du Grenelle de l'environnement – dit « Scot grenellisé ». Celles-ci ont souvent déjà réalisé des efforts considérables.

M. Olivier Rietmann. – Le problème de la mutualisation est que les grands projets emportent des retombées considérables. La mutualisation est injuste en ce qu'elle revient à avantager encore plus ceux qui en bénéficient. À mon sens, il faut sortir ces 20 000 hectares de l'objectif global.

Mme Valérie Létard, présidente de la mission conjointe de contrôle. – Cette question divise. Il faut l'analyser à l'aune de l'effort considérable demandé aux territoires, c'est-à-dire la moitié de l'effort requis sur un tiers de la durée prévue !

Mme Anne-Catherine Loisier. – À cela s'ajoutent les 15 % de l'État qui nous concernent aussi !

M. Laurent Somon. – S'agissant des projets d'intérêt national, les recettes vont vers un territoire, alors que le foncier, qui représente la seule recette de beaucoup de collectivités, serait mutualisé. C'est une distorsion considérable.

Mme Sophie Primas, présidente. – C’est pourquoi nous devons repenser la fiscalité des territoires dans le cadre de l’article 72, après avoir revu la hiérarchisation des politiques publiques.

Mercredi 8 février 2023

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 00.

Viande in vitro - Audition de MM. Thierry Marx, chef cuisinier étoilé, Étienne Duthoit, fondateur et directeur général de Vital Meat, Nicolas Morin-Forest, cofondateur et président de Gourmey, et Jean-François Hocquette, directeur de recherche à l’Institut national de recherche pour l’agriculture, l’alimentation et l’environnement (Inrae)

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons le plaisir ce matin d’accueillir quatre invités venant d’horizons divers : l’entrepreneuriat, la cuisine et la recherche. Ce qui les réunit est d’avoir, directement ou indirectement, quelque chose à nous dire sur ce qui est appelé « viande *in vitro* », « viande artificielle », « viande cellulaire » ou encore « viande cultivée » selon que l’on soit pour ou contre – la dénomination « viande » ne fait elle-même pas pleinement consensus...

Cette table ronde s’inscrit dans le cadre de la mission d’information sur la viande *in vitro*, que j’ai confiée à nos collègues Olivier Rietmann et Henri Cabanel. La mission rendra ses travaux le 8 mars, soit quelques jours après le salon de l’agriculture.

Pour poser le sujet, la viande *in vitro* est différente des alternatives à base de protéines végétales comme les galettes de soja ou de pois. Il s’agit littéralement de cellules animales, prélevées soit par biopsie sur un animal vivant, soit dans un œuf ou un cordon ombilical ; ces cellules sont ensuite placées dans un bioréacteur et sont « nourries » dans un milieu de culture à température physiologique, qui contient des nutriments et dont la composition, qui varie d’une entreprise à l’autre, est bien souvent un secret de fabrication. Vous pourrez peut-être tout de même, messieurs, nous apporter quelques précisions à ce sujet.

Les entreprises du secteur avancent des promesses notamment en termes d’opportunités économiques, d’autonomie protéique, de bien-être animal et d’impact environnemental de notre alimentation. Ces promesses sont toutefois entourées de nombreuses incertitudes car il n’existe pas de produits à l’échelle industrielle en dehors de prototypes. Il sera important néanmoins que nos invités discutent de la réalité ou non de ces promesses dans l’hypothèse où la production viendrait à se développer.

Ce sujet peut certes paraître lointain, puisque la technologie n’est pas complètement mature et qu’aucune demande d’autorisation n’a été déposée pour l’heure au sein de l’Union européenne (UE) sur le bureau de l’autorité européenne de sécurité des aliments (Efsa). Il nous a néanmoins paru important de défricher cette question, car il semble que l’on soit progressivement en train d’approcher du passage entre le laboratoire et le site industriel. Exemple récent, l’entreprise américaine Upside Foods a passé la première étape de l’autorisation de mise sur le marché aux États-Unis en novembre 2022 et il se dit que, dans l’UE, de premiers dossiers pourraient être déposés dès 2023.

En France, pays où la gastronomie et l'élevage ont un ancrage pluriséculaire, cette innovation suscite bien sûr des réactions contrastées et passionnées. Des réticences fortes s'expriment, tantôt au sujet de la viabilité de notre élevage, tantôt au titre de la sécurité sanitaire de l'alimentation.

Le ministère de l'agriculture a émis de façon constante de fortes réserves à l'égard de cette technologie et a soutenu un amendement dans la loi « Climat et résilience » interdisant les « denrées alimentaires qui se composent de cultures cellulaires ou tissulaires dérivées d'animaux » dans la restauration collective publique.

Mais dans le même temps, Bpifrance a accordé sur des fonds européens une aide à plusieurs entreprises du secteur dans un contexte de forte compétition à l'échelle mondiale pour la maîtrise de cette technologie. Et ailleurs en Europe, les Pays-Bas, sur fond de crise de leur modèle agricole, ont fait de l'« agriculture cellulaire » l'un des cinq piliers de leur stratégie pour l'autonomie protéique.

Nous avons la chance d'avoir autour de la table les dirigeants des deux principales entreprises qui développent de la viande *in vitro* en France et deux personnalités qui, pour des raisons différentes, ont un regard plutôt critique sur cette technologie.

Nous recevons ainsi : M. Nicolas Morin-Forest, cofondateur et président de Gourmey, start-up hébergée au Génopole à Évry, qui entend fabriquer du « foie gras de culture » ; M. Étienne Duthoit, directeur général de Vital Meat, filiale du groupe Grimaud spécialisé dans la sélection animale et l'élevage de volaille, qui souhaite fabriquer des cellules de poulet pour des plats transformés, par exemple des nuggets ; M. Jean-François Hocquette, directeur de recherche à l'unité mixte de recherche sur les herbivores à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) – il a publié de nombreux articles sur la viande *in vitro* et ses limites – ; enfin, M. Thierry Marx, dont je précise qu'il s'exprime en tant que chef étoilé et non en tant que président de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (Umih). Thierry Marx a ouvert avec son associé, le chimiste Raphaël Haumont, un « Centre français d'innovation culinaire » à Paris-Saclay, qui s'intéresse à l'alimentation de demain. Il a, pour l'anecdote, cuisiné une poularde au vin jaune et aux morilles pour Thomas Pesquet quand il était dans la station spatiale internationale. Mais je crois que, se définissant comme flexitarien ou végétarien, Thierry Marx nous parlera plutôt de la végétalisation de notre alimentation, qu'il voit comme une clé de notre transition alimentaire.

M. Nicolas Morin-Forest, cofondateur et président de Gourmey. – Réfléchir sur la filière émergente de la viande de culture est une initiative pionnière et je vous en remercie. Cela démontre la capacité de la France à se poser les bonnes questions au bon moment.

Quelques mots sur le contexte. La demande en protéines animales est en très forte augmentation partout dans le monde, évidemment portée par la hausse de la démographie. Face à l'impératif de nourrir les êtres humains et de développer des modes de production plus économes en ressources, la viande de culture se présente comme une opportunité et une solution d'avenir.

C'est cette motivation qui est à l'origine de la création, en 2019, de notre société, Gourmey, dont je suis cofondateur et dirigeant. Nous sommes installés dans l'Essonne et nous devrions employer plus d'une centaine de personnes d'ici à l'année prochaine.

La viande de culture ne se développe pas uniquement en France et elle est en train d'arriver sur le marché. Elle s'inscrit dans la grande histoire des innovations agricoles et culinaires. L'heure n'est donc pas de nous positionner pour ou contre ce mode de production, mais d'en prendre acte et de nous demander quel rôle la France veut jouer. Pour notre part, nous pensons que la France doit être leader de cette filière innovante qui apporte une solution complémentaire aux méthodes traditionnelles et répond en partie à de nouvelles demandes et attentes de notre société.

Notre pays dispose déjà de futurs champions nationaux, dont Vital Meat et Gourmeys, qui s'inscrivent dans les territoires et dans l'écosystème agricole français. Ainsi, notre entreprise est en train de développer un premier atelier de production dans le Val-de-Marne, l'un des tout premiers dans le monde, avec à la clé la création d'emplois locaux qualifiés, la démonstration du savoir-faire français en matière d'innovation et la mise en place de standards de production des plus stricts.

Soutenir sans attendre le développement de cette filière émergente est une opportunité, pour la France et l'Europe, d'être à la manœuvre dans la définition d'un cahier des charges exigeant en termes de qualité des produits, de modes de production, de sécurité alimentaire ou encore d'impact environnemental.

Bref, nous devons agir plutôt que subir, être leaders plutôt que suiveurs.

De nombreux États, notamment en Europe, ont saisi l'importance majeure de ce sujet tant en termes économiques, y compris pour l'exportation, que de souveraineté alimentaire. Par exemple, nos voisins néerlandais ont récemment lancé un plan d'investissement public important pour accélérer la création d'une filière nationale. Faisons de même en France !

Ce qui fait la singularité de l'écosystème agricole français, c'est sa capacité d'innovation et la richesse de son savoir-faire. Nous ne devons pas laisser d'autres pays innover à notre place. La France a d'ailleurs toujours su marier tradition et innovation, en particulier en matière agricole et culinaire.

Nous avons donc toutes les cartes en main – l'excellence de notre écosystème de recherche, le rayonnement de notre gastronomie et bien entendu la place centrale de notre agriculture – pour créer une filière française d'excellence dans un esprit d'ouverture, de complémentarité et de collaboration entre le monde agricole, le monde de la recherche, les acteurs émergents et les pouvoirs publics.

M. Étienne Duthoit, fondateur et directeur général de Vital Meat. – Je suis très honoré en tant que citoyen d'être parmi vous et très heureux que le Sénat se saisisse du sujet de la viande de culture ou de la viande cellulaire, quelle que soit la manière dont on l'appelle – aujourd'hui, la dénomination n'est pas fixée. C'est un sujet encore méconnu qui suscite des interrogations – elles sont légitimes – et j'espère que nous pourrons y répondre ce matin.

La viande de culture est avant tout une nouvelle source de protéines animales goûteuses, saines, positives pour la santé et respectueuses de l'environnement au sens large. Ce secteur constitue un important enjeu stratégique pour la France, son autonomie alimentaire et sa compétitivité dans les dix prochaines années.

J'ai cofondé Vital Meat avec le groupe Grimaud en 2018 ; notre projet est le seul qui soit directement issu des filières agricoles traditionnelles. Le groupe Grimaud est une entreprise familiale de taille intermédiaire située en territoire rural, dans le Maine-et-Loire, dont le cœur de métier est la génétique animale et la production d'animaux reproducteurs – canards, porcs, lapins, crevettes, insectes, etc. C'est un acteur historique de l'élevage qui est parfaitement conscient des enjeux actuels de compétitivité de nos filières face aux productions étrangères, aux nouvelles attentes sociétales, à la diversification des régimes alimentaires ou encore aux difficultés liées aux pandémies animales, au réchauffement climatique et à la désertification des campagnes. Le groupe s'est d'ailleurs diversifié, depuis une vingtaine d'années, dans la biopharmacie et la bioproduction, branche dont sont issus la technologie et le savoir-faire de Vital Meat.

Notre objectif est de proposer une nouvelle gamme de protéines animales, complémentaire des filières existantes et avec un cahier des charges extrêmement exigeant en termes d'empreinte environnementale, de sécurité alimentaire, de santé, de qualité et de goût.

Nous nous sommes interrogés sur le sens de la viande de culture et sur son positionnement dans la filière. Pour moi, la priorité n'est pas de reproduire la viande à l'identique, de faire un blanc de poulet plus vrai que nature... La viande brute est un produit culturel et nous sommes nombreux à ne pas vouloir y renoncer. Notre vision est donc bien celle d'une complémentarité. Ainsi, nous orientons nos travaux vers la production d'un ingrédient de poulet avec le même goût et les mêmes apports nutritionnels que la viande conventionnelle afin qu'il puisse être utilisé dans toutes les recettes de produits élaborés que chacun connaît – nuggets, plats cuisinés, pizzas, salades, etc.

Demain, les consommateurs auront donc un nouveau choix possible : les produits issus de l'agriculture cellulaire. Ces produits feront partie d'un régime alimentaire de plus en plus diversifié et nous voulons que ce nouveau choix soit français et au plus proche de nos exigences en termes d'empreinte environnementale, de production locale, de sécurité alimentaire, de santé et évidemment de goût.

Nous sommes très fiers, à partir d'une technologie française brevetée et reconnue depuis une quinzaine d'années, d'être dans la course avec les plus gros projets mondiaux.

La viande de culture se rapproche chaque jour un peu plus de nos assiettes : un premier produit a été autorisé à Singapour fin 2020, une pré-approbation a été donnée aux États-Unis fin 2022. Les coûts de revient baissent et les échelles de production augmentent. Le moment est donc parfaitement choisi pour s'intéresser à cette thématique et je crois que la question centrale est de savoir quelle place la France va occuper dans cette nouvelle industrie.

M. Jean-François Hocquette, directeur de recherche à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae). – Ma présentation sera un peu technique et je vous prie de m'en excuser.

Le principe de fabrication de ce qu'on appelle la viande de culture est de prélever des cellules souches musculaires sur un animal vivant ou de travailler avec des lignées cellulaires immortelles. Dans tous les cas, ces cellules, plongées dans un milieu de culture, se multiplient dans un bioréacteur de grande taille et on obtient, à la fin du processus, une importante quantité de fibres musculaires.

J'appuierai mon propos par une série de questions. Se posent d'abord des questions éthiques.

Si le nombre d'animaux d'élevage doit diminuer en raison du développement de la viande de culture, que va devenir la biodiversité animale et qu'en est-il des animaux qui vont rester et dont des cellules seront régulièrement prélevées ?

Si on utilise des lignées cellulaires immortelles, on entre dans la problématique des organismes génétiquement modifiés (OGM).

En ce qui concerne le milieu de culture, quelle est sa composition ? Il doit apporter des hormones, des facteurs de croissance et, jusqu'à présent, la viande de culture vendue à Singapour contient du sérum de veau fœtal. Comment, par ailleurs, recycler ce milieu de culture ? Comment en diminuer les coûts ?

En ce qui concerne la multiplication cellulaire, la question de la stabilité ou de la dérive génétique doit être posée et étudiée.

Enfin, c'est un processus consommateur d'énergie, puisqu'il faut porter les incubateurs à température physiologique.

En ce qui concerne le produit final, contient-il des résidus du milieu de culture ? Quelle est sa composition ? Quelles sont ses qualités sanitaires, nutritionnelles et sensorielles ?

Est-ce que la viande de culture est de la viande ?

Non, selon la législation européenne. Les avis varient sur cette question selon les pays et pour des raisons politiques ou religieuses. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) préfère parler de « *cell-based food* », c'est-à-dire d'aliments à base de cellules. Les véganes et les végétariens pensent que c'est de la viande, mais les consommateurs brésiliens que nous avons interrogés pensent le contraire. Les experts de la viande insistent sur l'idée qu'il y a autant de différences entre le vin et le jus de raisin qu'il y en a entre la viande et le muscle – il faut en effet prendre en compte l'étape importante de la maturation, c'est-à-dire de la transformation du muscle en viande.

Est-ce bon pour l'environnement ? En 2011, une étude de l'université d'Oxford (Tuomitso *et al.*) a répondu oui mais, depuis, d'autres études sont venues tempérer un petit peu cette conclusion. Par exemple, en 2015, il a été dit que l'impact environnemental est plus élevé pour la viande de culture que pour la viande de poulet ou pour d'autres sources de protéines (Smetana *et al.*). Un autre article a aussi contredit la première étude de 2011, en avançant le fait qu'il y avait une plus grande consommation d'énergie que dans la production de viande bovine (Mattick *et al.*).

Quand on regarde les gaz à effet de serre produits par ce processus, c'est essentiellement du CO₂ qui s'accumule dans l'atmosphère durant des centaines d'années, alors que l'élevage produit essentiellement du méthane qui disparaît plus vite de l'atmosphère (Lynch et Pierrehumbert, 2019).

Un rapport privé, publié partiellement récemment (Sinke et Odegard, 2023), montre que l'impact carbone varie d'un facteur V suivant le type d'énergie et insiste sur l'incertitude de ses estimations.

Un autre article de synthèse indique que beaucoup d'étapes ont été oubliées pour estimer l'impact environnemental de la viande de culture (Rodriguez-Escobar *et al.*, 2021) et certains insistent non seulement sur la production de gaz à effet de serre ou l'utilisation des terres et de l'eau, mais aussi sur les services écosystémiques rendus par l'élevage – il faut bien entendu prendre ces services en considération dans la comparaison.

Qu'en pensent les consommateurs ?

Là aussi, il est extrêmement difficile de répondre, parce qu'on interroge les consommateurs sur un produit qui n'existe pas, si bien que leurs réponses ne sont pas très fiables.

En outre, la manière dont la question est posée joue beaucoup dans la réponse : si vous demandez aux consommateurs s'ils sont prêts à y goûter, la majorité va répondre oui ; si vous leur demandez s'ils sont prêts à en consommer régulièrement, la majorité va répondre non.

L'acceptation sociale varie très fortement selon de nombreux facteurs (Liu *et al.*, 2021 ; de Oliveira Padilha *et al.*, 2022) et la grande majorité des consommateurs voudrait que le prix de ce produit soit inférieur ou égal à celui de la viande conventionnelle (Liu *et al.*, 2021 ; Chriki *et al.*, 2021 ; Hocquette *et al.*, 2022).

La majorité des consommateurs pense *a priori* que ce produit ne serait ni sain, ni savoureux, ni naturel (Hocquette *et al.*, 2022). Les consommateurs sont sensibles à des arguments individuels sur leur santé ou le plaisir de manger (Gometz *et al.*, 2019). Bien que 40 à 50 % des consommateurs français s'interrogent sur les problèmes éthiques et environnementaux de l'élevage, cela ne suffit pas toujours à convaincre, puisque seulement 18 % à 26 % de ces mêmes répondants pensent que la viande de culture est une solution (Hocquette *et al.*, 2022) – cette proportion est donc relativement faible.

J'insiste sur l'importance de la communication. Même si ce n'est pas le cas des deux entreprises présentes ce matin, le combat anti-élevage reste une motivation de certains industriels.

Enfin, une dernière question : pourquoi le processus de recherche a-t-il été inversé ? Dans le monde académique, les projets de recherche sont expertisés ; si l'expertise est favorable, un financement est obtenu ; puis les résultats sont communiqués. Mais dans l'état actuel des choses, les entreprises communiquent sur de nombreux projets pour obtenir des financements privés. Il faut une expertise collective transparente faite par des organismes tiers indépendants, qui doivent accéder aux résultats existants détenus par les entreprises. En attendant, le principe de précaution doit s'appliquer.

Nous organiserons le prochain congrès mondial des sciences animales à Lyon en août 2023 ; nous inviterons l'ensemble des chercheurs travaillant sur ce thème.

M. Thierry Marx, chef cuisinier. – À Paris-Saclay, avec Raphaël Haumont, dans notre centre de recherche et de développement, le Centre français d'innovation culinaire (CFIC), nous sommes curieux de l'alimentation du futur. Nous avons étudié dans le détail ce type de produits, pour lequel nous ne disposons que de peu de recul.

J'ai du mal à appeler cela « viande ». Il ne faut pas tout mélanger : dans la gastronomie, on mange une histoire, une relation à l'humain, à un terroir. Or le risque est que

l'alimentation ultra-transformée découlant de ces pratiques soit réservée aux populations les plus modestes, aggravant la fracture alimentaire, au-delà de la fracture sociale. Les plus modestes sont éloignés d'un reste à vivre alimentaire suffisant.

Cela nous inquiète : il n'y a pas de goût. Pour donner une saveur et une texture aux nuggets que nous avons goûtés, il faut les aromatiser – et on sait comment l'industrie le fait. Ce n'est pas cela, se restaurer : c'est ramener une histoire, un savoir-manger et un savoir-être dans l'assiette. La table et l'alimentation, c'est le plaisir, le bien-être, la santé.

L'industrie agroalimentaire y voit une nouvelle occasion de faire du *low cost* pour les plus modestes. Nous restons curieux, nous ne sommes pas critiques sur l'alimentation du futur, mais il ne faut pas laisser croire que la science et la technologie pourraient simplement répondre aux impacts environnementaux et sociaux. Sur la planète, la protéine animale est surconsommée. On en mange dans de mauvaises conditions, car on a cru au *low cost* et fabriqué trop de protéine animale, avec des impacts environnementaux détestables. Mais le flexitarisme, avec des proportions de 80 % de protéines végétales et 20 % de protéines animales, pourrait amener à d'autres équilibres d'ici vingt ans.

Nous ne sommes ni critiques ni arbitres. À Paris-Saclay, nous considérons qu'il n'y a pas de conflit entre tradition et innovation, qu'il faut avancer pour améliorer le sort de la planète et du genre humain, mais avec précaution. À chaque fois que l'on veut nous vendre ce type de produits, on met en avant l'impact environnemental, ce qui est gênant quand on voit les besoins énergétiques pour produire cette « viande ».

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Lorsque j'ai proposé à Mme la présidente Primas de monter une audition sur le sujet de la viande *in vitro*, je ne savais pas encore que cela se transformerait en mission d'information. J'avais de fortes réserves à l'égard de cette innovation ; mon regard a quelque peu évolué au fil de la quarantaine de nos auditions, même si tous les doutes ne sont pas levés, comme l'indiquera M. Cabanel, corapporteur.

Force est de reconnaître que la France fait partie du marché unique, et que la procédure d'autorisation de nouveaux aliments sera décidée non au niveau français, mais au niveau européen. La question ne dépend donc pas de nous : il ne s'agit pas de savoir si le produit doit être ou non autorisé en France, ce qui ne relève pas de notre compétence de parlementaires. Il s'agit de savoir, un peu comme pour les OGM – même si le sujet est différent –, si nous essayons de prendre une petite part de la production mondiale, face aux États-Unis, à Israël, aux Pays-Bas, ou si nous laissons les autres arriver sur notre marché sans que nous maîtrisions la technologie.

J'étais ce lundi aux Pays-Bas pour rencontrer deux des principales entreprises développant ce produit en Europe, Mosa Meat à Maastricht et Meatable à Delft. J'ai également rencontré le ministre de l'agriculture néerlandais, et j'ai été frappé par la différence d'approche : là-bas, un plan public de 60 millions d'euros a été débloqué pour soutenir la recherche dans ce domaine. Je ne dis pas nécessairement qu'il faut suivre cet exemple : la France est la France, et les Pays-Bas sont les Pays-Bas. L'attrait pour l'innovation y est plus marqué, les contraintes sur les surfaces agricoles pèsent plus fortement, et l'agriculture est très intensive – elle a d'ailleurs causé de graves pollutions à l'azote à l'origine d'une crise agricole majeure.

Mais tout de même, cela interroge, d'autant qu'il n'y a pas que la viande *in vitro* : tout un champ de recherche et développement, comprenant aussi la fermentation de précision, est frémissant.

Que pouvez-vous nous dire sur la complémentarité ou la substitution avec les activités agricoles, et notamment l'élevage ? Dans les hypothèses les plus optimistes, la viande de culture représenterait seulement 0,08 % du marché mondial de la viande à l'horizon 2027-2030. Cela semble peu, mais si la progression est exponentielle, c'est déjà significatif.

Des recherches sur la production de viande *in vitro* à la ferme sont actuellement menées. Vous semblent-elles crédibles, ou ne s'agit-il que de pures opérations de communication ? Par ailleurs, dans quelle mesure la viande cultivée pourrait-elle s'insérer dans l'écosystème agricole et agroalimentaire existant, tant en amont, avec les nutriments nécessaires au milieu de culture, qu'en aval, avec l'insertion dans notre industrie agroalimentaire ou notre cuisine ?

Enfin, ma dernière question porte sur la gamme recherchée. On entend parfois que le coût fait obstacle pour les ménages modestes ou les pays en développement ; d'autres au contraire insistent sur l'intérêt du produit pour remplacer la viande de mauvaise qualité importée de l'autre bout du monde, et satisfaire la croissance de la demande en protéine animale dans les pays en développement, en Chine par exemple. Qu'en est-il selon vous ?

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Tout d'abord, je partage avec M. Rietmann une interrogation sur l'appellation de votre produit, qui suscite de nombreux débats – le chef Thierry Marx l'a indiqué. Il faut distinguer trois aspects.

Premièrement, nous banalisons par commodité de langage le terme générique « viande », mais ce terme peut être discuté : nous n'en sommes pas à reproduire des côtes de bœuf ou des pièces texturées avec des cellules musculaires, du gras, du sang et des tissus conjonctifs. Pour autant, les végétariens ne consommeraient pas de ce produit, qui reste d'origine animale.

Deuxièmement, il serait difficile de se passer du nom de l'espèce d'origine pour l'information du consommateur, notamment pour des raisons d'allergénicité.

Troisièmement, il faut prendre en compte la forme du produit : steaks, saucisses, carpaccio, lardons, etc. Cela nous renvoie au débat que nous avons eu pour les protéines végétales : l'utilisation de ces termes a été interdite par la loi pour des produits non animaux, mais le décret d'application a été suspendu pour des raisons de forme, et l'on peut aisément imaginer des contournements. Ces termes sont intéressants d'un point de vue commercial et pour favoriser l'acceptabilité par les consommateurs, mais ils sont aussi un frein pour l'acceptabilité sociétale des produits : le monde agricole se braque à cause de votre utilisation de ces termes. Pourrait-on envisager d'autres termes que celui de « viande » ? À quelle autre appellation commerciale pourriez-vous recourir ?

Par ailleurs, quels impacts cette technologie pourrait-elle avoir sur la concentration du marché de la viande ? M. Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, exprime des réserves car il ne veut pas de mastodonte de la viande. Si ces technologies se déployaient à grande échelle, ce secteur pourrait connaître une très forte concentration, alors que son amont était jusqu'alors plutôt décentralisé, du moins en France.

Les géants européens et américains de la viande, comme Bell, Cargill, JBS ou Tyson, se positionnent en investisseurs. Dans le contexte de la mondialisation alimentaire, les conséquences peuvent être importantes tant chez nous qu'à l'autre bout du monde. Certaines entreprises comme Mosa Meat disent défendre un modèle décentralisé, mais il faut aller au-delà de la bonne volonté affichée des entreprises. Quels garde-fous peut-on envisager, par exemple en matière de propriété intellectuelle, pour limiter la concentration du secteur ? Par ailleurs, le coût de production de la viande *in vitro* pourrait-il vraiment baisser sans économies d'échelle ?

M. Nicolas Morin-Forest. – Concernant l'appellation, le terme de « viande de culture » est utilisé par commodité. Les recommandations d'étiquetage seront tranchées dans le cadre des procédures d'approbation réglementaire et de mise sur le marché, à l'échelle de l'Union européenne. Le dernier mot reviendra non aux entreprises, mais peut-être au consommateur qui, aujourd'hui, pour les différentes alternatives protéiques, utilise par commodité des mots dérivés des produits animaux.

À Gourmey, nous ne sommes pas cramponnés au mot « viande » ; nous travaillons à une solution alternative au foie gras, mais notre produit ne sera pas étiqueté selon cette appellation réglementée : nous pourrions peut-être y faire référence, mais en aucun cas notre produit ne pourra s'appeler ainsi, nous en sommes conscients. Pour rebondir sur les propos de M. Marx, l'expérience gustative de notre produit s'inscrit dans une forme de savoir-faire et de nouvelle tradition ; il a été développé avec des chefs et des personnalités du monde culinaire, qui ont reconnu des propriétés sensorielles proches du foie gras. À défaut de mieux, il est compliqué d'imaginer une autre appellation à court terme : nous ne l'utiliserons pas sur nos produits, mais par commodité nous l'utilisons.

L'allergie est un risque fondamental : nos cellules sont issues d'un prélèvement animal. Le consommateur doit savoir s'il consomme du poulet, du canard, de la crevette ou du bœuf : il s'agit d'une matière animale, même si elle a été produite de façon nouvelle. Il est fondamental que l'étiquetage indique l'origine animale des produits.

Concernant la place de la filière, l'intégration de la viande de culture dans la filière amont est évidente : la méthode de production consiste à alimenter des cellules avec des nutriments identiques à ceux consommés par les animaux. Les tourteaux de maïs seront consommés tant par les animaux que par les cellules, même si c'est sous une forme différente, puisque les cellules n'ont ni la capacité de mastiquer ni celle de digérer. Le monde agricole peut être intégré dans la fourniture du milieu de culture des cellules. Les perspectives d'économie circulaire sont fondamentales : des matériaux agricoles actuellement non valorisés pourraient être recyclés et devenir des nutriments pour les cellules, qui ont une plus grande flexibilité que les animaux pour l'alimentation, notamment parce qu'elles n'ont pas les mêmes contraintes liées au système digestif.

M. Étienne Duthoit. – Concernant la propriété intellectuelle des technologies, le domaine est nouveau, innovant : d'où la nécessité de développer une recherche publique sur le sujet, et de permettre aux entreprises de développer leurs propres technologies pour ne pas dépendre de l'étranger. Aujourd'hui, dans certains pays, aux États-Unis, en Israël ou en Hollande, des investissements très importants ont lieu. Il faut remettre les choses en perspective sur le long terme, se demander quels seront les modes de consommation d'ici dix ou quinze ans, pour que des technologies autonomes permettent l'autonomie protéique du marché français. Nous sommes là aujourd'hui pour vous faire part de cet enjeu, et vous inciter à développer des technologies propriétaires françaises.

M. Nicolas Morin-Forest. – Pour compléter, aux Pays-Bas, une partie des 60 millions d’euros du plan d’investissement public pour cette filière seront dédiés à la construction de plateformes de recherche publique, qui produiront de la propriété intellectuelle et des données scientifiques en accès libre, dont le monde académique comme les entreprises pourront bénéficier. Il est fondamental de faire ainsi en France : le milieu académique doit s’emparer du sujet.

M. Jean-François Hocquette. – Je suis d’accord avec vous concernant les nutriments. Mais il y a une différence évidente entre aliments et nutriments : les nutriments qui résultent de la digestion des aliments dépendent en grande partie de la population microbienne présente dans le tube digestif, qui diffère très fortement entre les ruminants et les monogastriques ou même, dans une même espèce, en fonction du régime alimentaire. Il est très compliqué de reproduire l’ensemble des nutriments dans le milieu de culture. Comment les produire, avec quelles méthodologies ? Il faudrait des unités de production en amont. Par ailleurs, plus que les nutriments, ce sont les hormones et les facteurs de croissance qu’il faut mettre dans les milieux de culture pour que les cellules se multiplient qui me posent le plus de questions.

Concernant la recherche publique, nous sommes fréquemment interrogés par la presse. Nous avons développé des travaux selon une stratégie différente. *A priori*, comme les entreprises sont en avance sur le plan technique, nous n’avons pas vocation à reproduire vos travaux. Nous devons plutôt étudier cette problématique dans sa globalité, en considérant notamment l’acceptation sociale et les impacts environnementaux, les aspects techniques n’étant qu’un aspect du problème. Pour avancer, il faut évidemment partager données et résultats, pour que ces derniers soient expertisés par différents laboratoires de recherche dans le monde, afin qu’un éclairage complémentaire soit apporté.

M. Thierry Marx. – Je suis saisi par le propos : nous parlons de « viande », mais le *sourcing* de ces produits, tôt ou tard, finira par nous échapper. Dans ce mot, il y a un trompe-l’œil, pour ne pas dire une tromperie : on va vers une industrialisation massive de l’alimentation, et donc vers un appauvrissement culturel très fort. Le foie gras a une histoire. Il y a quelques années, on a massifié sa production ; pour produire plus de revenus, le produit est devenu relativement banal, avec davantage d’industrialisation et un appauvrissement culturel. C’est ce qui m’inquiète : cet appauvrissement peut ne plus permettre de revenir à l’idée gastronomique de l’assiette, plaisir, bien-être, santé.

J’entends les enjeux ; il ne faut pas que la France soit à la traîne. Mais la France n’a plus le pouvoir de dire stop, on ne veut pas de ce produit chez nous. Cela me gêne, en tant qu’artisan. En tant que chercheur, j’écoute le propos, mais je n’arrive pas à déconnecter cela de la massification de l’industrialisation de notre nourriture, de la mondialisation et de l’appauvrissement culturel. On ramène tout sur la consommation et sur le prix, et plus assez sur la culture. Savoir manger, c’est savoir être, redonner du sens à son alimentation. Se restaurer a du sens en matière de lien social. Sinon, on peut aussi se nourrir par perfusion comme à la Pitié-Salpêtrière !

M. Laurent Duplomb. – Exactement !

M. Thierry Marx. – L’idée fantasmée qu’il s’agirait d’un pseudo-foie gras, d’une pseudo-viande, mais dont le consommateur ne peut plus connaître l’origine, me pose problème.

En revanche, j'entends que la France ne doit pas être à la traîne en matière de recherche, de manière à ce que nous puissions en conscience déterminer ce dont nous voulons ou pas.

L'agriculture porte également un sens social et culturel. J'ai l'impression d'entendre à nouveau les discours des années 1970 encourageant le *low cost* au détriment de la qualité en faisant valoir le pouvoir d'achat. Cette manipulation des masses me gêne.

M. Étienne Duthoit. – Nous ne sommes pas là pour remplacer la viande, mais pour proposer un nouveau choix en matière de protéines animales, participant de la diversification alimentaire, à l'instar des protéines végétales et peut-être, demain, des insectes. De ce fait, si je comprends que le terme de viande interroge, il ne s'agit pas d'un appauvrissement culturel.

En ce qui concerne la qualité des denrées alimentaires que nous proposerons, les agriculteurs sont actuellement soumis à une injonction paradoxale : ils doivent évoluer vers un modèle agroécologique qualitatif tout en maintenant des prix bas. À mon sens, les solutions technologiques que nous apportons sont complémentaires de cette transition, qui ne va pas faire exploser les rendements. Nos produits seront de qualité, sur le plan gustatif, sanitaire et nutritionnel, et auront toute leur place dans le cadre d'une nutrition globale.

Mme Marie-Christine Chauvin. – La viande *in vitro* compte des soutiens parmi les stars et les grandes fortunes de la Silicon Valley, qui financent son développement. Or ces derniers financent également des associations que l'on peut qualifier d'animalistes. Cela ne vous met-il pas mal à l'aise de prospérer sur une forme de dénigrement de l'élevage, qui est réduit à son seul impact environnemental ?

N'oublie-t-on pas un peu vite les aspects positifs de l'élevage qui, au-delà de son objectif de nourrir la population, a des retombées économiques et façonne nos paysages ? Certaines races d'animaux ne risqueraient-elles pas de disparaître si ce type de produits se développait à très grande échelle ? Qu'advient-il de nos fromages AOP, parmi lesquels le Comté – reconnu l'année dernière meilleur fromage du monde ?

Par ailleurs, vous dites que votre produit a vocation à remplacer le poulet brésilien élevé aux médicaments, mais nous disposons en France d'une filière d'élevage de qualité, fragile économiquement, qui n'a rien à voir avec l'élevage intensif que nous observons en Chine ou aux États-Unis. Si la viande *in vitro* n'est pas la seule menace qui plane sur notre élevage, la filière n'avait vraiment pas besoin de cela.

M. Arnaud Bazin. – Tout d'abord, nous devons replacer le débat sur cette viande « de culture » dans une perspective plus large d'apport protéique dans l'alimentation humaine – protéines végétales, fermentation de précision... Notre schéma d'alimentation, inculqué dès l'enfance, est difficile à faire évoluer, aussi devons-nous nous interroger sur les apports protéiques nouveaux qui pourront s'y intégrer.

Ma première question est d'ordre sanitaire : pour que les cellules souches pluripotentes se différencient en cellules de foie pour faire du foie gras, ou de muscle pour faire de la viande, il faut leur donner un milieu de culture, lequel peut comporter des hormones, des peptides, des intrants... Si certains problèmes peuvent être évités par ce mode de production, comme les contaminations par des bactéries, une garantie de sécurité sanitaire sur ce milieu de culture doit être apportée en vue d'un éventuel agrément.

Je m'interroge par ailleurs sur le bilan environnemental de ce type de production, qui ne fait pas, à ce stade, religion. Il est urgent de mener des études globales sur ces processus industriels qui n'existent pas encore.

Enfin, cette filière est-elle viable sur le plan économique ? Les levées de fonds des start-up représentent des investissements importants. La recherche doit apporter un premier regard avant même d'envisager d'investir des fonds publics qui, sinon, seront à fonds perdus.

Une démarche scientifique est indispensable en préalable, le consommateur tranchera ensuite.

M. Franck Montaugé. – Dans l'expression « viande de culture », je m'interroge sur le terme « culture », car le rapport à la nourriture est un trait de civilisation. Le foie gras que nous connaissons et auquel je suis très attaché n'est pas celui de l'Égypte ancienne. Je n'appellerai pas à la rescousse Claude Lévi-Strauss, mais nous assistons peut-être à un changement de paradigme dans notre rapport civilisationnel à la nourriture.

Cela pose également la question de la place de l'agriculteur-producteur dans le processus d'évolution du modèle agricole. Ce que vous nous proposez, c'est de conférer à celui-ci un rôle d'exécutant auprès d'entreprises agroalimentaires.

Nous devons mobiliser des données objectives sur cette question, notamment les effets sur le climat, au travers d'études d'impact complètes et non biaisées. J'entends dire que l'élevage doit être éradiqué parce qu'il réchauffe l'atmosphère, mais il permet également de séquestrer le carbone.

Enfin, je partage le point de vue de Thierry Marx sur la question de l'accessibilité à une viande de qualité pour tous les Français.

M. Bernard Buis. – De quelles données disposons-nous sur l'impact énergétique de la production de viande *in vitro* ? Un tel mode de production consomme-t-il moins d'énergie que l'élevage traditionnel ou s'agit-il d'une fausse bonne idée ?

Par ailleurs, ce type de production n'engendrerait-il pas un recul de l'élevage paysan ? Quelles en seraient les conséquences sur la gestion des paysages et des prairies ?

Enfin, que penser du risque d'accaparement de l'alimentation par quelques firmes qui pourraient, à l'avenir, détenir un pouvoir considérable ?

M. Laurent Duplomb. – Durant ma jeunesse, dans les années 1970-1980, on nous expliquait que, après l'an 2000, nous mangerions tous des cachets et que l'alimentation ne serait plus un plaisir. Or il s'est passé l'inverse : les consommateurs français ont exigé des circuits courts, des AOP, une traçabilité des produits, une forme de bien manger...

Je vous le dis tout net : je suis contre la viande *in vitro*. Je n'en vois pas l'intérêt ni pour notre culture ni pour notre pays.

Comment informerons-nous un consommateur, dans un restaurant, de la quantité de viande *in vitro* que comprend son plat ?

Quant aux protéines végétales, je vous rappelle que nous ne produisons actuellement qu'un fruit ou légume consommé sur deux et importons l'autre moitié. Si ces

végétaux sont amenés à devenir la base de notre alimentation, quels seront les effets sur les émissions de dioxyde de carbone ?

Nous lisons à longueur d'articles que les aliments ultra-transformés seraient cancérigènes ; la viande *in vitro* n'est-elle pas un produit ultra-transformé ? Ce n'est pas un produit totalement naturel...

Je suis un amoureux des paysages « multiculturels » de la France. Supprimer l'élevage en France, ce serait les altérer.

Je n'ai pas envie de vivre dans un pays où tout est aseptisé, où l'on porte un masque à longueur de journée, où la devise nationale a été remplacée par « Peur, Culpabilité, Interdit ». Je souhaite disposer de la liberté de manger ce que je veux, en particulier de la viande de bovin vivant, courant dans les prés et étant élevé par des agriculteurs !

M. Laurent Somon. – Il ne faut pas confondre s'alimenter et se nourrir. Le plaisir de manger est ancré dans notre culture et je retiens l'image de « ramener dans l'assiette une histoire ». N'oublions pas notre culture.

Je partage l'interrogation d'Arnaud Bazin sur les additifs employés dans le processus de fabrication de la viande *in vitro*. Vous avez par ailleurs indiqué que la culture cellulaire permettait de développer une filière agricole pour la constitution des substrats ; pouvez-vous apporter des précisions à ce sujet ?

M. Daniel Salmon. – La production de viande *in vitro* nous fait franchir une nouvelle étape dans l'industrialisation de l'agriculture. Les études d'impact doivent être approfondies pour déterminer les conséquences de l'élevage sur l'environnement – puits de carbone, préservation de la biodiversité, prévention incendie... – et de la viande *in vitro* sur la santé – additifs, intrants...

La malbouffe est très présente ; les plus précaires n'ont pas accès à une nourriture de qualité.

Il s'agirait d'une vraie rupture culturelle : ce serait un appauvrissement de l'humanité, dont nous n'avons pas encore envisagé tous les enjeux. Je suis complètement opposé à franchir un tel cap.

La compétitivité ne justifie pas tout.

M. Serge Mérillou. – Je n'ai pas de doute sur la capacité de ces sociétés à mettre au point de tels produits – malheureusement. Elles lèvent des fonds à marche forcée : aux États-Unis, le chemin est tout tracé. Dans le cadre de la mondialisation, ne risquons-nous pas de voir émerger un monopole de quelques très grandes sociétés, qui auront les moyens d'imposer leurs choix par des moyens énormes mis dans le marketing ? La recherche publique sera vite prise de vitesse, il faudrait qu'elle s'intéresse plutôt aux conséquences sur l'environnement, sur le monde du travail et sur la société.

Le débat traditionnel entre agriculture productiviste et agriculture familiale sera vite dépassé. Le foie gras du Périgord à partir de cellules souches, c'est la négation de la société. Comment peut-on en arriver là ?

M. Daniel Gremillet. – La France a su conserver la plus grande diversité animale au monde, toutes espèces confondues. C’est le fruit du travail conjoint des paysans et des investissements publics dans nos territoires. Ce patrimoine génétique est très précieux.

La France a fait le choix de ne pas autoriser les organismes génétiquement modifiés (OGM). Résultat : notre capacité d’intervention en matière de semences s’est appauvrie et les chercheurs se sont déportés outre-Atlantique. Nous ne pouvons pas nous désintéresser de tout ce qui se passe. La viande *in vitro* est un sujet un peu avant-gardiste, mais tout va très vite : le lait végétal, aujourd’hui, est vendu massivement ; les paysans aujourd’hui l’acceptent, mais ce n’était pas le cas il y a vingt ans. Ce serait une erreur que la France ne s’intéresse pas à cette recherche. Je précise qu’une expertise scientifique très poussée, indépendante des entreprises, est nécessaire. Ainsi, les décideurs politiques pourront faire des choix éclairés.

J’en viens à l’aspect sanitaire. Toute production alimentaire est une matière vivante. Or, dans un élevage, le risque est dilué. Il ne faut jamais concentrer les risques, or je crains que ce ne soit le cas avec la viande *in vitro*. Comment ce risque a-t-il été analysé ?

Par ailleurs, l’interdiction des antibiotiques dans l’élevage porcin est récente. Le risque sanitaire n’impose-t-il pas la présence d’antibiotiques dans ces cellules souches ?

Enfin, soyons honnêtes : la France et l’Europe ont interdit les OGM, mais nous en mangeons tous les jours, car ils sont présents dans les produits importés.

Comment protéger ce qui appartient à notre histoire française ? Entre nos souhaits et ce qui arrivera dans nos assiettes, l’écart risque d’être grand.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – En matière de choix des consommateurs, il ne s’agit pas d’un problème générationnel, mais d’un choix. Monsieur Marx, êtes-vous prêt, demain, à proposer dans votre restaurant, une fois les homologations nécessaires obtenues, un plat avec de la viande *in vitro* ? Qu’advierait-il de l’image de la gastronomie française ?

M. Fabien Gay. – L’opposition semble totale, quelle que soit notre couleur politique. Cela en dit long sur la société dans laquelle nous voulons vivre.

La question de l’alimentation pour toutes et tous est essentielle : tout le monde a droit au bon, mais tous n’y ont pas accès. Est-ce que les 10 milliards d’êtres humains pourront se nourrir à terme dans de bonnes conditions ? Je ne pense pas que la viande *in vitro* soit la solution. Si tant de milliards d’euros sont levés, c’est que des logiques de marché sont à l’œuvre. Au moment des traités de libre-échange, au moment où l’on favorise les moins-disants environnementaux, on vient nous proposer des produits bourrés d’antibiotiques et de fongicides. Allons-nous continuer ainsi ? Je ne sais pas s’il faut refuser ce type de produits, mais ils représentent une société dans laquelle je ne veux pas vivre.

En revanche, je pense que la recherche publique doit absolument s’intéresser à la question. Le marché va exister, nous ne pouvons être une nouvelle fois à la traîne.

Mme Patricia Schillinger. – Il y a quelques années, un Français s’est exporté en Israël et a fondé un laboratoire avec la société Aleph Farms, qui propose des steaks à partir de viande *in vitro* : le steak coûte 50 dollars pour quelques grammes. La consommation de masse, ce n’est pas pour demain.

Comment pouvons-nous garder nos chercheurs ? Nous devons absolument préserver notre recherche.

Mme Sophie Primas, présidente. – La question du marché est récurrente. Quelles sont vos prévisions dans le monde et en France ? Les réticences sont nombreuses dans notre pays. Vous sortirez bientôt du statut de start-up et affronterez la vraie vie économique ; vous souhaitez notamment monter une usine en France. Quel est votre marché ?

M. Étienne Duthoit. – La bonne perspective est de savoir ce que seront notre monde et le marché français et international dans dix ou quinze ans. Les réticences sont naturelles, mais il faut se projeter : l'adaptation au changement climatique sera très concrète pour notre système de production agricole. Il nous faudra composer avec de nouvelles pandémies au sein des élevages. Le monde dans quinze ans sera très différent.

Nous ne renonçons en rien au plaisir de la table. Nos consommateurs ne mangeront nos produits que s'ils sont bons. Viande de culture et viande d'élevage ne s'opposent pas, tout comme manger un plat de lentilles ne signifie pas dire non à l'élevage. Nous proposons simplement une diversification des sources de protéines.

Cette culture consiste à mettre dans de grandes cuves des cellules au sein d'un milieu nutritif ; à la fin, les cellules sont séparées de ce milieu et sont lavées. Nos modes de production sont des procédés proches de la production d'une levure, qui n'est pas un produit transformé.

En matière sanitaire et de santé publique, nous n'utilisons pas d'hormones de croissance telles que des stéroïdes. En fonction des technologies, nous plaçons dans les milieux de culture des facteurs de croissance, de petites protéines qui sont éliminées à terme avec le milieu de culture : ne faisons pas d'amalgame.

Nos produits seront soumis à l'autorisation préalable de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (Efsa) au terme d'un processus long d'au moins dix-huit mois. Toutes les questions seront posées aux meilleurs spécialistes du monde et la sécurité sanitaire sera garantie.

Enfin, souvenons-nous qu'à l'échelle mondiale l'élevage représente plus de 50 % de la consommation d'antibiotiques. L'agriculture cellulaire n'en a que plus d'intérêt pour lutter contre l'antibiorésistance, car elle permet de produire en environnement contrôlé, sans antibiotiques.

M. Nicolas Morin-Forest. – La cuisine et l'agriculture n'ont cessé de se réinventer : la viande de culture n'est en aucun cas le chapitre ultime de cette histoire, mais pourquoi ne serait-elle pas l'un de ses chapitres, avec tant d'autres innovations répondant aux nouvelles demandes de nos concitoyens ?

Si notre société s'appelle Gourmey, c'est parce que nous avons mis le goût au cœur de notre démarche. Tous nos produits sont co-développés avec des experts du monde de la cuisine, des chefs et des restaurateurs qui les soutiennent et apportent leur éclairage. Ainsi, notre foie gras de culture a pour mission première d'apporter du plaisir ; il n'est pas censé représenter une concession ou copier le foie gras traditionnel, auquel nous sommes attachés, moi le premier.

Une meilleure connaissance du sujet permet d'écarter les idées reçues. Nous sommes là pour répondre à vos questions et faire toute la lumière sur ces procédés et, à ce titre, la comparaison fournie par Étienne Duthoit est tout à fait pertinente : il faut imaginer des cuves en inox où les cellules seront alimentées, à l'image des levures grâce auxquelles on produit de la bière.

Il y a mille et une façons de produire de la viande de culture ; aujourd'hui, nous avons la possibilité de le faire « à la française », avec des objectifs très ambitieux et des standards extrêmement élevés, qu'il s'agisse de l'alimentation des cellules ou de l'impact environnemental.

La question du bilan environnemental est en effet centrale. D'une part, comment va-t-on chauffer les fermenteurs ? De l'autre, comment va-t-on alimenter les cellules ? Selon nos choix technologiques, le bilan peut être plus ou moins favorable. En tant que société française qui souhaite rester en France, nous nous engageons à faire les choix les plus vertueux et profitables à l'écosystème agricole français, dans lequel nous nous inscrivons.

Il est encore un peu tôt pour tirer des conclusions sur l'impact environnemental et il faut effectivement investir dans la recherche, notamment à ce titre. L'année prochaine, notre premier point de production sera construit et en activité ; nous nous engageons à fournir des analyses en cycle de vie, qui apporteront des informations très factuelles à tous les stades de production.

Gardons en tête qu'il s'agit d'une industrie naissante : toutes les attentes ne peuvent être, d'emblée, fixées au niveau plus élevé. Nous procéderons étape par étape et nous apprendrons progressivement.

Enfin, le processus de mise sur le marché des *novel foods* est en soi une application du principe de précaution. Il prévoit toute une série de tests ; les viandes de culture seront parmi les produits les plus analysés. À l'instar de M. Duthoit, nous n'utilisons ni antibiotiques ni hormones de croissance ; c'est peut-être cela travailler « à la française ».

M. Étienne Duthoit. – Les mastodontes de la viande existent déjà, notamment aux États-Unis, mais je suis convaincu qu'il en sera autrement en France.

Ma vocation, aujourd'hui, c'est d'être le producteur d'un ingrédient, à savoir le poulet. Je discute avec les coopératives et les entreprises agroalimentaires de nos territoires pour proposer des produits finaux, notamment des plats cuisinés. Je m'inscris totalement dans une filière agroalimentaire existante et dans un système économique diversifié tel qu'il existe aujourd'hui. De même, nous travaillons avec un producteur de nutriments français : il est bel et bien possible de créer une filière française et « à la française ».

M. Jean-François Hocquette. – Si j'en crois une publication internationale émanant de différentes entreprises étrangères, l'utilisation d'antibiotiques reste probable ; ces produits seraient employés moins largement que dans l'élevage, mais il semble difficile de s'en passer complètement.

Un effort de communication est bel et bien nécessaire. Toutefois, je ne suis pas certain que l'explication du processus de fabrication entraîne une meilleure acceptation. Je plaide une nouvelle fois en faveur de la transparence, qu'il s'agisse des analyses du cycle de

vie (ACV) ou des données brutes sur lesquelles elles reposent, dans une politique de science ouverte.

Enfin, cette problématique doit être abordée dans toutes ses dimensions, techniques, environnementales, culturelles ou encore sociales. Fort de ses quatorze départements de recherche et des 12 000 personnes qu'il regroupe, l'Inrae est à même de conduire une expertise collective à la demande du Parlement ou du Gouvernement. Encore faut-il que notre institution soit formellement saisie pour qu'elle puisse mobiliser l'ensemble de ses experts.

M. Thierry Marx. – En tant que représentant de la chaire « Cuisine du futur » de l'université Paris-Saclay, j'estime qu'il faut poursuivre la recherche, car il n'y a pas de raison que la France soit à la traîne.

En tant qu'artisan cuisinier, je ne pourrai pas empêcher que ces produits existent, mais je n'en proposerai pas à ma carte.

On va, encore et toujours, vers une alimentation à deux vitesses.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Exactement !

M. Thierry Marx. – Dans un parfait esprit darwinien, l'industrie agroalimentaire ne cesse de s'adapter. Aujourd'hui, elle adopte le discours environnemental et promet des produits à petit prix à condition que l'on renonce à la qualité : c'est une énième déclinaison de la théorie du *low cost*, apparue dans les années 1970 et servie par un marketing extrêmement puissant.

La France peut décider de se montrer active ; mais, tôt ou tard, elle perdra le contrôle de cette recherche. Il en ira de même que pour les organismes génétiquement modifiés (OGM).

La perte de culture facilite la manipulation des masses ; ce qui nous menace, c'est la perte des identités locales et nationales au profit d'une alimentation normalisée et mondialisée. Je peux me tromper ; mais, avec les chercheurs de Paris-Saclay, j'ai pris l'habitude d'étudier le passé pour voir le présent et entrevoir l'avenir.

Nous sommes face à une boîte de Pandore qu'il faut à tout prix éviter d'ouvrir. Mais, en définitive, c'est l'Europe qui décidera du contenu de notre assiette, car elle a la puissance de l'argent. C'est dérangeant, mais c'est ainsi.

À terme, la gastronomie française risque fort d'être réservée à quelques initiés, alors même qu'il faut, selon moi, refaire le mangeur de demain en lieu et place du consommateur et du surconsommateur : voilà la démarche essentielle, qu'il faut commencer à l'école.

Avec l'association Bleu-Blanc-Cœur, nous avons défini ce qu'est un bon produit, selon ses impacts social, environnemental et nutritionnel. C'est le bon produit qui nous permet de renouer avec un véritable monde paysan et la France doit être capable de proposer de bons produits pour tous.

M. Franck Montaugé. – Bravo !

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie. Nous n'en sommes, à l'évidence, qu'au début de la réflexion.

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

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à sécuriser l'approvisionnement des Français en produits de grande consommation - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons ce matin le rapport de Mme Anne-Catherine Loisier sur la proposition de loi visant à sécuriser l'approvisionnement des Français en produits de grande consommation, improprement appelée Egalim 3 du fait qu'elle en prolonge certains dispositifs. Or il y est question de produits de grande consommation, ainsi que le précise l'intitulé de ce texte.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Nous examinons aujourd'hui une proposition de loi qui a fait parler d'elle et suscité de fortes tensions entre les fournisseurs de produits de grande consommation et la grande distribution. Vous avez sans doute lu les déclarations des uns et des autres, et entendu, malheureusement, des invectives.

Je rappelle en introduction certains éléments de cadrage qui, visiblement, ont échappé aux différents acteurs ayant jugé bon de mettre la pression sur les parlementaires dans les médias. Si le législateur est appelé, pour la troisième fois en cinq ans, à tenter de réguler les relations et les négociations commerciales, c'est uniquement parce que les professionnels n'arrivent pas à s'entendre et se renvoient la balle dans une éternelle partie de poker menteur.

Si nous devons légiférer et « durcir » la loi concernant les négociations commerciales, c'est parce que les tensions, les contournements, les pratiques abusives, donc la défiance demeurent. Quand certains acteurs des négociations commerciales nous disent qu'ils sont corsetés dans un ensemble de règles trop strictes en France, nous les renvoyons à leurs propres responsabilités : chez bon nombre de nos voisins, en effet, le cadre législatif est plus souple justement parce que les relations se passent mieux.

Pendant la discussion à l'Assemblée nationale, un autre débat s'est installé dans les médias. Les arguments échangés n'étaient pas toujours de « bonne foi », pour employer une terminologie de circonstance. Dans nombre de cas, ils étaient simplistes et ne pouvaient prétendre informer correctement sur les tenants et aboutissants de ce texte, il est vrai très technique. Compte tenu du calendrier, nous examinons ce texte en plénières annuelles. Il s'agit donc pour certains acteurs de faire pression pour arriver plus forts dans les box de négociations.

Nous avons entendu des mises en cause personnelles et vu des données économiques confidentielles être divulguées ! Nous le regrettons. J'espère que le Sénat, fidèle à sa tradition, apportera de la sérénité et du recul dans ce débat.

J'en viens à la proposition de loi en elle-même, qui contient quinze articles.

Au-delà de la question de la prolongation ou non du SRP+ 10 (seuil de revente à perte), dont l'expérimentation touche à sa fin, quel est l'objectif initial de ce texte ?

Il vise d'abord à apporter une réponse au flou juridique qui entoure le préavis de rupture dans une relation commerciale entre un fournisseur et un distributeur. En effet, aujourd'hui, le droit dit simplement que le préavis doit tenir compte de la durée de la relation commerciale, en fonction des usages du commerce. La traduction concrète, c'est que la durée du préavis correspond généralement à un mois par année de relation. Ainsi, si vous livrez vos produits à un distributeur depuis dix ans, le préavis devrait être de dix mois.

Le code de commerce ne dit pas grand-chose de plus sur ce préavis et quelques jurisprudences sont venues le compléter, mais elles sont rares, anciennes, et portaient rarement sur un cas aussi spécifique que la rupture d'une relation entre un fournisseur et la grande distribution. Le sujet est donc peu encadré.

Le cœur du problème est de définir le tarif applicable durant ce préavis de rupture. Les quelques fois que la question a été posée à un juge, il a été répondu que, durant un préavis de rupture, ce sont les conditions antérieures du contrat qui devaient s'appliquer, ce qui conduit la grande distribution à considérer systématiquement que, durant le préavis, elle doit être livrée à l'ancien tarif, celui conclu en année N-1. Généralement, elle refuse tout autre tarif plus élevé pendant ce préavis, puisque rien ne l'y oblige. De l'autre côté, les fournisseurs, eux, considèrent injuste de devoir continuer à livrer des produits au tarif de l'année précédente. En effet, et surtout en période d'inflation des coûts, le tarif N-1 n'est plus adapté, puisque la structure de coût du fournisseur a changé.

Ces pratiques peuvent amener les fournisseurs à devoir livrer des produits à perte pendant huit, douze, dix-huit mois...

Ainsi, s'il n'y a pas d'accord au terme de la période de négociations commerciales qui se déroule du 1^{er} décembre au 1^{er} mars, la relation se termine et le préavis de rupture commence. Or le fait de pouvoir être livré à un ancien tarif, c'est-à-dire à un tarif moins élevé, surtout en période d'inflation, incite souvent le distributeur à ne pas passer d'accord au 1^{er} mars, sachant qu'il sera tout de même livré pendant un an à un tarif plus faible et qu'en outre ce tarif pourrait lui donner un avantage concurrentiel, car inférieur à celui que ses concurrents distributeurs auraient accepté en année N.

Le préavis devient ainsi un instrument de la guerre des prix que se livrent les distributeurs, au détriment de leurs fournisseurs.

Bien sûr, tous les distributeurs ne refusent pas de signer au 1^{er} mars, mais la tentation est grande et elle est alors lourde de conséquences pour les fournisseurs.

L'objet de cette proposition de loi est de mieux encadrer le préavis. Ainsi, l'article 3, qui a cristallisé toutes les tensions, proposait dans la première version de la commission de l'Assemblée nationale, en cas d'absence d'accord au 1^{er} mars, d'appliquer le tarif proposé par le fournisseur durant le préavis. Nous passons d'un extrême à un autre, d'un préjudice à un autre !

Les distributeurs ont considéré, à juste titre, qu'il n'y aurait alors plus de négociation : un fournisseur pouvant venir avec une hausse de tarif de 20 % et être certain de l'obtenir puisqu'en cas de désaccord c'est son tarif qui s'appliquerait durant le préavis.

Alors surgit dans les médias la menace d'une inflation à 20 % dès le mois d'avril...

Face à ce constat, l'article 3 a été réécrit en séance à l'Assemblée nationale. La version sur laquelle nous nous penchons précise désormais que, s'il n'y a pas d'accord, les parties au contrat saisissent le médiateur, pour essayer de conclure sous son égide et, dans un délai d'un mois, un nouveau tarif ou, à défaut, les conditions du préavis. Cet article dispose que, si la médiation échoue, la relation commerciale est rompue, sans que ne puisse être invoquée la rupture brutale, c'est-à-dire sans que quelqu'un puisse s'en plaindre au juge.

Bien que moins radicale que la proposition initiale, cette nouvelle version soulève des inquiétudes des différents acteurs : pour les distributeurs, un risque de rupture d'approvisionnement, de rupture de rayon, si une grande marque décide de rompre la relation et qu'elle n'est plus soumise à un préavis ; pour les PME, un risque grandissant de déréférencement, puisque le distributeur pourrait les évincer sans avoir à respecter de préavis – et nous savons que la tentation est forte, puisqu'il faut faire de plus en plus de places aux MDD dans les rayons...

Plusieurs amendements ont été déposés sur cet article, afin de répondre à ces inquiétudes légitimes. Je vous proposerai une rédaction qui me semble plus équilibrée, parce qu'elle tente de répondre à la fois aux PME, aux industriels et aux distributeurs, sans que le législateur restreigne la liberté contractuelle.

L'article 2 prolonge jusqu'au 15 avril 2026, donc dans trois ans, l'expérimentation du SRP+ 10 sur les produits alimentaires et l'encadrement des promotions sur ces mêmes produits. Je vous proposerai un amendement substantiel, qui instaure, dans le contexte d'inflation importante des produits alimentaires, une « pause » du SRP+ 10 pendant deux ans. Il y a en effet une grande incohérence, voire une forme d'hypocrisie, dans le débat sur ce SRP+ 10.

D'un côté, 600 millions d'euros par an sont prélevés dans la poche du consommateur et sont censés ruisseler vers l'amont agricole. Ce chiffre est avéré. UFC-Que Choisir avait même chiffré à 1,6 milliard d'euros la hausse des prix lors des deux premières années de la mise en place du SRP.

De l'autre côté, aucun acteur – public, privé, agriculteurs, industriels, distribution – ni aucun rapport ne confirme ce ruissellement ; même le ministère ne le dit pas : il indique, pudiquement, que c'est compliqué à vérifier. Lors des auditions, les réponses varient de « nous ne savons pas, nous ne pouvons pas vérifier » à « c'est clairement un échec en la matière ».

Alors que l'inflation alimentaire a atteint 14 % en janvier, que les ménages français rencontrent des difficultés grandissantes qui se traduisent déjà par une baisse de la consommation, il est de notre responsabilité de législateur de ne pas continuer à nous voiler la face pour constater qu'après quatre ans de mise en œuvre et près de 600 millions d'euros ponctionnés chaque année dans le porte-monnaie des consommateurs, aucun des multiples rapports ne fait la transparence sur les montants ou les usages du SRP+ 10. Par ailleurs, rien ne vient démontrer son efficacité au service d'une meilleure rémunération des producteurs !

Pourquoi certains acteurs le défendent-ils ? Leur argument est instructif : ils le défendent, non pas parce qu'il fonctionnerait, même juste un peu, mais parce que, sans lui, ils

craignent que les négociations soient « encore plus âpres, plus dures ». Cela en dit long sur les rapports de force et l'état des négociations commerciales en France !

Sur le fond, cet argument, qui traduit une crainte bien compréhensible, est un leurre, une fuite en avant, qui se justifie d'autant moins que le SRP+ 10 n'existe pas chez nos voisins et que les producteurs ne sont pas pour autant plus mal rémunérés.

Ce qui protège le revenu des agriculteurs dans les lois Egalim 1 et 2, ce sont des dispositions telles que le contrat, la non-négociabilité des matières premières agricoles, un meilleur encadrement des pénalités logistiques, bien plus qu'un supplément de marge offert aux distributeurs sans transparence ou garantie de contrepartie...

D'ailleurs, s'il y a bien un sujet sur lequel tous les acteurs sont à peu près d'accord, c'est sur le fait que la MPA (matière première agricole) a bien été sanctuarisée dans les négociations en 2022, et que cela s'est traduit par une augmentation de 3,5 % du tarif du fournisseur.

Ce qui signifie que, même sans le SRP+ 10, la part des MPA est bel et bien protégée pour autant, et nous en sommes bien conscients, que le processus soit contrôlé et sous la vigilance de la DGCCRF.

Enfin, j'avoue ne pas comprendre la logique qui consisterait à maintenir un SRP+ 10 et à proposer en même temps des « paniers-inflation » à bas prix !

Je vous proposerai également de créer un nouvel article qui élargira les dispositions relatives à l'encadrement des promotions.

C'est un constat bien documenté, et même confirmé par les services de Bercy : si l'encadrement a bien permis de diminuer le taux de promotion sur l'alimentaire, il a soudainement augmenté fortement celui sur les produits des rayons droguerie-parfumerie-hygiène (DPH). Il est en moyenne situé entre 40 % et 50 %, allant même jusqu'à 90 %, ces promotions étant quasi intégralement financées par le fournisseur.

Autrement dit, les fabricants de produits DPH subissent un préjudice collatéral sur lequel nous avons déjà alerté en 2019. Je note d'ailleurs que le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les pratiques de la grande distribution concluait qu'il fallait protéger les produits DPH en leur étendant l'encadrement des promotions. Un rapport de 2021 du député Thierry Benoît recommandait la même chose.

Quels sont les enjeux derrière cette situation ? Des conséquences désastreuses sur les emplois, les investissements et l'innovation.

Il n'est pas objectif de dire que protéger les produits DPH, c'est protéger les grands groupes étrangers, comme un ministre a pu le faire au banc, à l'Assemblée nationale. De nombreuses PME en France fabriquent des produits DPH : Briochin dans les Côtes d'Armor, L'Arbre vert à Poitiers...

De grands groupes, certes étrangers, produisent en France et créent des milliers d'emplois dans leur territoire : la lessive Ariel est fabriquée à Amiens, le dentifrice Signal à Compiègne, etc.

Les mêmes qui plaident pour le *Made in France*, louent les investissements étrangers en France et déploient en ce sens une fiscalité des plus attractives, nous expliquent maintenant qu'il serait tout à fait déplacé de considérer l'activité et les emplois de ces entreprises. Là encore, j'avoue ne pas comprendre la logique.

L'article 1^{er}, bienvenu, rappelle que le code de commerce s'applique à tout contrat entre un acheteur et un fournisseur lorsque les produits sont commercialisés en France ; il précise aussi que ces articles sont d'ordre public et que, sauf si le droit européen en dispose autrement, les tribunaux français sont les seuls compétents pour connaître de ces litiges. C'est une arme supplémentaire, et, espérons-le, définitive, dans la lutte contre l'évasion juridique que représentent certaines centrales d'achat installées à l'étranger afin d'éviter d'appliquer le droit français.

Enfin, les articles 3 *bis* et 3 *ter* renforcent le cadre applicable aux pénalités logistiques. L'article 4 *bis* traduit dans la loi deux recommandations que Daniel Gremillet et moi-même avons formulées en juillet 2022 dans notre rapport sur l'inflation et les négociations commerciales.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Merci à Mme la rapporteure pour ces éclairages sur ce qui reste, hélas, un rituel très complexe en cette période de l'année, marqué par un éternel rapport de force. Des encadrements sont nécessaires, pour que chacun des maillons de la chaîne y trouve son compte.

Il faut regarder ce chantier avec humilité. Il est en effet toujours complexe d'aboutir à l'effet final recherché. Ce texte est à mes yeux une loi Egalim 2+ et n'a pas l'ambition d'être une loi Egalim 3. Il cherche à corriger un certain nombre de déséquilibres. Il a trouvé une unanimité à l'Assemblée nationale. C'est pourquoi il faut aboutir en commission mixte paritaire, même si le Sénat cherchera à mettre sa patte.

Sur l'article 2, le groupe RDPI comprend bien la tentation de rendre 600 millions d'euros aux consommateurs, mais le SRP+ 10 fait partie d'un ensemble, et les lois Egalim 1 et 2, c'est plus que cela : ce sont aussi les contrats écrits, la non-négociabilité des matières premières agricoles, et c'est cet ensemble qui commence à produire des résultats. Par conséquent, au regard de l'impact inflationniste très faible du SRP+ 10, il n'est pas opportun de déséquilibrer l'ensemble de la cathédrale en lui enlevant cette pierre angulaire, à laquelle tous les acteurs sont attachés.

Il est vrai cependant que l'impact du SRP+ 10 n'est pas encore établi sur le prix d'achat en amont ; c'est pourquoi il vaut mieux poursuivre l'expérimentation, pour mieux étudier ses effets.

L'article 3, relatif à la période qui s'ouvrira après le 1^{er} mars dans le cas où un accord ne serait pas trouvé, vise à mettre l'épée dans les reins de tous les acteurs pour les inciter à conclure des accords avant le 1^{er} mars. Les précisions de l'Assemblée nationale et les propositions de notre rapporteure sont intéressantes, mais la rédaction n'est pas encore suffisante. Je doute qu'un fournisseur assigne le distributeur au tribunal dès lors qu'un accord n'aura pas été trouvé sur les modalités du préavis. La séance puis la CMP permettront d'affiner la rédaction.

Certaines précisions de notre rapporteure sont positives : la référence aux « conditions économiques du marché » est un gage de sécurité pour les fournisseurs, même si

le recours au juge n'est pas très fréquent. Nous sommes favorables à la réécriture de l'article 3 *bis* A et à l'augmentation de l'amende administrative en cas de dépassement de la date butoir. En revanche, si les amendements à l'article 2 étaient adoptés, le groupe RDPI s'abstiendrait, dans l'espoir d'une convergence en CMP.

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, vice-présidente -

M. Daniel Gremillet. – Il faut appeler un chat un chat, cette proposition de loi est bien une loi Egalim 3 ! On peut se féliciter que le texte reprenne, pour partie, les propositions de notre groupe de suivi de la loi Egalim ; c'est réconfortant, car nous avons été décriés lorsque nous avons eu le courage de dire que certains points n'allaient pas.

Je soutiens l'approche retenue par notre rapporteure, qui vise à rappeler que les négociations commerciales durent jusqu'au 1^{er} mars, et que le délai d'un mois octroyé en cas d'échec de ces négociations ne doit pas être considéré comme une prolongation de ces dernières, mais doit servir à définir les conditions de vente durant le préavis. Il ne faut pas faire l'amalgame entre ces deux périodes.

Enfin, certains sont tentés de faire preuve d'une certaine timidité à l'égard des produits vendus sous marque de distributeur (MDD), mais si l'on veut sanctuariser les MPA, il faut viser aussi les MDD. Il serait d'ailleurs intéressant de mesurer l'impact des lois Egalim sur la place des produits français par rapport aux produits étrangers dans le marché unique européen.

M. Daniel Salmon. – L'enjeu est de parvenir à une juste répartition de la marge et de trouver le juste prix. L'exercice n'est pas simple ! Il est clair que le ruissellement ne se fait pas. Nous avons déposé un amendement afin d'avoir une vision plus claire, filière par filière, et conditionner la prolongation de l'expérimentation du SRP+ 10 à un examen de ce ruissellement. Par ailleurs, la filière bio est en difficulté ; les marges de la grande distribution sont plus importantes pour le bio, cela soulève des questions. La transparence s'impose.

M. Laurent Duplomb. – Oui, il s'agit d'une loi Egalim 3, qui aurait d'ailleurs pu aller plus loin si le Sénat avait été écouté, notamment sur les centrales d'achat européennes. La grande distribution étant bridée en France dans les négociations commerciales, a choisi de se déporter au niveau européen pour poursuivre ses pratiques antérieures. Nous avons alerté sur le phénomène. À cet égard, la proposition de loi va dans le bon sens.

Une dizaine de filières de fruits et légumes souhaitent sortir du SRP+ 10 : elles démontrent qu'elles perdent des millions d'euros chaque année. J'ai déposé un amendement visant à autoriser ces filières à sortir du dispositif, dans le prolongement des propositions que j'avais émises lors de l'examen de la loi Egalim 2, avec l'accord du ministre de l'époque. Notre rapporteure souhaite aller plus loin et autoriser toutes les filières à sortir du SRP+ 10.

L'article 3 vise à lutter contre le déséquilibre qui oblige un fournisseur, en cas d'absence d'accord avec le distributeur, de continuer à lui fournir des produits au prix de l'année précédente, ce qui, en période d'inflation, le pénalise. L'enjeu est de parvenir à une rédaction équilibrée, tout en tenant compte de la taille des distributeurs. J'espère que nous parviendrons à trouver la meilleure rédaction.

Sur les pénalités, nous sommes sur la bonne voie ; nous ne pouvons pas accepter certaines pratiques que l'on pourrait presque qualifier de mafieuses de la part de la grande

distribution, lorsqu'elle prélève des frais sans raison sur des factures alors que les produits ont bien été livrés, en bon état. Nous devons continuer à travailler sur les pénalités pour assainir les pratiques de la grande distribution, qui sont parfois peu respectueuses de leurs fournisseurs.

Enfin, j'ai déposé un amendement visant à prévoir la non-négociabilité de la matière première agricole dans les MDD. La loi Egalim 1 a favorisé le développement des MDD, en volume comme en chiffre d'affaires. Il faut sanctuariser le prix d'achat des MPA dans ces MDD.

M. Henri Cabanel. – Peu importe le nom de la proposition de loi, Egalim 3 ou autre, l'essentiel est de trouver le juste prix à toutes les étapes, du fournisseur jusqu'au consommateur, et un partage équitable de la valeur. Des lois successives ont été adoptées, mais elles semblent insuffisantes : peut-être n'ont-elles pas été suffisamment préparées en amont ; le Sénat n'a pas été suffisamment écouté non plus. L'enjeu est de rééquilibrer le combat dans les négociations commerciales – tâche complexe et ardue ! – entre, d'un côté, les tout-puissants, la grande distribution, qui est bien organisée avec des centrales d'achat nationales, voire européennes, et, d'un autre côté, des organisations professionnelles mal organisées.

En ce qui concerne le SRP, je rejoins la position de M. Duplomb : certaines filières veulent sortir de ce dispositif, notamment celle des fruits et légumes, qui n'a pas d'activité de transformation, car le fruit est cueilli, conditionné, puis vendu. Pourquoi ne pas donner la possibilité de sortir de ce mécanisme à toutes les filières ?

Sur les MDD, ce sont peu ou prou les mêmes fournisseurs que pour les autres produits. On ne peut donc pas avoir deux visions différentes ; il faut donc intégrer les MDD au système.

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les négociations commerciales sont toujours très difficiles depuis la loi Egalim – le terme de « combat » est justifié – et le climat est toujours aussi tendu.

Le SRP+ 10 fait partie d'un ensemble, certes, mais ce sont les autres dispositifs qui ont des conséquences concrètes sur le revenu des agriculteurs : le contrat, la non-négociabilité des matières premières agricoles, etc. Ces mécanismes ont des effets tangibles, quantifiables et traçables, à la différence du SRP+ 10. De plus, on dispose d'une évaluation sur 4 ans, qui démontre que le dispositif n'atteint pas ses objectifs. Son efficacité est inexistante : 600 millions d'euros par an sont prélevés dans la poche du consommateur, sans ruissellement vers l'amont agricole.

En ce qui concerne les MDD, la rédaction actuelle est perfectible, nous en proposerons une autre en vue de la séance.

La rédaction que je vous propose, prévoyant la suspension du SRP+ 10, répond aux attentes de la filière des fruits et légumes.

Enfin, en ce qui concerne l'article 3, si aucun accord n'a été trouvé et que le fournisseur décide de ne plus livrer le distributeur, c'est ce dernier qui saisira le juge afin d'ordonner la reprise des livraisons. S'ouvrira alors une période de négociations, où le juge

pourra se pencher sur la prise en compte des conditions économiques du marché. Il pourra conclure, le cas échéant, que le prix indiqué dans le préavis doit être revalorisé.

Le système est très complexe et évolue en fonction des contournements mis en œuvre par les acteurs. C'est ce qui fait la complexité de notre travail.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, il me revient maintenant de préciser le périmètre indicatif de la proposition de loi. Je vous propose de considérer que ce périmètre inclut des dispositions relatives : à la transparence et à l'encadrement des relations commerciales, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées en matière commerciale ; à l'encadrement des négociations commerciales ; et à la détermination du seuil de revente à perte pour certaines catégories de produits et à l'encadrement des promotions portant sur ces produits.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-39 est de coordination juridique.

L'amendement COM-39 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-37 tend à prévoir une dérogation pour l'arbitrage au principe de compétence exclusive des tribunaux français. L'article 1^{er} consacre la compétence exclusive des tribunaux français pour connaître des litiges portant sur des produits commercialisés en France. Il existe une interrogation quant au traitement réservé aux procédures d'arbitrage. Les clauses d'arbitrage, librement définies par les parties, permettent en effet de choisir de porter le litige devant un arbitre plutôt qu'un juge, afin de gagner en célérité notamment. L'objectif de cet article 1^{er}, vertueux, n'est pas d'empêcher le recours à l'arbitrage, bien entendu. Nous sommes encore en train de vérifier avec les services juridiques du ministère si cet amendement est déjà satisfait, ou non, par l'article 1^{er}. Nous attendons leur retour. C'est pourquoi j'é mets un avis de sagesse dans l'immédiat sur cet amendement.

L'amendement COM-37 est adopté.

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

Article 2

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les amendements COM-40, COM-11 et COM-35 tendent à réécrire l'article 2. Les amendements identiques COM-11 et COM-35 visent à diminuer de trois à deux ans la prolongation de l'expérimentation du SRP+ 10. L'amendement COM-5 prévoit que cette réduction s'applique également à l'expérimentation sur l'encadrement des promotions.

Mon amendement COM-40 prévoit de suspendre l'application du SRP+ 10 pendant deux ans compte tenu du contexte inflationniste, comme indiqué dans la discussion générale.

Il vise aussi à exclure la filière des fruits et légumes frais de l'application du SRP+ 10. Cela ne s'appliquera bien sûr qu'en 2025, à la fin de la pause du SRP+ 10. Des rapports attestent que le SRP+ 10 s'est traduit, pour certaines filières, par des négociations encore plus rudes, le distributeur voulant conserver le produit sous un prix dit « psychologique ». La loi Egalim 2 avait autorisé l'interprofession à demander une dérogation ; mais force est de constater qu'en son sein, certains distributeurs bloquent, ce qui empêche de transmettre la demande au ministre. Laurent Duplomb a déposé un amendement en ce sens, mais comme ce dernier crée un article additionnel après l'article 2, il sera par définition incompatible avec celui-ci. Sur le fond, mon amendement prévoit en outre que le ministre puisse, par arrêté, réintégrer certains fruits et légumes s'il le juge nécessaire. Si mon amendement était adopté, les autres amendements deviendraient sans objet.

Je souhaite aussi rectifier mon amendement pour le gager, car si un distributeur baisse les prix, les recettes de TVA pourraient diminuer ; il convient donc de créer une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts pour compenser la perte de recettes pour l'État.

M. Franck Montaugé. – Si j'ai bien compris, aucune évaluation sérieuse du SRP+ 10 n'a été faite. On doit se prononcer sans pouvoir s'appuyer sur des faits objectifs.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Des rapports ont été réalisés, notamment celui de la DGCCRF pour les années 2019 et 2020. On manque d'éléments attestant le ruissellement. Les agriculteurs disent clairement qu'ils n'en constatent aucun. L'association UFC-Que Choisir chiffre à 800 millions par an le coût du SRP+ 10 pour le consommateur.

M. Franck Montaugé. – Nous avons tous été sollicités par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), les Jeunes Agriculteurs, etc., pour prolonger le dispositif. Vous n'allez pas dans ce sens.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – La FNSEA ne s'appuie sur aucun élément fondé démontrant que la rémunération des agriculteurs a augmenté avec le SRP+ 10. Elle craint en revanche que sa suppression n'entraîne un durcissement des relations commerciales. Il est difficile de prolonger un dispositif qui coûte 600 millions par an aux consommateurs, alors que les évaluations des expérimentations en cours depuis 4 ans montrent qu'il est inefficace ! Si le raisonnement des agriculteurs est compréhensible, le législateur doit se fonder sur la réalité du marché, en prenant en compte les conséquences pour les consommateurs en période d'inflation. Si l'on craint une réaction des distributeurs, il faudrait alors renoncer aussi à encadrer les pénalités, sources de marges considérables pour les distributeurs !

La meilleure garantie d'une bonne rémunération des agriculteurs, c'est le contrat et la non-négociabilité des MPA, autant d'outils qui sanctuarisent les prix et auxquels nous ne touchons pas. À l'inverse, avec le SRP+ 10, on s'en remet au bon vouloir du distributeur.

M. Daniel Gremillet. – La proposition de notre rapporteure n'est pas faite au doigt mouillé ! Elle s'appuie sur tout le travail du groupe de suivi du Sénat sur la loi Egalim,

qui a montré que nos craintes lors du vote de la loi étaient justifiées. La DGCCRF et l'UFC-Que Choisir le confirment aussi. La loi Egalim visait à sanctuariser la MPA, y compris d'ailleurs aux dépens des matières premières industrielles (MPI), ce qui sera source de difficultés d'ailleurs en raison de la hausse des prix de l'énergie. Je soutiens l'amendement de notre rapporteure, qui permet de trouver le bon équilibre, à la fois pour les agriculteurs et pour les consommateurs. Les premières évaluations montrent qu'en raison du développement des MDD, les agriculteurs n'ont pas gagné autant qu'ils auraient dû avec la sanctuarisation des MPA, tandis que les consommateurs ont été perdants.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Le rapport de la DGCCRF montre l'impact très faible du SRP+ 10 sur l'inflation : la hausse des prix attribuable à la loi Egalim n'est que de 0,17 %, tandis que le prix des fruits et légumes a baissé de 0,21 %, ce qui conforte l'analyse de Laurent Duplomb. On manque certes d'éléments pour mesurer le ruissellement. Mais n'est-ce pas un argument pour poursuivre les expérimentations en cours ? Si on supprime le SRP+ 10, on revient au SRP+ 0, avec le risque que les négociations commerciales soient encore plus tendues. C'est pourquoi il convient de maintenir le SRP+ 10, en tant qu'élément d'un ensemble de dispositions.

M. Henri Cabanel. – Nous nous sommes tous fait bernier, car il n'y a pas eu de ruissellement ! Plutôt que de céder aux demandes des uns ou des autres, restons-en à la philosophie de la loi : trouver le juste prix pour le fournisseur comme pour le consommateur. Je ne comprends pas comment on peut vendre des produits sans faire de marges ! Dans ce cas, ce n'est pas le juste prix. Cette pratique alimente la guerre des prix entre les distributeurs. Laissons donc le choix aux filières qui le souhaitent de sortir du SRP+ 10.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Je laisse le soin à chacun d'apprécier si un coût de 600 millions pour le consommateur représente, ou non, un impact inflationniste limité...

Doit-on craindre un durcissement des négociations si on supprime le SRP+ 10 ? Les négociations seront plus dures sur les MPI, en effet, mais elles le sont déjà ! Tous les fournisseurs le disent, ils n'arrivent pas à répercuter les hausses liées aux coûts des matières industrielles. Les MPA, quant à elles, sont sanctuarisées, grâce à leur non-négociabilité depuis Egalim 2.

Les pénalités sont devenues un élément de marge des distributeurs. Nous les encadrons de manière draconienne. Il est évident que les distributeurs s'efforceront de récupérer ailleurs ce qu'ils ne gagneront plus avec les pénalités.

Le vrai sujet est donc d'encadrer les négociations, de préserver les MPA, d'accompagner les filières pour les aider à inscrire dans les contrats leurs coûts de production. Les négociations sont âpres, on ne peut pas s'en remettre au bon vouloir des distributeurs. Il existe aussi de fortes présomptions que le SRP+ 10 ait été utilisé pour favoriser les MDD et étrangler les autres marques. L'avantage de ce débat est qu'il nous permet de lever le voile sur les pseudo-effets positifs du SRP+ 10.

M. Laurent Duplomb. – Nous devons soutenir l'amendement de notre rapporteure, la rédaction pourra être améliorée en séance et en CMP. Ne pas l'adopter reviendrait à renier le travail que nous avons réalisé depuis 4 ans. Le ruissellement ne fonctionne pas, le SRP + 10 crée de nouveaux problèmes à certaines filières, comme celle des fruits et légumes. Il est donc logique de tenir compte de ces constats.

L'amendement COM-40, ainsi modifié, est adopté. En conséquence, les amendements COM-11, COM-35 et COM-5 deviennent sans objet.

L'article 2 est adopté ainsi rédigé.

Après l'article 2

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-18 rectifié prévoit un affichage détaillé des obligations réciproques et des prix convenus entre fournisseurs et distributeurs dans la convention relative aux produits de grande consommation. J'y suis favorable. Appliquer ce qu'on appelle le « ligne à ligne » à tous les produits de grande consommation était déjà la volonté du législateur lors des débats sur la loi Egalim 2, mais le périmètre retenu à l'époque ne permettait de traiter que des produits alimentaires. Il paraît de bon sens que les distributeurs qui proposent des services en échange d'une baisse du tarif définissent clairement quel est le service proposé, et sa valeur.

L'amendement COM-18 rectifié est adopté et devient article additionnel.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-26 tend à exclure la filière des fruits et légumes de l'application du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte. Je demande le retrait ou, à défaut, avis défavorable, car l'article 2 tel que nous venons de le modifier contient déjà ces dispositions. Par ailleurs, il est précisé dans l'article 2 que le ministre pourra réintégrer certains fruits et légumes dans le SRP+ 10 si nécessaire.

M. Laurent Duplomb. – L'amendement de notre rapporteure est plus large en effet. Je n'avais pas prévu à ce stade la possibilité pour le ministre de réintégrer certains fruits et légumes dans le SRP+ 10 si nécessaire. J'aurais préféré pouvoir en discuter en séance et en CMP.

L'amendement COM-26 devient sans objet.

Article 2 bis (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-41 vise à supprimer cet article, qui concerne la demande de rapport au Gouvernement sur le SRP+ 10. En effet, l'article 2 que nous venons d'adopter inclut déjà cette demande de rapport.

L'amendement COM-41 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-21 devient sans objet.

L'article 2 bis est supprimé.

Après l'article 2 bis (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement COM-22. Il serait utile en effet que l'Observatoire de la formation des prix et des marges ait un regard précis sur la répartition de la valeur ajoutée en matière d'agriculture biologique.

L'amendement COM-22 est adopté et devient article additionnel.

Avant l'article 2 ter (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les amendements identiques COM-42, COM-1 rectifié *bis*, COM-6 rectifié et COM-30 rectifié *bis* visent à étendre au non-alimentaire l'encadrement des promotions qui existe aujourd'hui uniquement pour les produits alimentaires. Il est désormais très clair que les promotions « chocs », pour faire des produits d'appel, se sont déplacées de l'alimentaire vers la droguerie, la parfumerie, l'hygiène (DPH) : le taux de promotion est de plus de 41 %, et atteint pour certaines opérations 80 % ou 90 %. Or ces promotions ne sont pas financées par la marge du distributeur, mais par le fournisseur lui-même, à qui il est exigé de fournir une partie importante de sa production à prix cassés. Autrement dit, nous faisons face à une situation de destruction de valeur dans des secteurs pourtant bien implantés territorialement, qui emploient des dizaines de milliers de salariés, dans des usines de production de plus en plus innovantes.

Je souhaiterais m'arrêter un instant sur un argument entendu dans le débat public, selon lequel cette mesure reviendrait à aider les grandes multinationales étrangères. C'est triplement faux. D'abord, nombre de PME fabriquent des produits DPH en France. Les produits d'entretien Briochin viennent des Côtes d'Armor, les produits L'Arbre Vert viennent de Poitiers, les produits Vigor et Baranne sont français, etc. Deuxièmement, même quand ce sont de grands groupes, ils ont des usines de production en France. Enfin, il est faux de dire que tout va bien parce qu'un groupe international affiche des résultats satisfaisants. Un groupe international regarde la rentabilité pays par pays ; or force est de constater que celle en France se détériore avec ces promotions chocs. Il importe de lutter contre la désindustrialisation de notre pays.

Je précise que l'effet inflationniste de cette mesure sera minime, voire inexistant, et en tout état de cause largement inférieur à la baisse d'inflation résultant de la pause du SRP+ 10. En effet aujourd'hui les trois quarts du marché DPH en valeur sont promus à moins de 25 % en volume : ils sont en moyenne promus pour 19 % du volume. Autrement dit, les distributeurs, qui rivalisent d'idées pour apparaître moins chers que leurs concurrents, pourront promouvoir davantage ces produits. Cet amendement les oblige seulement à en faire un peu moins sur les 25 % du marché qui font aujourd'hui l'objet de promotions très agressives (lessives, couches bébés ...).

Les amendements identiques COM-42, COM-1 rectifié bis, COM-6 rectifié et COM-30 rectifié bis sont adoptés et deviennent article additionnel.

Article 2 ter (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-43 tend à réécrire cet article pour prolonger l'expérimentation des conventions tripartites entre les agriculteurs, les industriels et les distributeurs jusqu'à la fin de l'année 2025, avec remise à ce moment d'un rapport d'évaluation.

L'amendement COM-43 est adopté.

L'article 2 ter est adopté ainsi rédigé.

Après l'article 2 ter (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Les amendements identiques COM-2 et COM-7 reviennent en fait à supprimer le régime des négociations commerciales en

France. En effet, ils visent à ce que, dès qu'un fournisseur propose un nouveau tarif au distributeur, ce dernier soit tenu de l'accepter, sans discussion. Seules les discussions sur les services de coopérations commerciales seraient autorisées. Ils font donc courir un réel risque inflationniste, et seraient contraires à la liberté du commerce et de l'industrie. Le rapport de force serait fortement déséquilibré, mais dans le sens inverse cette fois-ci. Du reste, les négociations ne seraient plus encadrées dans le calendrier ; or lorsque nous avons testé cette hypothèse auprès des acteurs, tous, qu'ils soient publics ou privés, nous ont indiqué leur attachement à ce que la date du 1^{er} mars soit conservée. Avis défavorable à ces deux amendements.

L'amendement COM-2 est retiré et l'amendement COM-7 est rejeté.

Article 3

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement COM-8 qui vise à supprimer l'article 3. Je vous proposerai plutôt de l'améliorer.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Mon amendement COM-44 représente une position d'équilibre qui permettra d'apaiser les tensions et les craintes, car il remplit un triple objectif : éviter les livraisons à perte pour le fournisseur, éviter le risque de rupture de rayon pour le distributeur, et éviter le risque de déréférencement pour les PME.

Il existe une très forte divergence d'appréciation entre fournisseurs et distributeurs sur ce qu'il doit se passer durant le préavis de rupture, lorsqu'ils ne parviennent pas à un accord au 1^{er} mars ; et cette situation est plus probable en période d'inflation.

En effet, d'un côté les distributeurs considèrent que durant le préavis de rupture, qui peut durer 10, 12 voire 18 mois, le fournisseur doit les livrer à l'ancien tarif, puisqu'ils ne se sont pas mis d'accord sur le nouveau. Ils s'appuient pour cela sur une jurisprudence ancienne, qui ne traitait même pas de produits de grande consommation. Il y a en effet peu de jurisprudence plus récente, car les fournisseurs et distributeurs n'envoient pas en justice leur cocontractant, même lorsqu'il y a litige.

De l'autre côté, les fournisseurs expliquent que livrer pendant douze mois à l'ancien tarif, c'est livrer à un tarif devenu caduc parce que depuis, leurs coûts ont augmenté ; pour certains, c'est même de la livraison à perte. Ils soulignent en outre que la situation actuelle incite les distributeurs à ne pas signer d'accord au 1^{er} mars, car ils savent qu'ils seront quand même livrés, et qui plus est à un ancien tarif, donc un tarif plus faible. C'est un avantage dans l'absolu pour eux, mais aussi en relatif par rapport aux autres distributeurs qui, eux, auraient accepté des hausses de tarif.

Face à ce constat, l'article 3 prévoit que s'il n'y a pas d'accord au 1^{er} mars, les parties peuvent saisir le médiateur pour un mois. Pendant ce mois supplémentaire, elles peuvent continuer de négocier le tarif, ou négocier un préavis de rupture. S'il n'y a toujours pas d'accord au 1^{er} avril, alors la relation s'interrompt brutalement. Le distributeur ne peut plus rien commander, et le fournisseur n'est pas tenu de livrer quoi que ce soit.

Cette solution n'est pas satisfaisante. Déjà, car elle revient à dire que *de facto*, les négociations durent quatre mois en France et non plus trois. Il y a fort à parier que les parties

vont toutes utiliser ce mois supplémentaire sous l'égide du médiateur ; or ce dernier ne peut pas intervenir pour des dizaines de milliers de références. Ensuite, une rupture soudaine de la relation en cas de désaccord crée des risques réels : le risque de rupture de rayon, si le distributeur n'est plus livré ; ou encore le risque de déréférencement brutal, surtout pour les PME, mais pas uniquement, puisque le préavis de rupture n'existe plus dans cet article 3.

L'amendement que je vous propose permet de résoudre l'ensemble de ces problèmes. Il précise que le préavis de rupture doit tenir compte, non pas uniquement de la durée de la relation, comme c'est le cas aujourd'hui, mais aussi des conditions économiques du marché sur lequel opèrent les parties. Ces conditions économiques seront précisées par le juge, mais on peut déjà mentionner par exemple le taux d'inflation des intrants, la hausse moyenne de tarif acceptée par les distributeurs qui ont accepté un accord, etc.

Par ailleurs, cet amendement précise que, dans l'alimentaire, le tarif applicable durant le préavis doit au moins intégrer l'évolution des matières premières agricoles, pour qu'elles continuent à être sanctuarisées.

Désormais, les fournisseurs pourront exiger que le préavis ne se fasse pas à l'ancien tarif, puisque les conditions économiques ont changé ; les distributeurs ne risqueront plus l'arrêt des livraisons, car le préavis est maintenu ; et les PME ne risqueront plus le déréférencement soudain, puisqu'elles disposeront toujours du préavis.

En outre, le fournisseur insatisfait pourra toujours saisir le juge s'il considère le tarif comme trop faible, charge à ce juge ensuite de dire quelles sont les conditions économiques dont il doit être tenu compte pour déterminer le prix équitable pour les deux parties.

Toutes ces modifications ne sont pas expérimentales, mais pérennes. Cet amendement conserve juste la possibilité pendant trois ans de saisir le médiateur en cas de désaccord au 1^{er} mars, mais uniquement pour négocier ce préavis, pas pour prolonger les négociations d'un mois supplémentaire.

Par conséquent, je demande le retrait pour tous les amendements sur cet article 3, puisqu'ils sont par nature incompatibles avec celui-ci et, surtout, désormais satisfaits.

Mon amendement prévoit en effet la rétroactivité du tarif pendant le préavis, ce qui satisfait les amendements COM-31 rectifié et l'amendement COM-15. Il en va de même pour l'amendement COM-32 rectifié, puisqu'il n'y a plus de rupture des relations, ainsi que pour les amendements identiques COM-3 et COM-36, puisque les PME sont désormais protégées, et enfin pour l'amendement COM-12, le médiateur tenant naturellement compte de la taille des entreprises lorsqu'il formule des recommandations.

L'amendement COM-44 est adopté. En conséquence, les amendements COM-31 rectifié, COM-12, COM-15, COM-32 rectifié, COM-3, et COM-36 deviennent sans objet.

L'amendement COM-13 est retiré.

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

Article 3 bis A (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-45 prévoit un doublement de la sanction en cas de réitération du non-respect de la date butoir du 1^{er} mars.

L'amendement COM-45 est adopté.

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

Après l'article 3 bis A (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-54 précise que les aspects logistiques négociés entre un fournisseur et un distributeur doivent être formalisés dans une convention qui est différente de la convention tarifaire habituelle.

Il est en effet fait le constat aujourd'hui que les conditions logistiques sont généralement juste indiquées en annexe de la fameuse convention du 1^{er} mars, et qu'elles sont à peine abordées en toute fin des négociations. Certains distributeurs conditionnent même la signature du tarif au fait que ses conditions logistiques soient entièrement acceptées, sans réel débat, par le fournisseur.

En distinguant les deux documents, et en précisant que la date du 1^{er} mars ne s'applique pas à la convention logistique, cet amendement permettra aux parties qui le souhaitent de discuter de ces conditions logistiques à un autre moment dans l'année, lorsque les tensions des négociations sont retombées. Ce n'est donc pas une obligation, mais une faculté.

L'amendement COM-54 est adopté et devient article additionnel.

Article 3 bis (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Mon amendement COM-46 précise à quoi s'applique le plafond de 2 % pour le montant maximal de pénalités logistiques pouvant être infligées. Les 2 % s'appliqueront non pas à la valeur des produits manquants, auquel cas le préjudice subi par le distributeur ne serait pas du tout indemnisé, ni à la valeur de l'intégralité de la commande, car sinon la pénalité serait disproportionnée par rapport au préjudice subi, mais à la valeur de la catégorie de produits au sein de laquelle le manquement a eu lieu. Je prends un exemple : si un camion livre 1 000 yaourts, ainsi que 1 000 mottes de beurre, et que seuls des yaourts manquent à l'appel, la pénalité sera plafonnée à 2 % de la valeur des 1 000 yaourts, et non pas de toute la commande qui incluait aussi des mottes de beurre. Bien sûr, si *in fine* le montant de pénalité est considéré comme trop élevé, le fournisseur peut toujours le contester au motif qu'il n'est pas proportionné au préjudice subi.

Mon amendement supprime aussi le fait que la loi fixe directement un taux de service. Les situations sont extrêmement variées : les produits sont différents, tout comme les chaînes d'approvisionnement, la taille du fournisseur, l'attachement du consommateur, etc. Il faut donc mieux garder la situation actuelle, à savoir que la loi indique qu'une marge d'erreur raisonnable doit être respectée, et cette marge est vérifiée par la DGCCRF ou le juge s'ils sont saisis.

Ensuite, mon amendement interdit d'appliquer des pénalités pour un manquement remontant à plus d'un an ; il oblige le distributeur, lorsqu'il facture une pénalité, à transmettre en même temps les preuves du préjudice.

Enfin, mon amendement précise dans quelles conditions le Gouvernement peut suspendre les pénalités logistiques en cas de crise affectant les chaînes d'approvisionnement.

L'amendement COM-46 est adopté. En conséquence les amendements COM-34 rectifié, COM-14 et COM-4 rectifié bis deviennent sans objet. L'amendement COM-33 rectifié est retiré.

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

Après l'article 3 bis (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure. – Avis favorable aux amendements identiques COM-23 rectifié et COM-25 rectifié qui visent à exclure les grossistes du régime des pénalités logistiques. Les grossistes se retrouvent en effet entre deux feux : en amont, ils sont soumis au nouveau régime issu d'Egalim 2, c'est-à-dire que les pénalités qu'ils peuvent infliger sont limitées, et en aval ils peuvent se voir infliger des pénalités supérieures, car celles-ci relèvent du code civil et non plus du code de commerce.

Les amendements identiques COM-23 rectifié et COM-25 rectifié sont adoptés et deviennent article additionnel.

Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure. – Demande de retrait de l'amendement COM-24 rectifié qui vise à interdire la facturation de pénalités logistiques sans démonstration concomitante du préjudice. Cet amendement est désormais satisfait par le nouvel article 3 bis que nous venons de modifier.

L'amendement COM-24 rectifié est retiré.

Article 3 ter (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure. – L'article 3 ter prévoit que les distributeurs communiquent chaque année à la DGCCRF le montant de pénalités infligées et effectivement perçues, et que les fournisseurs en fassent autant. Ce faisant, l'administration pourra plus facilement diligenter des enquêtes en cas d'informations erronées, ou divergentes.

Mon amendement COM-47 prévoit que dans les communications, le montant de pénalités soit distingué mois par mois, pour faciliter les comparaisons ; on sait par exemple qu'il y en a beaucoup plus qui sont infligées en fin d'année. Cet amendement oblige les distributeurs également à communiquer sur les pénalités 2021 et 2022, pour vérifier si la loi Egalim 2 a eu un effet en la matière. Par ailleurs, il prévoit que le Gouvernement remet chaque année aux présidents des commissions des affaires économiques du Sénat et de l'Assemblée nationale, une synthèse de ces informations reçues.

L'amendement COM-47 est adopté.

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

Article 4

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'article 3 traduit une recommandation que Daniel Gremillet et moi-même avions faite en juillet 2022, à savoir que l'attestation du tiers indépendant parvienne aux distributeurs en amont des négociations, plutôt qu'*a posteriori*. Avis défavorable à l'amendement COM-9 qui supprime la deuxième attestation : ni les industriels ni les distributeurs ne souhaitent sa suppression. Ils la perçoivent comme une protection, une preuve que tout s'est bien passé, qu'ils pourront éventuellement produire devant un juge s'il y a litige.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Mon amendement COM-48 prévoit simplement que le fournisseur doit fournir au tiers indépendant une note méthodologique précisant comment il fait le lien entre l'évolution des cours des MPA et le nouveau tarif qu'il propose. Nous nous sommes en effet rendu compte que le tiers indépendant atteste le tarif sur la base des éléments fournis par le fournisseur, mais qu'il n'atteste pas du tout la méthode, ni même l'exhaustivité des pièces produites. Il juge quelque peu à l'aveugle, d'une certaine façon. Par ailleurs, nous précisons explicitement que le fournisseur doit transmettre l'attestation au distributeur.

L'amendement COM-48 est adopté.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-10 tend à interdire au distributeur d'exiger la communication par le fournisseur des pièces justificatives transmises au tiers indépendant. J'y suis défavorable. Cet amendement risque de soulever plus de difficultés qu'il n'en résout. En effet, il ne faudrait pas que toute sollicitation soit interdite, car certains fournisseurs sont tout à fait d'accord pour transmettre certaines pièces supplémentaires au distributeur, pour justifier les hausses demandées. Or un distributeur qui, dans une relation non soumise à tension, car il en existe tout de même, souhaiterait solliciter certains documents, se retrouverait dans l'illégalité. Si cet amendement vise surtout à interdire le fait de forcer le fournisseur à transmettre ces pièces, alors il est déjà satisfait. Elles font partie du secret des affaires, et il n'est pas autorisé de contraindre qui que ce soit à les communiquer. Si cela se produit, c'est au fournisseur de saisir le juge, mais la loi est déjà très stricte sur ce point.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

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

Après l'article 4

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-17 rectifié vise à étendre le principe de non-discrimination tarifaire à tous les produits de grande consommation et non uniquement aux produits alimentaires. Je comprends l'intention des auteurs de cet amendement, mais dans les faits, il ne traduit pas du tout cette intention. En effet, cet amendement conserve le fait que la non-discrimination ne s'applique qu'aux produits alimentaires ; et l'article du code de commerce auquel il fait référence, l'article L. 443-4, ne concerne pas la convention tarifaire, mais le fait que les indicateurs de coût de production doivent être mentionnés dans les CGV. Nous pourrions revenir dessus en

séance, avec un dispositif plus opérant, si vous le souhaitez. En attendant, demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-17 rectifié est retiré.

Les amendements COM-19 rectifié bis et COM-20 rectifié bis sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-27 rectifié prévoit la prise en compte du coût des matières premières agricoles dans la détermination du tarif d'un produit vendu sous marque de distributeur. Il y a effectivement un travail à réaliser en matière de sanctuarisation des MPA dans les MDD. Cependant, cet amendement indique seulement qu'il est tenu compte du coût d'achat de la MPA, au moment de la signature du contrat. Ça ne veut pas dire qu'elle est sanctuarisée : ils peuvent en tenir compte à hauteur de très peu. Je vous propose donc de le retirer et que nous travaillions ensemble, d'ici à la séance, pour proposer un dispositif plus exigeant.

L'amendement COM-27 rectifié est retiré.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-28 rectifié prévoit qu'un décret fixera les modalités d'application du régime des pénalités logistiques. Un tel décret ne paraît pas nécessaire. D'une part, la loi est désormais claire, depuis la loi Egalim 2 et *a fortiori* à la suite des amendements que nous avons adoptés à l'article 3 bis. D'autre part, prévoir un décret va relancer une période de flou juridique jusqu'à ce qu'il soit édicté. De l'avis général, les lignes directrices publiées par la DGCCRF à notre demande, en juillet 2022, ont permis de clarifier la doctrine et servent d'outils pour sanctionner les manquements. Il semble dès lors préférable de s'en tenir à ces lignes directrices. Retrait sinon avis défavorable.

L'amendement COM-28 rectifié est retiré.

Article 4 bis (nouveau)

L'amendement rédactionnel COM-49 est adopté.

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

Article 4 ter (nouveau)

L'article 4 ter est adopté sans modification.

Article 5 (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Mon amendement COM-50 ainsi que les amendements COM-16 rectifié et COM-29 rectifié bis tendent à clarifier des dispositions du code de commerce applicables aux grossistes.

Les amendements identiques COM-50, COM-16 rectifié et COM-29 rectifié bis sont adoptés.

L'article 5 est ainsi rédigé.

Article 6 (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'article 6 prévoit qu'un décret fixe la liste de produits pour lesquels l'obligation d'avoir une clause de renégociation n'est pas applicable. L'intention est tout à fait légitime, puisque par exemple des contrats de vente à terme dans les filières céréales sont par nature incompatibles avec une telle clause. Leur intérêt même repose dans le fait que le prix est fixé à l'avance. Il me semble néanmoins nécessaire de prévoir qu'une dérogation à une telle obligation générale fasse d'abord l'objet d'une demande motivée de l'interprofession représentative des produits concernés, pour garder une forme de « traçabilité » de l'action du ministre en la matière. C'est l'objet de mon amendement COM-51 rectifié, qui réécrit l'article 6 en ce sens.

L'amendement COM-51 rectifié est adopté.

L'article 6 est adopté ainsi rédigé.

Article 7 (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Mon amendement COM-52 permet de ne pas inclure dans l'obligation des contrats qui sont fondés sur le fait qu'une partie du prix payé au producteur dépend d'indicateurs observés *a posteriori*.

L'amendement COM-52 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8 (nouveau)

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-53 tend à supprimer cet article, devenu redondant avec le nouvel article 3 *ter*.

L'amendement COM-53 est adopté.

L'article 8 est supprimé.

Intitulé de la proposition de loi

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – L'amendement COM-38 tend à modifier l'intitulé de la proposition de loi pour tirer les conséquences des modifications apportées par la commission des affaires économiques. Je propose comme intitulé : « Proposition de loi tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs ».

L'objet des différents articles n'est en effet pas tant de sécuriser l'approvisionnement des Français en produits de grande consommation, que de rééquilibrer le rapport de force dans les relations commerciales.

L'amendement COM-38 est adopté.

L'intitulé du projet de loi est ainsi modifié.

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

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

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LOISIER, rapporteure	39	Coordination juridique	Adopté
M. MENONVILLE	37	Dérogation pour l'arbitrage au principe de compétence exclusive des tribunaux français	Adopté
Article 2			
Mme LOISIER, rapporteure	40 rect.	Suspension durant deux ans de l'application du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte	Adopté
M. TISSOT	11	Réduction de la durée d'expérimentation du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte	Satisfait ou sans objet
M. GAY	35	Réduction de la durée d'expérimentation du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte	Satisfait ou sans objet
Mme BERTHET	5	Réduction de la durée d'expérimentation du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte et de l'encadrement des promotions	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 2			
M. CADEC	18 rect.	Affichage détaillé des obligations réciproques et de leur prix convenus entre fournisseurs et distributeurs dans la convention relative aux produits de grande consommation	Adopté
M. DUPLOMB	26 rect.	Exclusion de la filière des fruits et légumes de l'application du relèvement de 10 % du seuil de revente à perte	Satisfait ou sans objet
Article 2 bis (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	41	Suppression d'article	Adopté
M. SALMON	21	Poursuite de l'expérimentation du relèvement du seuil de revente à perte sous réserve des conclusions du rapport d'évaluation	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 2 bis (nouveau)			
M. SALMON	22	Précision des compétences de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires pour ce qui relève de l'agriculture biologique	Adopté
Article(s) additionnel(s) avant Article 2 ter (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	42	Extension de l'encadrement des promotions sur les produits alimentaires aux produits de grande consommation	Adopté
Mme FÉRAT	1 rect. bis	Extension de l'encadrement des promotions sur les produits alimentaires aux produits de grande	Adopté

		consommation	
Mme BERTHET	6 rect.	Extension de l'encadrement des promotions sur les produits alimentaires aux produits de grande consommation	Adopté
M. DUPLOMB	30 rect. <i>bis</i>	Extension de l'encadrement des promotions sur les produits alimentaires aux produits de grande consommation	Adopté
Article 2 ter (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	43	Prolongation de l'expérimentation des conventions tripartites	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 2 ter (nouveau)			
Mme ESTROSI SASSONE	2	Application automatique du tarif du fournisseur sans négociation possible	Retiré
Mme BERTHET	7	Application automatique du tarif du fournisseur sans négociation possible	Rejeté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BERTHET	8	Suppression d'article	Rejeté
Mme LOISIER, rapporteure	44	Précision relative aux éléments d'un préavis de rupture de relation commerciale	Adopté
M. DUPLOMB	31 rect.	Rétroactivité du tarif conclu en médiation	Satisfait ou sans objet
M. TISSOT	12	Prise en compte de la taille des entreprises par la médiation des relations commerciales agricoles	Satisfait ou sans objet
M. TISSOT	15	Rétroactivité du tarif conclu en médiation	Satisfait ou sans objet
M. DUPLOMB	32 rect.	Extinction de la convention écrite en cas de désaccord à l'issue de la médiation	Satisfait ou sans objet
Mme ESTROSI SASSONE	3	Restriction du champ d'application aux seules grandes entreprises	Satisfait ou sans objet
M. GAY	36	Restriction du champ d'application aux seules grandes entreprises	Satisfait ou sans objet
M. TISSOT	13	Contenu du rapport d'évaluation de l'expérimentation	Retiré
Article 3 bis A (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	45	Doublement de la sanction en cas de réitération du non-respect de la règle du 1 ^{er} mars	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 3 bis A (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	54	Distinction de la convention logistique de la convention tarifaire	Adopté

Article 3 bis (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	46	Encadrement des pénalités logistiques	Adopté
M. DUPLOMB	33 rect.	Assiette sur laquelle est calculé le plafond du montant de pénalités logistiques	Retiré
M. DUPLOMB	34 rect.	Suppression du taux de service pour les pénalités logistiques	Satisfait ou sans objet
M. TISSOT	14	Expérimentation d'un taux de service fixé à 97 %	Satisfait ou sans objet
M. SAVARY	4 rect. <i>bis</i>	Interdiction des pénalités en cas de franchissement d'un taux de service ou de commande de moins d'un mois	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 3 bis (nouveau)			
M. MENONVILLE	23 rect.	Exclusion des grossistes du régime des pénalités logistiques	Adopté
M. DUPLOMB	25 rect.	Exclusion des grossistes du régime des pénalités logistiques	Adopté
M. DUPLOMB	24 rect.	Interdiction de facturation de pénalités logistiques sans démonstration concomitante du préjudice	Retiré
Article 3 ter (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	47	Informations relatives aux pénalités logistiques communiquées par les distributeurs et fournisseurs à l'administration	Adopté
Article 4			
Mme BERTHET	9	Suppression de la deuxième attestation	Rejeté
Mme LOISIER, rapporteure	48	Attestation de la méthodologie employée par le fournisseur et transmission obligatoire de l'attestation au distributeur	Adopté
Mme BERTHET	10	Interdiction pour le distributeur d'exiger la communication par le fournisseur des pièces justificatives transmises au tiers indépendant	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 4			
M. CADEC	17 rect.	Non-discrimination tarifaire des produits de grande consommation	Retiré
M. CADEC	19 rect. <i>bis</i>	Intégration des centrales d'achat dans la définition d'une concentration	Irrecevable art. 45, al. 1 C
M. CADEC	20 rect. <i>bis</i>	Modalités de déclaration de la constitution d'une centrale d'achat	Irrecevable art. 45, al. 1 C
M. DUPLOMB	27 rect.	Prise en compte du coût des matières premières agricoles dans la détermination du tarif d'un produit vendu sous marque de distributeur	Retiré
M. DUPLOMB	28 rect.	Décret pour la fixation des modalités d'application du régime des pénalités logistiques	Retiré
Article 4 bis (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	49	Modifications rédactionnelles	Adopté

Article 5 (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	50	Clarification des dispositions du code de commerce applicable aux grossistes	Adopté
M. TISSOT	16 rect.	Clarification des dispositions du code de commerce applicable aux grossistes	Adopté
M. MENONVILLE	29 rect. <i>bis</i>	Clarification des dispositions du code de commerce applicable aux grossistes	Adopté
Article 6 (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	51 rect.	Possibilité d'exclusion de certains types de contrats de l'obligation de contenir une clause de renégociation	Adopté
Article 7 (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	52	Exclusion de certains contrats de vente de l'obligation d'informer le producteur en amont de la livraison du prix finalement payé	Adopté
Article 8 (nouveau)			
Mme LOISIER, rapporteure	53	Suppression d'article	Adopté
Proposition de loi visant à sécuriser l'approvisionnement des Français en produits de grande consommation			
Mme LOISIER, rapporteure	38	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	Adopté

La réunion est close à 12 h 30.

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

Mercredi 30 novembre 2022

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Emmanuel Chiva, délégué général pour l'armement

M. Cédric Perrin, président. – Nous accueillons ce matin M. Emmanuel Chiva dans ses nouvelles fonctions de délégué général pour l'armement. C'est la première fois que nous vous entendons depuis votre prise de fonction le 31 juillet dernier, même si vous étiez venu devant notre commission en février 2019 en tant que directeur de l'Agence de l'innovation de défense (AID) et plus récemment lors de l'audition du ministre des armées.

Le projet de budget que nous examinerons en séance la semaine prochaine présente d'incontestables motifs de satisfaction. Par rapport à 2022, les crédits alloués à nos armées progresseront de 3 milliards d'euros, conformément à la trajectoire fixée dans la loi de programmation militaire (LPM). Une partie importante de cette hausse, de l'ordre d'un milliard d'euros, sera consacrée au programme 146 « Équipement des forces », dont vous partagez la responsabilité avec le chef d'état-major des armées.

Au-delà de ce satisfecit global, des incertitudes, voire des inquiétudes demeurent.

Tout d'abord, le contexte géostratégique et économique a connu de profonds changements au cours de l'année 2022.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie en février dernier a eu des répercussions directes sur nos armées. Cette agression a justifié l'envoi de troupes sur le flanc oriental de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et la présence française dans cette zone a été récemment renforcée, comme l'a annoncé ici même le ministre lors de son audition.

La France a en outre apporté son soutien aux Ukrainiens via la livraison de matériels, qu'il s'agisse de canons Caesar, de véhicules blindés ou encore de missiles. Autant d'équipements et de matériels qui ne sont pas en surnombre dans nos armées. Nous n'avons pas vérifié la véracité du tweet qui nous informait hier du déploiement de trois lance-roquettes unitaires en Ukraine.

Nous souhaiterions pouvoir vous entendre sur la manière dont la direction générale de l'armement (DGA) a anticipé de telles cessions en 2023 afin d'éviter la survenance de trous capacitaires dans nos armées.

À plus long terme, cette guerre nous invite à envisager l'hypothèse d'un engagement majeur et a rappelé l'importance de disposer de capacités défensives. Il nous serait utile que vous nous indiquiez comment vos services ont pris en compte ces évolutions, qu'il s'agisse des programmes en cours ou à venir.

Le conflit ukrainien – et peut-être plus encore la crise sanitaire – ont en outre rappelé l'enjeu de maintenir notre autonomie stratégique. À cet égard, la cession d'Exxelia à

un groupe américain ne peut qu'interroger. Certes, comme vous l'avez indiqué à nos collègues députés, Heico, l'éventuel repreneur, est « très favorablement connu du ministère », pour autant, nous avons pu constater par le passé que si les États-Unis sont des alliés, ils poursuivent leurs propres intérêts.

En mai dernier devant notre commission, votre prédécesseur avait ainsi fait part de difficultés d'approvisionnement concernant des composants électroniques produits par des entreprises américaines à qui la consigne avait été donnée de prioriser les besoins des matériels américains. Il avait notamment cité l'exemple de Microship, fournisseur de Thales. Lors de son audition, le ministre a semblé laisser ouverte la possibilité d'avoir recours à la disposition dite « Montebourg » permettant de soumettre un rachat à une autorisation préalable. Pourriez-vous nous indiquer où en est le dossier Exxelia ?

L'année 2022 a également été marquée par le retour de l'inflation. Le ministre des armées, Sébastien Lecornu, a fait preuve d'un certain optimisme pour 2023 en estimant que les effets de la hausse des prix pourraient être contenus en ayant recours au report de charges. Il s'agit cependant d'un expédient et notre commission sera vigilante à ce que l'on n'assiste pas au retour de la fameuse « bosse » budgétaire. Aussi, nous souhaiterions que vous nous présentiez les instruments dont dispose la DGA pour contenir les effets de l'inflation. Des retards de livraisons sont-ils à envisager si celle-ci devait se maintenir à un haut niveau au-delà de 2023 ?

Enfin, s'agissant du système de combat aérien du futur (SCAF), les annonces récentes sur ce projet sont pour le moins confuses. Pourriez-vous nous faire un point précis sur cette coopération tant au niveau industriel que politique ?

M. Emmanuel Chiva, délégué général pour l'armement. – Je suis conscient que l'examen des crédits de la mission « Défense » s'est déroulé la semaine dernière, je suis vraiment désolé de ne pas avoir pu venir plus tôt.

En ce qui concerne le projet de loi de finances pour 2023 (PLF 2023), je ne commenterai que les points les plus saillants. Je note tout d'abord que la LPM 2019-2025 fait l'objet, une nouvelle fois, d'une exécution à l'euro près, avec, dans le programme 146, 17 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) consacrés aux programmes à effet majeur, soit une augmentation de 111 % due à des avancées importantes, notamment au profit du Rafale – y compris la version F4 du Rafale –, du patrouilleur du futur, du système de lutte anti-mines du futur (SLAMF), du porte-avions nouvelle génération, de la défense sol-air et du programme Scorpion ; en crédits de paiement (CP) une enveloppe de 8,5 milliards d'euros est prévue.

Le budget pour 2023 du programme 144 est porté à 1,250 milliard d'euros en autorisation d'engagement (AE) AE et 1,16 milliard en crédits de paiement (CP), au profit de l'innovation. Vous connaissez mon attachement à l'innovation. Le message étant qu'il ne faut pas sacrifier la préparation de l'avenir à l'urgence des crises actuelles. La trajectoire croissante des dépenses en faveur de l'innovation continue d'être respectée et des efforts particuliers seront faits dans des domaines stratégiques, notamment la cyberdéfense, les menaces nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) et la lutte anti-drone.

De manière générale, les crédits alloués à la dissuasion nucléaire continuent d'augmenter, en particulier pour le renouvellement des deux composantes, océanique et aéroportée. La montée en puissance dans le domaine spatial se poursuit également avec un

effort financier de 684 millions d'euros. Le domaine cyber connaît une accélération continue avec une enveloppe de 270 millions d'euros en AE pour les programmes à effet majeur, et de 27 millions d'euros pour les projets d'innovation cyber.

Je ne citerai pas toutes les nouvelles livraisons prévues pour 2023, mais je vous donnerai des exemples emblématiques : 13 Rafale F3-R, plus de 8 600 fusils d'assaut HK416F, 123 blindés Griffon et 119 blindés Serval, 200 missiles moyenne portée (MMP) et 38 postes de tir, un sous-marin nucléaire d'attaque (SNA), le Duguay-Trouin, qui vient de réaliser sa première divergence, à savoir la première mise en service du cœur de propulsion, des missiles mer-mer Exocet, trois avions MRTT et un satellite de communication Syracuse 4, avec 37 stations tactiques satellitaires.

Je profiterai de ma présence pour vous dire quelques mots sur ma vision pour la DGA et son avenir.

J'ai été nommé délégué général pour l'armement le 29 juillet dernier ; j'ai pris la tête, avec humilité, d'une administration unique en France et dans le monde. La DGA est un outil que d'autres nous envient. C'est bien son existence qui a permis à la France de se démarquer en équipant un modèle d'armée complet, et en disposant d'une des bases industrielles et technologiques de défense les plus solides dans le monde.

Ses grandes missions sont les suivantes : équiper les armées de façon souveraine ; préparer le futur des systèmes de défense ; promouvoir la coopération européenne ; et soutenir les exportations. En 2021, nous avons fêté les 60 ans de la DGA, née de la vision du général de Gaulle, qui a permis de positionner la France au niveau des plus grandes puissances mondiales.

Son action est renforcée par l'AID et par l'Agence du numérique de défense (AND), deux services à compétence nationale qui me sont directement rattachés.

La DGA emploie plus de 10 000 personnes réparties sur l'ensemble du territoire dans 10 centres d'essai et 14 sites. Je rappelle que depuis la semaine dernière, nous avons deux spationautes – retenus parmi 23 000 candidats –, Sophie Adenot, une ancienne de la DGA, et Arnaud Prost qui y travaille encore.

La DGA est donc un outil précieux et unique parmi toutes les administrations de l'État, auxquelles nous mettons régulièrement à disposition notre expertise. Lors de la crise sanitaire, par exemple, le centre d'expertise et d'essai DGA Maitrise NRBC a pu réaliser les tests pour la fabrication des masques français.

Il n'en reste pas moins que la DGA doit se transformer pour répondre aux évolutions qui s'imposent à nous. Je pense évidemment au contexte international et diplomatique, mais aussi au contexte technologique ; le rythme de l'innovation s'accélère et l'accès à certaines technologies réservées auparavant à des domaines souverains ou régaliens commence à se démocratiser. Je pense notamment à ce qui se passe dans l'écosystème du le new space, qui concerne l'orbite basse, auquel seuls les États pouvaient avoir accès, mais où il y a aujourd'hui un foisonnement d'initiatives privées.

Il faut tenir compte du contexte économique d'inflation et de renforcement économique de certains de nos compétiteurs, ainsi que du contexte environnemental, alors que l'actualité nous rappelle l'importance de la sobriété énergétique. Les dérèglements

climatiques, de manière générale, et la transition énergétique posent des défis structurants sur le plan opérationnel auxquels nous devons pouvoir répondre.

Tous ces facteurs nous imposent de gagner en adaptabilité pour être en mesure de répondre aux besoins de nos forces de manière performante. Le mandat qui m'a été confié par le ministre des armées, c'est celui de permettre cette transformation en y intégrant les enjeux liés à la réponse aux défis actuels de l'économie de guerre, de la préparation de la LPM, le soutien à nos alliés, tels que l'Ukraine, et, dans le même temps, la conduite des activités de la DGA.

Trois axes importants d'action doivent nous permettre de faire évoluer la DGA et de contribuer à sa meilleure performance pour nos forces, mais aussi pour toute l'action du ministère des armées : « faire autrement », répondre aux défis de l'économie dite de guerre et préparer l'avenir.

La DGA doit désormais tendre vers plus de souplesse et plus d'adaptabilité. Elle doit devenir experte et agile au service de la politique de défense et s'adapter aux enjeux actuels et futurs, ce qui signifie de pouvoir développer cette fonction « d'éclairage de l'avenir » qui lui incombe. La DGA n'est pas par une centrale d'achat ni un super chef de projet. Ce sont 4 500 experts techniques dans des domaines extrêmement spécialisés qui œuvrent au profit de l'ensemble du système de défense. Nous nous inscrivons donc pleinement dans la vision et les objectifs qui ont été présentés dans la revue nationale stratégique.

Pour ce faire, nous devons pouvoir assurer une réponse adaptée aux besoins des armées dans les délais requis et avec des coûts maîtrisés. Il nous faut donc gagner en proximité, notamment avec les forces et donc explorer des mesures extrêmement concrètes d'immersion du personnel de la DGA dans les forces et d'immersion des forces au sein des différents centres de la DGA.

Nous devons également renforcer nos démarches agiles et incrémentales, qui nous permettent de développer des systèmes adaptés aux justes besoins. Nous devons aussi simplifier notre expression du besoin. Les appels à projets Colibri et Larinae, que nous avons lancés récemment pour les munitions rôdeuses et téléopérées, nous ont permis d'expérimenter un nouveau mode d'expression du besoin : nous ne spécifions plus ce que nous souhaitons obtenir, mais les effets à produire en laissant ainsi une certaine créativité à nos partenaires industriels. Et puis, nous devons aussi faire de l'analyse de valeur dans le triptyque coût/délai/performance. Tout cela devrait nous permettre de gagner en agilité et de répondre aux justes besoins des forces.

Nous devons fournir une capacité d'anticipation stratégique, technologique et industrielle qui concourt également à la défense et à la sécurité nationale. C'est une capacité à se projeter dans le temps. Le ministère des armées est le ministère du temps long. Nous disposons déjà d'un certain nombre d'outils. D'abord, le service des affaires industrielles et de l'intelligence économique (S2IE), très performant pour la cartographie et le suivi des entreprises stratégiques, ce qui nous permet de connaître et de suivre l'état de notre bassin industriel et technologique de défense ainsi que l'état de la concurrence. Mais nous avons le potentiel pour aller plus loin, notamment en étudiant des leviers aujourd'hui non exploités, tels que le sourcing à haut potentiel à l'étranger ; pourquoi nous priver de ce que font nos concurrents et nos compétiteurs ?

Être en mesure d'attirer les talents est un véritable défi, notamment auprès des jeunes générations. La DGA est un acteur encore trop méconnu de l'ensemble du public et en particulier de la jeunesse. Si nous voulons attirer la centaine d'ingénieurs dont nous avons besoin par an et monter en régime dans des domaines assez tendus, tels que la cybersécurité et la cyberdéfense, nous devons être attractifs afin d'attirer une jeunesse qui a le choix de venir chez nous ou d'aller chez un grand industriel français ou étranger – avec des conditions salariales qui s'y rapportent. Il convient donc d'ouvrir la DGA pour la rendre plus intelligible si l'on veut garantir sa capacité à capter, à conserver et à fidéliser les meilleurs experts.

Nous devons enfin intégrer plus de souplesse et d'ouverture dans les captations des talents, la gestion des ressources humaines. Il est intéressant d'encourager les parcours diversifiés qui enrichissent la culture de la DGA, en rayonnant dans d'autres administrations et dans le secteur privé. Nous devons aussi encourager les allers-retours, avec une déontologie irréprochable.

J'évoquerai deux enjeux qui peuvent paraître paradoxaux, mais qui sont en fait complémentaires : la question de la militarité et celle de la valorisation des personnels civils de la DGA. Il y a deux corps militaires à la DGA, les ingénieurs de l'armement et les ingénieurs des études et techniques de l'armement. Leur caractéristique militaire fait partie de leur identité et je ne pense pas qu'il faille la remettre en cause, elle fait partie aussi de l'attractivité de la DGA. Depuis mon arrivée, j'accorde d'ailleurs une attention toute particulière aux traditions militaires de la direction.

Les civils, les ingénieurs et cadres techniques et techniciens (ICT-TCT), qui représentent 40 % des effectifs de la DGA, ont un statut méconnu qui doit faire l'objet d'une meilleure considération – nous avons ouvert un chantier prioritaire –, puisque les marges d'amélioration sont importantes ; elles portent notamment sur les niveaux de rémunération et les perspectives de carrières.

La préparation de l'avenir est un enjeu stratégique. L'objectif est d'accompagner ce changement de modèle, sans sacrifier la modernisation afin de ne pas avoir à affronter la guerre de demain avec les matériels d'hier.

La trajectoire de la LPM nous a déjà permis de passer les crédits d'études amont de 730 millions d'euros à 1 milliard d'euros en 2022. Nous devons continuer à imaginer l'avenir et anticiper l'évolution des menaces pour ne pas subir et surtout éviter le déclassement. Ce sont des défis de taille qu'il nous faut désormais relever et je mettrai tout en œuvre pour y parvenir.

Tout comme je le faisais en tant que directeur de l'AID, j'accorde une grande importance aux échanges avec le Parlement, je me tiens à donc à la disposition de la représentation nationale.

M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis sur les crédits du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense ». – En octobre 2021, votre prédécesseur M. Joël Barre nous avait indiqué avoir constaté une « frilosité de certains établissements bancaires » à soutenir l'industrie de défense, rejoignant en cela le constat d'un nombre important d'acteurs du secteur. Pouvez-vous nous indiquer où en est la mise en place d'un réseau de référents défense au sein des établissements bancaires et nous préciser quel en sera le rôle et le positionnement ?

Par ailleurs, au paragraphe 126, la revue nationale stratégique indique que « la base industrielle et technologique de défense (BITD) doit pouvoir bénéficier d'outils de financement favorables ». Une traduction législative de ce principe est-elle prévue dans la future LPM ?

Ma seconde question porte sur le plan d'investissement France 2030. Pourriez-vous nous indiquer comment le ministère des armées sera associé à ce plan, s'il bénéficiera de crédits à ce titre et, dans l'affirmative, pour quels projets ?

M. Yannick Vaugrenard. – rapporteur pour avis sur les crédits du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » de la mission « Défense ». – Le domaine spatial reste pour la France un secteur d'excellence reconnu par nos alliés. C'est pourquoi nous avons salué la création d'un commandement de l'espace en 2019 et le fait que la France hébergera à Toulouse le centre spatial d'excellence de l'OTAN.

Compte tenu des menaces proférées par la Russie contre les satellites occidentaux de communication et de la capacité de destruction d'un satellite qu'elle a démontré fin 2021, il semble paradoxal que l'ambition de la France n'ait pas conduit la revue nationale stratégique à définir le champ spatial comme objectif stratégique à part entière.

L'espace n'y est mentionné que sous l'angle de l'accès de la France à ce milieu et à la préservation de ses intérêts. Lors de nos auditions préparatoires à l'examen du projet de loi de finances pour 2023, nous avons entendu que la France développait des moyens de surveillance et d'observation des objets spatiaux. Le chef de l'état-major de la marine a évoqué des capacités d'illumination laser des satellites adverses pour en aveugler les moyens d'observation.

Que pouvez-vous nous dire des axes de travail de la DGA ? En complément des moyens de surveillance de l'espace que vous nous avez annoncés, sommes-nous en mesure de développer des outils de dissuasion défensive, mais aussi offensive, dans ce milieu ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure budgétaire pour avis sur les crédits du programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense ». – Je salue les achats que vous nous avez présentés, mais on note des surcoûts : 600 millions d'euros pour le renforcement du flanc oriental, 400 millions d'euros de surcoûts opération extérieure (Opex) et des missions intérieures (Missint), 200 millions d'euros pour le fonds spécial de soutien à l'Ukraine... Des crédits sont ouverts en loi de finances rectificatives, mais ils ne couvrent pas la totalité de ces surcoûts. Pouvez-vous préciser quel montant reste à la charge du ministère des armées ? Quel sera l'impact de ces mouvements sur le programme 146 qui subit des annulations de crédits mis en réserve ?

Vous avez parlé de l'économie de guerre. Si les industriels sont sollicités, pour accélérer leurs cycles de production, la DGA a également un rôle important à jouer dans la modernisation et l'accélération des processus d'acquisition. Disposez-vous de moyens suffisants, en termes techniques, mais aussi bien sûr en termes de ressources humaines pour accompagner l'accélération des commandes ? Enfin, comment la DGA approfondit-elle ses relations avec ses partenaires européens afin de contribuer à une culture de défense commune alors que certains de nos partenaires annoncent d'importants investissements au profit de leur défense, je pense là à l'Allemagne ?

M. Olivier Cigolotti, rapporteur budgétaire pour avis sur les crédits du programme 178 « Préparation et de l'emploi des forces » de la mission « Défense ». – Les stocks de munitions se voient consacrer 500 millions d'euros supplémentaires dans le PLF 2023, c'est nécessaire, mais quelle forme prend cette commande publique ? Avez-vous envisagé de la rendre plus agile ? Avez-vous envisagé d'adapter les modalités de la commande publique ? Les industriels sont-ils en état d'y répondre et à quelle échéance ? Comment raccourcir, si cela s'avère nécessaire, notamment dans l'hypothèse d'engagement majeur, les délais de commande et de production ?

Les crédits d'entretien programmé du matériel (EPM) permettent aussi le démantèlement des équipements militaires. La déflation des flottes de C135, d'hélicoptères Puma et de Super Puma, notamment, le retrait du service actif d'un navire pour chaque nouveau navire mis en service dans les années qui viennent, doivent donner lieu à autant de démantèlement. La DGA le prend-elle bien en compte dès le lancement des programmes militaires ? Les montants de crédits nécessaires au financement de ce démantèlement sont-ils bien en augmentation dans la LPM que nous aurons à examiner prochainement ?

Mme Michelle Gréaume, rapporteure budgétaire pour avis sur les crédits du programme 178 « Préparation et de l'emploi des forces » de la mission « Défense ». – L'amélioration de la disponibilité des matériels des armées, et en particulier des aéronefs, est un enjeu majeur de la loi de programmation militaire 2019-2025 que nous suivons avec une attention particulière. La DGA a choisi, le 5 février 2021, la société Sopra Steria, parmi plusieurs industriels en compétition, pour mettre en place un système d'information, appelé Brasidas, qui uniformise les pratiques et fédère les acteurs du maintien en condition opérationnelle aéronautique (MCO-A). Pourriez-vous nous indiquer où en est ce marché de 14 millions d'euros ? Quels crédits sont prévus en PLF 2023 ?

La mise en place de Brasidas est l'un des outils de la transformation numérique du MCO-A et constitue un axe majeur du plan de transformation porté par la direction de la maintenance aéronautique (DMAé) en vue d'améliorer la disponibilité des aéronefs des trois armées. Ce marché se met-il bien en place de façon satisfaisante ? À quel horizon le déploiement de Brasidas est-il prévu ?

Enfin, dans le cadre des réflexions sur un combat de haute intensité, et parce que les guerres d'hier ne seront pas forcément celles de demain, avez-vous une réflexion sur la protection des Français en cas de guerre biologique ou toxique ? Quelles mesures sont prises dans ce cadre ?

M. Cédric Perrin, président. – Je suis également co-rapporteur sur le programme 146 et souhaite vous poser quelques questions. Un travail est mené avec les industriels pour mettre en place ce qu'il est désormais convenu d'appeler une économie de guerre. Sans commandes, toutefois, cette expression fait figure de slogan et reflète une ambition qui reste à concrétiser.

Des industriels nous disent que l'économie de guerre ne serait pour le moment assortie d'aucune commande. Pouvez-vous nous indiquer, s'agissant du programme 146, si des munitions complexes ou d'autres équipements ont été commandés concrètement depuis le 24 février dernier ? Quel est le calendrier ? Que recouvrent les lettres d'intention attendues par les industriels ? L'effort est-il reporté à la prochaine LPM, au risque de perdre un an depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine, alors que plusieurs pays ont déjà annoncé des efforts importants ?

La presse s'est fait l'écho d'éventuels arbitrages défavorables sur plusieurs programmes majeurs, qui entraîneraient un ralentissement du rythme de modernisation des armées. Alors qu'une accélération serait souhaitable, on n'entend parler que de recherches d'économies... Pouvez-vous nous indiquer très précisément quels sont les programmes qui sont dans la balance, en vue d'éventuels arbitrages pour réduire l'enveloppe globale de la LPM, puisque c'est bien de cela qu'il s'agit ? Il est normal, dans ce genre d'exercice, de procéder à des arbitrages, mais encore faut-il que les données en soient transparentes pour le Parlement. Je prendrai l'exemple de la modernisation du Tigre 3, pour laquelle nous avons dû, des collègues et moi, nous rendre en Espagne pour aider à convaincre nos amis espagnols de nous accompagner dans ce programme. Il serait donc malvenu si, demain, nous étions obligés de leur expliquer que nous l'abandonnions.

M. Emmanuel Chiva. – Monsieur Allizard, en ce qui concerne la frilosité bancaire, elle existe toujours. Nous avons eu récemment des interactions avec le comité Richelieu, dont des membres m'ont dit que certaines banques, avaient totalement refusé de financer des activités sous prétexte qu'elles étaient connexes à des activités de défense.

Je ne sais pas s'il y a un retour du patriotisme économique de nos acteurs financiers. Je constate en revanche que certains de dossiers se débloquent, parce qu'il y a un marché. Nous verrons si, quand la guerre en Ukraine sera terminée, nous reviendrons aux habitudes que vous citez et que je déplore.

Nous essayons de mettre en place un certain nombre de dispositions pour pouvoir agir. D'abord au niveau européen. Sans doute devrions-nous amplifier notre action à Bruxelles. Ensuite, nous essayons aussi de nous doter d'un certain nombre d'outils ; deux fonds ont été lancés par le ministère des armées : le fonds Definvest, pour soutenir le développement des petites et moyennes entreprises (PME) stratégiques pour la défense, doté de 100 millions d'euros ; et le nouveau fonds Innovation défense (FID), aujourd'hui doté de 200 millions d'euros, nous espérons le porter à 400 millions d'euros. Ces fonds nous permettent de coinvestir avec des industriels ou des fonds d'investissement dans différents secteurs. Nous pouvons prendre des participations à hauteur de 20 millions dans le capital des entreprises.

M. Pascal Allizard. – Nous avons auditionné avec mon collègue Yannick Vaugrenard la représentante de la fédération des banques françaises et des représentants de la direction générale du Trésor, je peux vous dire qu'ils sont dans le déni le plus total ! Alors je ne veux pas faire du *name and shame*, mais les trois noms qui reviennent sont le Crédit mutuel et ses filiales, la Société générale et la BNP.

M. Emmanuel Chiva. – C'est un comble, car vous parlez du réseau des référents bancaires et il se trouve que certains référents sont déjà en place, notamment à la Société générale. Ce sera donc une bonne occasion de rencontrer ses dirigeants.

Nous avons organisé récemment un événement avec Euronext qui a permis d'envoyer un certain nombre de messages, notamment relatifs à l'accès au marché pour les entreprises de défense. Il reste cependant un travail à faire puisqu'un certain nombre de banques sont prudentes ; à nous de les convaincre. J'ajouterai que nous essayons de combler les « trous dans la raquette ». J'ai parlé des fonds d'investissement qui sont plutôt destinés à des sociétés matures. D'ailleurs, nous encourageons plutôt la dualité d'activité, car nous ne souhaitons pas « arsenaliser » les sociétés. Nous souhaitons que les sociétés puissent aussi se développer sur des marchés civils.

Pour autant, nous n'avons pas beaucoup d'instruments pour financer les sociétés au tout début de leur existence. Je pense notamment aux startups, le Président de la République le ministre des Armées étant sensibles au fait que les startups et les PME puissent accéder aux marchés de la défense. D'ailleurs, rien ne s'oppose, dans le code de la commande publique, à ce que des études amont soient confiées à des acteurs de plus petite taille; et nous le faisons.

Il se trouve qu'une initiative privée, nommée Défense Angels, a été créée ; nous la soutenons. Elle permet à des *business angels* de prendre des participations dans des structures intéressantes pour le ministère des armées.

Concernant le plan d'investissement France 2030, vous savez que nous travaillons beaucoup avec le secrétaire général pour l'investissement (SGPI) et ses équipes et que nous avons des ingénieurs de l'armement qui sont intégrés à France 2030.

Au départ, il était question que le ministère des armées ne regarde que certaines stratégies, je pense par exemple aux grands fonds marins et au spatial, sur lesquels nous pourrions avoir un certain nombre de co-financements. Après en avoir discuté avec le secrétariat général pour l'investissement, le ministère des armées sera associé à l'ensemble des stratégies de France 2030 pour tirer parti de ce qui sera développé dans ce cadre-là. Bien évidemment, dans la perspective de la prochaine LPM, nous faisons l'hypothèse qu'un certain nombre de technologies pourront être utilisées pour nous aider à monter en capacité.

S'agissant de la BITD et du volet normatif, les travaux sont en cours. Nous reviendrons vers vous s'il y a lieu de vous apporter des précisions.

En ce qui concerne le spatial, un sujet majeur, j'ai évoqué les risques existant qui apparaissent aujourd'hui, compte tenu de ce qui se passe dans l'espace et dans les différentes orbites. Il n'y a pas que l'orbite basse, il se passe aussi un certain nombre de choses en orbite géostationnaire, Et le faire à 36 000 kilomètres n'est pas la même chose que de le faire à 600 kilomètres, car les satellites géostationnaires sont technologiquement plus avancés et plus résistants aux radiations.

Il ne faut pas oublier que la France est un leader européen dans le domaine spatial.

Dans la LPM 2019-2025, 4 milliards d'euros étaient destinés au renouvellement d'une partie des capacités spatiales militaires. L'enjeu de la prochaine LPM sera de confirmer cet effort dans la durée et de garantir une cohérence dans les différents programmes, puisque beaucoup ont un lien avec le domaine du spatial.

Dans ses propos d'introduction de la stratégie spatiale, la ministre des armées avait dit que l'espace ne devait pas devenir un nouveau Far West. Nous savons qu'il se passe un certain nombre de choses au-dessus de nos têtes avec des démonstrations technologiques, notamment avec des détecteurs cinétiques, qui sont régulièrement déployées par de grandes puissances. Bien évidemment, les armées, le ministère et la DGA ne sont pas attentistes face à cette situation.

Des travaux sont déjà en cours, visant par exemple à introduire en orbite basse un certain nombre de communications sécurisées difficiles à être interceptées par nos compétiteurs. Les liaisons laser sont, par définition, difficiles à intercepter et parce qu'avec ce type de technologie, la station au sol pourra être mobile et embarquée dans un véhicule. Cela

nous donne des capacités considérables, résilientes à un certain nombre d'actions que pourraient tenter nos compétiteurs.

Nous avons également prévu, ce que nous pouvons appeler de grands démonstrateurs signaux, consistant en des capacités au sol d'illumination laser de satellites adverses. Je pense que nous n'en sommes pas très loin. Nous travaillons en collaboration avec l'ensemble des acteurs du spatial, le ministère des armées mais aussi le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministère de l'économie et des finances et le Centre national d'études spatiales (CNES). Je rappelle que dans le plan France 2030, 1,5 milliard sont consacrés au spatial, domaine essentiel pour notre souveraineté.

S'agissant des surcoûts, nous avons effectivement ouvert, sur le programme 146, 229 millions d'euros de crédits pour l'Ukraine : 200 millions d'euros pour financer le fonds spécial de soutien à l'Ukraine pour faciliter l'Ukraine d'acquérir l'acquisition d'équipements de défense et de sécurité. Les crédits de paiements seront reportés en intégralité sur 2023 et 29 millions d'euros pour financer le paquet Ukraine, c'est-à-dire la commande de certaines munitions. Le montant correspond au paiement dû en 2023 au titre du paquet Ukraine qui a pu être avancé en 2022. Le reliquat de crédits de 22 millions d'euros fera l'objet d'une demande de report sur 2023.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Les chiffres sont plus importants, puisqu'il y a 600 millions d'euros pour le renforcement du flanc oriental, 400 millions d'euros de surcoût Opex-Missint et 200 millions pour le fonds spécial de soutien à l'Ukraine.

M. Emmanuel Chiva. – Vous parlez de l'impact sur le programme 146 ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Oui, tout à fait.

M. Emmanuel Chiva. – Il y a une solidarité interministérielle pour le surcoût des Opex.

En ce qui concerne les ressources humaines (RH) et des compétences dans le cadre de l'économie de guerre, le sujet se confond avec la transformation de la DGA qui vise à avoir des structures qui soient plus agiles. Cela ne nécessite pas forcément une montée en puissance des RH dédiées aux achats ou à la passation de contrats. Ce sont surtout des pratiques qui doivent être changées et sans doute une organisation qui doit être adaptée.

Concernant le plan de transformation de la DGA, vous comprendrez que je garde la primeur et un certain nombre d'arbitrages au ministre des armées. Mais je serais ravi de revenir devant vous pour vous donner le résultat, puisque nous souhaitons aller vite et publier une vision stratégique dans les prochaines semaines. **L'enjeu est d'optimiser notre organisation et nos ressources.**

S'agissant de nos partenaires européens, vous connaissez toute la difficulté d'avoir une culture de défense commune, mais nous nous y employons. Cette notion de coopération et d'exportation sera mise en avant dans cette transformation de la DGA. Autrement dit, quand on exporte des systèmes d'armes, on ne le fait pas pour se substituer au directeur commercial de Nexter ou d'Airbus, mais parce que notre marché national est trop petit pour que les industriels disposent de la taille critique. C'est nécessaire à la pérennité de notre base industrielle et technologique de défense. C'est aussi pour entretenir la coopération et le partage de valeur avec un certain nombre de nos alliés. Il n'y a pas que l'Allemagne,

nous travaillons aussi avec le Royaume-Uni l'Espagne, l'Italie et la Grèce, ce qui nous permet de contribuer à promouvoir cette culture commune de défense. La création du fonds européen de défense (FED) constitue une opportunité qu'il nous revient de saisir : c'est la première fois dans l'histoire que nous pouvons parler de développement de la défense, de financement et d'Europe dans la même phrase sans que cela soit un oxymore.

En ce qui concerne les contrats et les munitions, notre intention est de passer un certain nombre de marchés globaux. Pour raccourcir les délais, les industriels doivent être capables d'anticiper sur un certain nombre de matières premières, sur les stocks, sur la relocalisation, c'est un axe important sur lequel nous travaillons. En termes de munitions, par exemple, nous cherchons à relocaliser la filière de la poudre. Nous cherchons également à garantir des flux de production planchers, tout en veillant à ce que nos industriels aient la capacité à accélérer.

Le montant de la commande de munitions dans le PLF 2023 est de 2 milliards d'euros il couvre : des missiles Exocet, des missiles de moyenne portée, des missiles Aster 30, des missiles Aster 30 B1NT et des missiles Aster 30 pour les frégates de défense et d'intervention (FDI). Les livraisons concerneront des missiles Scalp-EG rénovés, des torpilles lourdes Artémis, des missiles Exocet MM40 Block 3C. Je peux également vous citer les postes de tir, les munitions MMP, des missiles d'interception à domaine élargi et des missiles Mica remotorisés.

Nous avons aussi, pour 2022, des commandes en cours de notification et notamment 29 millions d'euros de commandes pour des missiles Mistral. Évidemment, la guerre en Ukraine nous oblige à nous interroger sur un certain nombre de choses, notamment sur les filières de munitions de petit calibre, qui est un sujet qui revient régulièrement et sur lequel nous avons déjà lancé un certain nombre d'études avec certains. Jusqu'à présent ce n'était pas un sujet, puisque nous savions pouvoir disposer de commandes diversifiées du fait de la profusion d'acteurs dans le domaine, mais cette question revient et nous y travaillons.

Concernant Brasidas, qui a été lancé en 2017, le premier incrément du programme a été lancé en 2021. Aujourd'hui, nous mettons en œuvre cette capacité opérationnelle qui nous permet de couvrir les fonctions maintenance de logistique et le référentiel du MCO-A. En 2023, il y aura le second incrément qui devra permettre de couvrir notamment les fonctions qui sont liées aux achats et aux finances. En 2024, la capacité opérationnelle devrait normalement être atteinte. En parallèle, nous « enrôlons », si vous me passez l'expression, l'ensemble des flottes d'aéronefs sur l'ensemble des fonctionnalités du système.

La société Sopra Steria est maître d'œuvre, tandis que la société 2MoRO Solutions, spécialisée dans l'édition de logiciels de maintenance pour l'aéronautique et la défense, est sous-traitante de Sopra Steria. La trajectoire financière du programme est respectée.

Concernant la protection des Français en cas de guerre biologique, nous avons lancé un programme fédérateur, qui s'appelle Cinabre, pour Capacité Intégrée des Armées pour la défense Biologique, radiologique et chimique, qui est également un programme incrémental. Le premier incrément a été lancé en 2021. Cinabre comprend des capacités d'identification biologique et des contre-mesures médicales. Il y a un besoin souverain qui est lié au domaine des masques et des cartouches, un domaine extrêmement technique pour le NRBC, et l'acquisition de masques et cartouches de protection individuelle NRBC. On souhaite se doter de 23 400 masques et 66 600 cartouches pour les différents masques. Les

premiers équipements ont été livrés en 2022. D'autres d'incrémentations en parallèle nous permettent de développer une filière d'identification biologique souveraine. Et puis il y a tout ce dont je ne peux pas vous parler et sur lequel travaillent à la fois nos industriels et la DGA Maitrise NRBC. Vous savez que nous avons des laboratoires assez uniques.

Concernant Exxelia, je rappelle qu'elle fournit des composants électroniques passifs pour nos systèmes d'arme. Il s'agit d'une société intéressante, car elle ne dépend pas d'une technologie américaine ; elle est contrôlée depuis 2014 par un fonds d'investissement, IK Partners, basé en Angleterre. À cette occasion, nous avons défini un certain nombre de conditions particulières engageant l'investisseur vis-à-vis de l'État, les discussions sont toujours en cours. Le nouveau repreneur s'appelle Heico, il est favorablement connu de la DGA et a prouvé sa capacité à respecter ses engagements pour la poursuite des activités de défense dans différents domaines. Nous négocions sur une lettre d'engagement renforcé, qui comprend notamment une action spécifique (« Golden Share ») qui donnera des droits étendus à l'Etat dans la gouvernance, dans le cadre d'une procédure d'investissement étranger en France (IEF) qui permet à l'État de garantir la préservation de ses intérêts. Ce n'est pas un investisseur français certes, mais aucun repreneur français n'a déposé d'offre.

Puis-je vous donner précisément une idée des grands arbitrages pour la LPM ? La réponse est non. Le Président de la République a affiché un certain nombre d'ambitions et c'est à lui qu'il revient de faire les annonces. . Il est possible d'arrêter certains programmes moins utiles pour dégager des ressources et d'en accélérer d'autres correspondant à des besoins nouveaux. Un autre levier peut être de procéder autrement : par exemple, la surveillance peut être assurée par des avions, des satellites ou des drones. Des réunions sont prévues la semaine prochaine sur le sujet, pour discuter par domaine, mais aussi par armée de ces différents paramètres.

M. Cédric Perrin. – Pouvez-vous répondre par oui ou par non s'il y a eu des commandes supplémentaires par rapport à la LPM depuis le 24 février 2022 suite à l'entrée en guerre de la Russie en Ukraine ?

M. Ludovic Hays. – Après près d'un an de conflit aux portes de l'Europe, nous avons pu tirer un certain nombre d'enseignements. Si la DGA devait retenir un seul changement de paradigme, quel serait-il ? La notion de robustesse et de simplicité d'utilisation pourrait-elle venir perturber les technologies d'armement de pointe dans lesquelles la France excelle ?

M. André Gattolin. – Ma question porte sur les systèmes d'armes létales autonomes (SALA). Aujourd'hui, les négociations au niveau des Nations unies sont complexes, entre les pays qui veulent les interdire et ceux qui se refusent à les autoriser. Nous risquons de prendre un vrai retard technologique dans ce domaine. Pouvons-nous concevoir des SALA qui préservent un contrôle humain significatif – je cite pour référence le rapport que nous avons publié à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ?

M. Olivier Cadic. – Vous avez répondu sur les difficultés concernant le financement de nos PME de la défense, ce qui les empêche de grandir. Ayant fait partie du comité Richelieu, je me souviens des propos de votre prédécesseur, Jean-Yves Helmer, à ce sujet, en 1996 : « Nous irons aussi vite que la viscosité du système nous le permettra. » Je constate que cela n'a pas beaucoup changé. Voilà peut-être pourquoi nos PME sont plus *start* que *up*.

Le cas Lumibird est une illustration d'une entreprise de taille moyenne (ETI) qui veut se développer. Lors de l'audition du ministre, le 11 octobre, vous nous avez assuré qu'avec le feu vert de la Commission européenne pour le rachat de 63 % de Cilas par Safran et MBDA, l'ETI française Lumibird resterait actionnaire. La DGA ferait en sorte que ce ménage à trois fonctionne pour développer une filière souveraine pour l'arme laser, déjà très en retard par rapport à l'Allemagne. Pour autant, les déclarations officielles de Safran et de MBDA à la Commission sont sans équivoque. Je cite : « Lumibird est un actionnaire minoritaire qui n'exercera pas de contrôle sur Cilas, même s'il continuera à détenir les 37 % restants ». Le conseil de surveillance de Cilas comportera six membres, trois de Safran, trois de MBDA et les décisions clés nécessiteront son vote unanime. Lumibird ne pourra opposer son veto à aucune de ces décisions.

Le projet industriel de Lumibird était de passer de sa position actuelle, de titulaire d'une minorité de blocage, à celle d'opérateur industriel pour redresser Cilas en catalysant le développement de l'arme laser sur la base des technologies déjà existantes. Lumibird est aujourd'hui dans une position intenable au sein de Cilas. Plutôt que d'user de sa minorité de blocage de tout mouvement capitalistique, Lumibird, libre de tout engagement, ne fait aucun secret de son intention de vendre ses parts.

Vous avez déclaré que votre rôle n'était pas d'écouter seulement les 12 grands maîtres d'œuvre, mais aussi les 4 000 PME-ETI qui composent notre BITD, tout particulièrement quand elles sont porteuses d'innovations et de technologies. Que comptez-vous faire pour éviter un tel gâchis ?

M. Hugues Saury. – La France est reconnue sur la scène internationale pour la qualité de l'armement et de l'équipement de ses forces armées. Et la liste des nouveaux matériels livrables en 2023 est importante.

La question du coût du maintien en condition opérationnelle est une préoccupation essentielle. Comment amoindrir à l'avenir le coût du maintien en condition opérationnelle au regard du coût unitaire de chaque matériel ?

M. Mickaël Vallet. – La DGA dispose d'un centre technique à Bruz pour les questions de cyberdéfense. Nous avons pu lire dans la presse, en début d'année qu'il y aurait un recrutement de 400 experts cyber supplémentaires au centre de Rennes d'ici à 2025. Pouvez-vous nous préciser vers quels efforts porteront ces recrutements ? Et peut-être nous dire si vous envisagez de venir en appui du secteur civil – hôpitaux, les collectivités territoriales – pour qui les sujets cyber deviennent extrêmement prégnants ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – À l'horizon 2026 et 2027, quatre bâtiments de surface de la marine seront dotés de gravimètres quantiques à atomes froids commandés en 2020 à l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (Onera). Pouvez-vous expliquer l'importance de cette technologie de rupture ?

Par ailleurs, le champ quantique ne pouvant être réduit à la cartographie des océans, quels moyens la DGA et ses partenaires consacrent-ils à la recherche pour le décryptage de l'information quantique ?

M. Joël Guerriau. – La guerre informationnelle et la guerre cognitive sont des enjeux majeurs. Vous avez évoqué l'arsenalisation du cyberspace, mais vous n'avez pas évoqué l'autre enjeu constitué par les fonds marins. Avons-nous en la matière des travaux de

recherche permettant de protéger et de défendre nos fonds marins, puisqu'il s'agit, là aussi, d'un enjeu informationnel ?

Je voudrais terminer par une question relative au RH. Les parcours de formation dans les universités françaises, dans les grandes écoles correspondent-ils aux besoins du futur et des technologies de plus en plus complexes auxquels vous devez faire face ? Parvenez-vous, en termes de recrutement à trouver les bons éléments et comment nous situons-nous par rapport à d'autres pays sur ces formations aux hautes technologies ?

M. Emmanuel Chiva. – S'agissant des enseignements de la guerre en Ukraine, je retiendrai l'analyse de la valeur. Nous devons nous poser les bonnes questions. Quand on oppose technologie et robustesse, on ne pose pas la bonne question. Il est possible d'allier robustesse et technologie sophistiquée. En revanche, cela devient plus complexe lorsqu'il faut penser ensemble technologie, résilience, volumes, etc. Il faut à chaque fois s'interroger sur l'analyse de la valeur.

Prenez l'exemple d'un système d'armes conçu pour fonctionner de manière nominale jusqu'à moins 35 degrés Celsius ; en pratique, on se bat rarement à moins 35 degrés. Est-ce vraiment grave s'il fonctionne nominale jusqu'à moins 25 degrés et moins bien entre moins 25 degrés et moins 35 degrés ? Pour certains systèmes, L'économie réalisée serait de 30 % du coût global. La guerre en Ukraine nous a forcés à nous interroger sur ce sujet et nous force aujourd'hui à mettre en place des processus pour systématiser cette analyse de la valeur dans l'ensemble de nos systèmes. C'est d'ailleurs lié à la question du MCO, dont je parlerai dans un instant. La DGA doit travailler en lien avec les forces opérationnelles, les états-majors, et les industriels.

Concernant les SALA – qui sont maintenant des systèmes d'armes létaux intégrant de l'autonomie (SALIA), car on continue à éviter le vocable de robots tueurs ! – trois grands principes guident notre action. Nous avons lancé plusieurs programmes comme le programme Vulcain, sur la robotisation terrestre, car l'enjeu n'est pas seulement d'armer des drones. Le premier principe, c'est le respect des règles de droit international. Le deuxième est le maintien d'un contrôle humain suffisant ; mais que veut dire suffisant ? Et le troisième principe, qui est pour moi véritablement structurant, c'est la permanence de la responsabilité du commandement. Autrement dit, nous n'allons pas fournir un système doté de la capacité de tuer, de se donner une mission ou de modifier la mission qui lui a été confiée. Quant à savoir si c'est l'homme qui doit appuyer sur le bouton lorsque l'action létale doit être entreprise ou si le robot peut le faire de manière automatique, elle devient moins prégnante à partir du moment où ce n'est pas le robot qui prend la décision.

Selon moi, il reste encore un travail à faire sur les plans éthique et philosophique pour savoir ce qu'est un contrôle humain suffisant.

Ce qui était intéressant dans le rapport du Comité d'éthique de la défense, c'était la recommandation de poursuivre la recherche pour éviter d'être déclassé et que d'autres utilisent contre nous des moyens sur lesquels nous n'aurions aucune contre-mesure.

Monsieur Cadic, en ce qui concerne Lumibird, je m'interroge sur ce que vous me dites. Vous savez que la cession de Cilas est effective depuis le 2 novembre. Oui, c'est une société fragilisée ; oui, nous faisons extrêmement attention ; la filière laser est un acteur clé des filières optroniques. Si nous n'avions pas soutenu cette reprise par Safran et MBDA, et qu'un acteur américain avait récupéré Cilas, que n'aurions-nous entendu ! J'ai souhaité dire

lors de l'audition avec le ministre en format complet que nous voulions permettre le dialogue constructif entre l'ensemble des actionnaires de Cilas. Nous accompagnons Lumibird, nous sommes en contact avec eux. Mais si je ne m'immisce pas dans le domaine des affaires, en revanche je suis vigilant sur le respect des actifs de l'État, et je crois savoir que nous ne vous laissons pas sans réponses puisque nous vous avons proposé de vous recevoir avec le président-directeur général de Lumibird.

Concernant les coûts du MCO, nous pouvons déjà nous féliciter d'avoir moins de MCO à faire sur nos armes que d'autres pays, on le constate en Ukraine...

L'analyse de la valeur fait partie intégrante du processus. Le niveau de MCO requis est fonction du degré de sophistication, donc de vulnérabilité, de l'équipement. D'où la nécessité de le dimensionner aux justes besoins et de prendre en compte, dans cette analyse de la valeur, le coût du MCO, ce qui n'était pas systématiquement le cas jusqu'à présent.

Ce que nous souhaitons, c'est réaliser systématiquement l'analyse de la valeur, et négocier les marchés de manière globale : acquisition et soutien avec les services de soutien concernés. Il faut aussi responsabiliser nos maîtres d'œuvre industriels. On accuse souvent les industriels de réaliser des marges juteuses. C'est faux. Les marges des industriels et notamment les provisions pour risques sont tout à fait raisonnables. En revanche, au niveau du MCO, il reste du travail à faire. Nous devons veiller à éviter que les marges limitées en amont ne soient pas récupérées en aval.

S'agissant de notre centre technique à Bruz et des recrutements, effectivement nous devons recruter 400 personnes dans le domaine du cyber en Bretagne, ce qui représente un défi complexe, car il s'agit d'un métier en tension. La région offre beaucoup d'opportunités. C'est la raison pour laquelle je parlais d'une réforme nécessaire des statuts et de l'attractivité, avec une approche hybride pour les personnels civils. Certes les experts qui viennent chez nous font des choses qu'ils ne feraient nulle part ailleurs. Mais il est clair que nous sommes en compétition avec des startups qui paient deux à trois fois plus. Notre mission n'est donc pas simplement de recruter des ingénieurs cyber, mais de mettre en place toute une politique qui nous permettra de recruter et de fidéliser, ainsi qu'une vraie logique de filière, en travaillant d'ailleurs avec les écoles. Nous réfléchissons à aller très en amont dans les écoles et même à proposer de financer un certain nombre de formations en offrant à la sortie un contrat avec l'État assorti d'un engagement à servir pendant un certain nombre d'années.

Les gravimètres quantiques à atomes froids sont des systèmes capables de faire tomber des atomes pour mesurer la vitesse à laquelle ils tombent et ainsi pouvoir établir une cartographie très précise du champ gravitationnel terrestre, et donc de se situer n'importe où à la surface de la terre sans avoir besoin de liaison satellitaire. Vous savez que la stratégie quantique du ministère des armées se concentre en priorité sur le développement de ces capteurs quantiques, les horloges atomiques d'une part, les gravimètres quantiques à atomes froids, d'autre part, avec un programme de capacité hydrographique et océanographique future (CHOF) qui permettra de mettre en œuvre cette nouvelle génération de gravimètres quantiques. Trois bateaux seront équipés de ce type d'équipement.

Par ailleurs, le quantique c'est aussi la cryptographie. Cela rejoint la problématique de l'hybridité qui avait été évoquée dans le domaine de la cybersécurité. Il se trouve que l'action militaire ne vise pas uniquement des équipements militaires. Le risque existe d'attaques cyber sur des hôpitaux ou des entités nationales d'importance vitale, de décryptage par des ordinateurs quantiques des clés de chiffrement, notamment financières, qui

permettraient de paralyser notre système bancaire ; nous devons donc prendre ce risque en compte. Nous avons le devoir d'avoir une approche globale, tant en termes de cyber, qu'en termes de stratégie quantique, et nous accélérons pour enrichir la feuille de route quantique sur la crypto post quantique, qui fait appel à des mathématiques. En attendant d'avoir un ordinateur quantique, nous avons des simulateurs qui nous permettent d'entraîner et de mettre au point des algorithmes de chiffrement robustes. Je rappelle que la Chine investit 10 milliards par an pour développer un ordinateur quantique en investissant sur les cinq domaines essentiels ; selon la stratégie « *store now, decrypt later* », ils aspirent toutes les données qu'ils peuvent et ils verront le résultat quand ils seront capables de les décrypter. Nous devons donc faire en sorte que ce décryptage soit le plus complexe possible. Nous avons de bons espoirs de développer des algorithmes de chiffrement post-quantiques résistants.

La question des fonds marins est essentielle, dans la mesure où ceux-ci sont devenus un théâtre d'actions. Nous sommes donc en train d'accélérer sur le sujet des grands fonds marins. Avec France 2030, j'espère pouvoir nous doter rapidement de capacités, par achats sur étagères ou en développement propre. Je peux vous assurer ce sujet est bien identifié et pris en compte.

Concernant les parcours de recrutement, nous possédons de très bonnes universités, de très bonnes grandes écoles, et on observe un regain d'intérêt pour le domaine de l'armement. J'ai constaté, en me rendant à l'École polytechnique et en observant ce qui se passe dans les universités, l'émergence d'une nouvelle dynamique. Certains étudiants peuvent considérer qu'un début de carrière dans l'armement peut être bénéfique. Je ne vous cache pas que je compte sur nos deux nouveaux spationautes pour nous aider à faire de la communication pour la DGA. Nous explorons aussi un certain nombre de voies, notamment agir en amont des concours pour sécuriser en aval une capacité de recrutement et donner une visibilité à des étudiants qui, en contrepartie, pourraient s'engager pour plusieurs années.

M. Cédric Perrin, président. – Je vous remercie pour ces réponses très précises et nous saluons les orientations que vous souhaitez donner à la DGA. Nous avons tous bien conscience de l'importance de la DGA dans l'environnement de la défense, mais aussi de la nécessité de lui donner plus de souplesse et d'agilité.

Mercredi 18 janvier 2023

- Présidence de M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées, de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Justice et affaires intérieures - Enjeux juridiques en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) d'une adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) – Communication

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Nous sommes réunis cet après-midi pour évoquer les perspectives de dépôt

d'une proposition de résolution européenne sur l'impact pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) que pourrait avoir l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

Il y a maintenant un peu plus de deux ans, nos collègues Philippe Bonnacarrère et Jean-Yves Leconte avaient publié un rapport d'ensemble sur la relance des négociations d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, qui recouvrent d'autres aspects que celui dont nous allons traiter aujourd'hui.

Nos collègues Gisèle Jourda et Dominique de Legge ont présenté une communication devant la commission des affaires européennes sur ce dossier le 20 octobre dernier à la suite d'un échange que nous avons eu avec le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, Philippe Léglise-Costa.

À l'issue de leur communication, j'ai évoqué ce sujet sensible avec les présidents Buffet et Cambon et nous sommes convenus d'écrire à la Première ministre pour appeler son attention sur cette question qui ne peut être traitée au seul niveau technique.

La Première ministre nous a répondu par une lettre du 26 décembre dernier, dans laquelle elle nous invite, ainsi que nous l'avions évoqué dans notre courrier, à déposer une proposition de résolution européenne qui renforcerait la position du Gouvernement dans les négociations en cours, qui sont déjà très avancées.

La France, qui était et demeure favorable, dans son principe, à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme, se retrouve très isolée, alors que la présidence suédoise souhaite conclure les négociations le plus rapidement possible et que se profile, mi-mai, un sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe à Reykjavik. Or, pour la plupart des États membres, un accord en vue de l'adhésion de l'Union à la Convention serait un « livrable » parfait et très symbolique. La pression est donc forte, même si la Première ministre tend à la minimiser dans son courrier.

Tant la lettre de saisine de la Première ministre que sa réponse vous ont été communiquées par mail ou *via* Déméter. Sans être trop long, je voudrais vous rappeler les principales conclusions de la communication de Gisèle Jourda et Dominique de Legge, qui ont suscité notre mobilisation.

Chacun des vingt-sept États membres de l'Union européenne est partie à la Convention européenne des droits de l'homme, condition nécessaire pour adhérer au Conseil de l'Europe. Ils se soumettent donc pour son interprétation à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dont le siège est à Strasbourg.

En revanche, l'Union européenne en tant que telle n'a pas encore adhéré à cette Convention, alors que cette adhésion est expressément prévue par les traités. En effet, l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne stipule, depuis le traité de Lisbonne, que « l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités ».

Le protocole n° 8 annexé aux traités fixe des conditions à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. Son article 2 indique notamment que l'accord relatif à l'adhésion

« doit garantir que l'adhésion de l'Union n'affecte ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions ».

S'agissant spécifiquement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), il ressort des articles 24 du traité sur l'Union européenne et 275 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que la CJUE n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base, à deux exceptions près, notamment pour examiner les recours concernant les mesures restrictives adoptées par le Conseil à l'encontre de personnes physiques ou morales.

Une première séquence de négociations en vue de l'adhésion avait eu lieu en 2010-2011 et avait débouché, en avril 2013, sur un projet d'accord au Conseil. Néanmoins, la procédure prévoyait que ce projet d'accord devait être soumis pour avis à la Cour de justice de l'Union européenne. Dans son avis 2/13 rendu en assemblée plénière le 18 décembre 2014, celle-ci avait jugé que le projet d'accord d'adhésion n'était pas compatible avec le droit de l'Union européenne.

La CJUE rejetait en particulier la possibilité que la Cour européenne des droits de l'homme puisse connaître des actes relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune, alors qu'elle-même ne le pouvait pas en application des traités. Elle soulignait que la compétence pour effectuer un contrôle juridictionnel d'actes, d'actions ou d'omissions de l'Union, y compris au regard des droits fondamentaux, ne saurait être attribuée exclusivement à une juridiction internationale qui se situe en dehors du cadre institutionnel et juridictionnel de l'Union.

Cette décision s'est traduite par un arrêt du processus d'adhésion. Les négociations d'adhésion ont toutefois été relancées à compter du 7 octobre 2019, date à laquelle le Conseil a adopté des directives de négociation en vue de répondre aux différents problèmes recensés par la CJUE.

S'agissant de la PESC, ces directives privilégiaient en particulier la définition d'un mécanisme de réattribution de responsabilités. Concrètement, cela signifierait que des tribunaux nationaux, choisis en fonction de critères spécifiques, seraient amenés à se prononcer sur une éventuelle violation des droits de l'homme du fait de la mise en œuvre d'actes relevant de la PESC. Cette solution devait permettre d'assurer le respect du principe de subsidiarité et l'épuisement de voies de recours internes avant que la Cour européenne des droits de l'homme soit saisie.

Ce mécanisme de réattribution de responsabilités a été au cœur des discussions du panier 4 relatif à la PESC, mais des blocages sont apparus, certains États membres faisant notamment valoir des difficultés d'ordre constitutionnel. D'autres mécanismes ont été examinés.

La Commission européenne a alors proposé une autre solution : adopter une déclaration intergouvernementale interprétative qui permettrait à la Cour de justice de l'Union européenne d'étendre sa compétence aux actes relevant de la PESC afin de vérifier une éventuelle violation des droits fondamentaux avant que la Cour européenne des droits de l'homme se prononce.

La présidence française du Conseil n'a pas endossé cette proposition. C'est bien la Commission qui l'a présentée. La présidence se devant d'être neutre, la France qui l'assumait était alors dans l'incapacité de faire valoir certaines critiques, comme elle peut désormais le faire, mais elle ne voulait pas donner l'impression de la soutenir non plus.

Le service juridique du Conseil a soutenu l'approche de la Commission. Il estime ainsi qu'au regard des circonstances spécifiques, une déclaration interprétative permettrait de réconcilier les dispositions contradictoires des traités, en établissant que ces derniers permettraient de conférer une compétence juridictionnelle à la CJUE en matière de PESC dans les cas limités d'actions introduites pour des violations de droits fondamentaux par l'Union européenne par des requérants ayant qualité à agir devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Cette proposition est désormais soutenue par la quasi-totalité des États membres. La France fait figure d'exception. Elle est la seule à s'être exprimée contre cette proposition lors du conseil Justice et affaires intérieures (JAI) du 9 décembre 2022. Certes, elle ne désespère pas, comme le relève la Première ministre, de faire évoluer les positions de certains États membres qui n'ont pas le même degré de coordination interministérielle que nous. Mais pour cela, le Gouvernement a aussi besoin d'un appui que le Sénat serait en mesure d'apporter.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Ce dossier nous paraît soulever des enjeux d'abord purement juridiques.

En premier lieu, il apparaît contestable de procéder à une extension des compétences de la CJUE, en allant frontalement à l'encontre de ce qui est prévu par les traités par le biais d'une simple déclaration intergouvernementale interprétative.

Même si les déclarations intergouvernementales interprétatives existent en droit international, la particularité de la construction européenne et la sensibilité des sujets en cause doivent conduire à une grande prudence. On assisterait en l'espèce à une forme de révision déguisée des traités, qui ne correspond pas à la procédure prévue par l'article 48 du traité sur l'Union européenne.

Peut-être certains considèrent-ils qu'une révision en bonne et due forme des traités, pourtant demandée par la Conférence sur l'avenir de l'Europe, serait impossible à atteindre. Il reste que ce serait créer un précédent dangereux, qui apparaît contraire à l'État de droit, alors que le traité de Lisbonne a été ratifié par les États membres et a, dans le cas français, donné lieu à une révision de la Constitution.

J'ajouterai, au surplus, que la voie proposée d'une déclaration interprétative n'était absolument pas mentionnée dans les directives de négociation concernant l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme et qu'on peut donc considérer, en pur droit, qu'il n'appartenait pas à la Commission de la formuler.

En second lieu, il faut souligner que, dans une affaire concernant la mission PESC « Eulex Kosovo », le tribunal de l'Union européenne s'est déclaré incompétent au mois de novembre 2021, en se fondant justement sur l'absence d'une base juridique idoine dans les traités. Or la Commission s'est jointe à l'appel formé par les requérants devant la CJUE afin de renverser ce jugement d'incompétence.

Le fait de proposer une déclaration intergouvernementale interprétative en cours de procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne pourrait laisser penser à une tentative de la Commission d'instrumentaliser le Conseil dans l'espoir d'obtenir un revirement de jurisprudence de la Cour. C'est une question qui mérite d'être considérée en tant que telle, alors que la prudence voudrait qu'on s'abstienne de prendre position dans ce domaine tant que la CJUE ne s'est pas prononcée dans cette affaire.

Là encore, la France s'est retrouvée isolée lors du Conseil JAI du 9 décembre : seule la Hongrie a soutenu sa position consistant à demander de ne pas adopter une telle déclaration en cours de procédure.

M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères. – Je me réjouis de l'occasion qui est donnée cette après-midi à nos trois commissions d'échanger et de réfléchir en commun. Si le sujet qui nous occupe peut à première vue sembler technique, je pense qu'il s'agit là d'une illusion.

Les conditions d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme soulèvent au contraire des enjeux éminemment politiques, que cela soit pour la conduite de notre politique étrangère, pour notre position au sein de l'Union européenne ou pour la cohérence de notre système juridictionnel.

Sans revenir dans le détail sur les motifs qui nous conduisent à condamner par avance toute solution qui reviendrait à une modification déguisée des traités, j'aimerais insister sur deux points spécifiques que la commission des affaires étrangères et de la défense scrute avec une attention particulière.

En premier lieu, j'aimerais insister sur les conséquences concrètes que pourrait avoir une extension de la compétence de la Cour de Luxembourg à la politique étrangère et de sécurité commune.

Il y a environ un an et demi, la décision *B.K. c/ Slovénie*, rendue par la grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne le 15 juillet 2021, est venue nous rappeler combien la sécurité juridique de l'organisation de notre défense nationale est précieuse et doit être absolument préservée.

Bien que les enjeux soulevés par l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme diffèrent de ceux soulevés par cette décision, je pense que cette décision récente est une illustration du caractère essentiel de l'architecture juridictionnelle de l'Union européenne, y compris pour notre politique extérieure.

Pour rappel, dans cette décision qualifiée de « déception » par la directrice des affaires juridiques du ministère des armées de l'époque et de « risque d'affaiblissement de la condition militaire » par le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, les juges de Luxembourg avaient estimé que les militaires ne sont pas, par principe, exclus du champ d'application de la directive relative au temps de travail du 4 novembre 2003. Cette décision était intervenue malgré le deuxième paragraphe de l'article 4 du traité sur l'Union européenne qui consacre la responsabilité exclusive des États membres en matière de sécurité nationale.

Si le Conseil d'État est venu préciser la portée de cette jurisprudence en écartant la requête d'un sous-officier de gendarmerie en décembre 2021, cette décision n'a pas dissipé tous les doutes sur le temps de travail de nos militaires. En effet, le Conseil d'État s'est borné

à constater que le régime actuel respectait les dispositions de la directive, tout en admettant l'inclusion de la gendarmerie départementale dans le champ d'application de la directive.

L'extension de la compétence de la CJUE aurait également des conséquences concrètes sur le plan opérationnel. Cette extension de compétence pourrait être de nature à fragiliser la sécurité juridique des conditions d'engagements des forces dans les opérations de la PESD et de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

L'analyse de la Commission européenne, selon laquelle la Cour de justice de l'Union européenne a déjà développé une jurisprudence abondante relative à la PESD, notamment en matière de mesures restrictives, apparaît contestable. En effet, le contrôle de la CJUE porterait alors sur des actes de nature différente et au regard d'un texte de référence différent.

On peut également exprimer une inquiétude vis-à-vis d'une instrumentalisation potentielle de la procédure par des ONG ou des États tiers. On ne pourrait dans ce cas exclure un affaiblissement paradoxal des opérations menées au titre de la PESD ou de la PSDC, voire des stratégies de contournement qui pourraient prendre la forme d'accords intergouvernementaux ne relevant pas de la PESD.

Le deuxième point d'attention, en lien direct avec ce que je viens d'évoquer, tient au contrôle démocratique que le Parlement exerce sur les principaux traités négociés et signés par la France. C'est l'objet de l'article 53 de notre Constitution qui subordonne la ratification des principaux traités internationaux à l'adoption d'une loi autorisant cette ratification. Par la loi du 13 février 2008, le Parlement a autorisé la ratification du traité de Lisbonne par la France.

Parallèlement aux arguments juridiques qui justifient que nous nous opposions à toute opération assimilable à un détournement de procédure, j'insiste également sur le fait qu'une déclaration interprétative ayant pour objet de modifier la substance des traités courrait le risque de contourner le contrôle démocratique que le Parlement exerce légitimement sur l'action extérieure du Gouvernement.

Je me réjouis donc que l'occasion soit donnée aujourd'hui au Sénat et à travers lui à la représentation nationale d'affirmer son attachement au respect des traités, de la Constitution et du contrôle légitime que le Parlement exerce sur une matière qui est au premier chef politique.

Pour ces différentes raisons, et suivant l'encouragement de la Première ministre, il nous semblerait important d'adopter une résolution reprenant ces différentes considérations et affirmant avec force qu'une déclaration interprétative serait contraire aux traités et constituerait une violation des règles de l'État de droit.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Vous le voyez, ce dossier comporte des aspects juridiques comme opérationnels.

Nous avons eu des échanges avec le Gouvernement, notamment avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), mais aussi avec l'Élysée : c'est un sujet qui inquiète au plus haut niveau de l'État et sur lequel la France se sent isolée.

C'est le Sénat qui avait soulevé ce problème et je crois que nous devons soutenir la position française. Notre objectif est de déposer dans les meilleurs délais une proposition de résolution européenne qui, transmise aux autorités compétentes, permettrait de formaliser ce soutien.

Plusieurs États membres exercent une forte pression pour que, conformément au traité, l'Union adhère à la Convention européenne des droits de l'homme, mais je crois qu'il est nécessaire de bien clarifier les choses au préalable.

M. André Gattolin. – Je rappelle que notre ancien collègue Denis Badré s'était vu confier en 2011 une mission à ce sujet et qu'il avait rendu un rapport particulièrement documenté.

Nous sommes face à un conflit de doctrine juridique : qui établit le droit de l'Union européenne ? Le Conseil de l'Europe dispose de plusieurs organes importants, dont la Cour européenne des droits de l'homme qui définit une jurisprudence dans un champ finalement réduit, à savoir les libertés fondamentales et l'État de droit. De son côté, le champ de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est principalement de nature économique ; elle peut d'ailleurs infliger des sanctions financières, qui sont parfois lourdes.

J'ai travaillé sur la question des libertés académiques. En 2017, lorsque la Hongrie a adopté une législation restreignant les libertés en la matière, un double recours a été déposé : la CJUE a fondé sa décision sur la liberté d'entreprendre et la CEDH sur la liberté d'expression, ce qui me paraît d'ailleurs plus adapté en l'espèce. La volonté de recentrer les choses autour de la CJUE pourrait renforcer cette logique économique – la défense du marché unique – au détriment d'autres aspects.

Pour autant, je partage l'avis du Gouvernement et celui qui vient d'être exprimé par nos trois présidents de commission. Il n'est pas souhaitable d'élargir le champ juridictionnel de la CJUE sans un consentement démocratique.

M. Dominique de Legge. – Je suis d'accord sur le fait que nous ne pouvons pas accepter une réécriture des traités sans consentement démocratique. C'est ce que nous indiquions dans notre communication d'octobre dernier.

J'ajoute que, par rapport au moment où le traité de Lisbonne a été signé et ratifié, le contexte a changé. Je pense évidemment à la guerre en Ukraine. Nous devons donc prendre le temps de la réflexion pour évaluer précisément les conséquences pratiques et opérationnelles d'une adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

Qui plus est, la France a une place, donc une voix, spécifique : nous sommes le seul pays de l'Union européenne qui dispose d'une armée capable de se projeter.

M. Philippe Bonnecarrère. – Ce sujet est d'apparence technique, mais il est profondément politique.

Je partage les préoccupations qui ont été exprimées et l'idée que les actes régaliens, en particulier en matière de politique étrangère et de défense, doivent être sanctuarisés. En ce qui concerne le statut des militaires ou la lutte contre le terrorisme, par exemple, je crois que la France a péché par insuffisance d'analyse en amont des projets de

textes européens – je pense à la directive sur le temps de travail ou au règlement général sur la protection des données (RDPD).

Je crois que l'idée qu'il pourrait y avoir une approche différente sur les valeurs entre la CJUE et la CEDH est un non-sujet. En effet, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne fait explicitement référence aux droits qui résultent de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, l'obligation d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'elle est prévue dans le traité, conduirait la CEDH à traiter de tous les sujets pouvant lui être soumis, sans exclusion ou réserve en ce qui concerne la PESC ou la PSDC. La CJUE avait déjà adressé un tir de barrage à ce sujet en 2014 et elle a renouvelé cette position en 2019 avec des arguments forts : il serait en effet paradoxal, d'une part, que la CJUE ne soit pas compétente en matière de PESC, alors que la CEDH le serait, d'autre part, que des actes et décisions de l'Union européenne, en particulier dans des domaines régaliens, soient soumis à des magistrats ressortissants de pays non membres de l'Union européenne, par exemple la Russie ou la Turquie.

La plupart des États membres ne nous suivent pas. En Europe, l'idée la plus répandue est que le contrôle de l'État de droit doit être confié à des tiers. De ce point de vue, la CEDH est tout indiquée. La proposition de résolution européenne (PPRE) envisagée est donc très bienvenue.

En fait, la Commission essaie de protéger la CJUE. En effet, la CEDH deviendrait compétente sur la PESC. En somme, la Commission pousse la CJUE à outrepasser son mandat pour éviter qu'une autre instance ne devienne compétente à sa place. Au fond, la question est de savoir quelle sera la juridiction faîtière. L'adhésion de l'Union européenne à la CEDH donnerait à cette instance un rôle faîtière, au-dessus de la CJUE, ce qui n'est pas convenable. Bref, si les autres États membres acceptent de ne pas remettre sur le tapis la question de l'adhésion à la CEDH, la Commission n'aura aucun motif d'organiser un contre-feu en donnant à la CJUE des pouvoirs supplémentaires.

M. Didier Marie. – Je ne suis pas spécialiste de la question, qui a été suivie par Gisèle Jourda, Dominique de Legge et Jean-Yves Leconte. Les 27 États membres adhèrent à la CEDH. Le traité de Lisbonne a entériné le fait que l'Union devait adhérer à la CEDH. Le processus a été lancé. Il s'est avéré qu'il pose quelques difficultés, majeures, pour la PESC. Mais l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH est tout de même un renforcement des droits fondamentaux des citoyens européens par rapport à toute décision que l'Union européenne pourrait prendre les concernant. C'est donc une avancée, et il ne faudrait pas que la PPRE donne le sentiment que nous souhaitons remettre cette adhésion en cause.

Comme l'ont bien dit les trois présidents, nous ne pouvons pas accepter une réforme déguisée des traités. Il existe des mécanismes et ils doivent être respectés. Si l'on commence, sur ce sujet, à réviser de façon détournée les traités, pourquoi ne pas le faire pour d'autres sujets ? Cela aboutirait à détricoter la totalité des dispositifs qui organisent notre vie collective.

Il faut trouver des solutions alternatives. Parmi celles-ci figurent la redéfinition des périmètres de compétence des deux cours, et la spécification de celles de la CJUE. Pourquoi ne pas imaginer une instance provisoire permettant de départager les responsabilités et, en cas de conflit, tranchant les différences d'appréciation ? Entre l'Union européenne et le

Conseil de l'Europe, on doit pouvoir trouver une articulation qui satisfasse les intérêts des uns et des autres.

La PPRE devrait donc réaffirmer l'intérêt pour les Européens que l'Union adhère à la CEDH et proposer quelques solutions de ce type.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Sauf à revoir le traité de Lisbonne, rien ne conduira à remettre en cause l'objectif d'adhésion de l'Union à la CEDH. La France, du reste, a affirmé clairement sa volonté que cette adhésion se fasse. Nous pouvons le rappeler dans la PPRE, d'autant qu'on nous reproche parfois de ne plus avoir cette volonté.

M. Philippe Bonnacarrère. – Voilà plus de dix ans que nous sommes dans cette situation, et que nous utilisons l'opposition acharnée de la CJUE, qui bloque, à mon avis légitimement, les choses.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous devons néanmoins veiller à l'orthodoxie de la procédure, qui garantit le respect des engagements des uns et des autres et des règles communes. Sur le sujet de fond, seule la France est engagée dans les opérations. Notre devoir est aussi de protéger notre pays et les actions qu'il engage, celles-ci étant de toute façon soumises à un contrôle juridictionnel. Dans sa lettre, la Première ministre nous encourage à continuer. Cette PPRE constituera un soutien assez marqué à nos dirigeants pour faire prévaloir les intérêts de la France et de l'Europe.

M. Philippe Bonnacarrère. – La position réaffirmée par la Première ministre vise à éviter que les actes régaliens, notamment en matière de défense, ne soient soumis au contrôle de la CJUE. Mais si l'Union européenne adhère à la CEDH, celle-ci pourra assurer le contrôle de la PESC – sauf à réviser les traités, ce que vous avez raison de rejeter. Je vous invite donc à vous lancer dans un long combat pour organiser une inertie longue et puissante sur les deux terrains...

M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères. – Nous devons sauvegarder le contrôle parlementaire de ces politiques étrangères, au vu de l'importance des crédits qui leur sont consacrés et des conséquences qu'elles peuvent avoir sur la paix, la sécurité et la souveraineté de chaque État. On a suffisamment reproché aux instances européennes de se mêler de compétences qui semblaient relever plutôt des États : défendons nos prérogatives !

Curieusement, dans cette affaire, la Commission européenne interprète de la manière la plus extensive la possibilité d'aller à l'encontre des traités. Or elle n'a aucune légitimité démocratique pour faire cela. Tout se passe comme si l'on n'avait pas tiré les leçons du Brexit... Les États membres ne sont pas tous fanatiques du fédéralisme européen, et de nombreux partis militent pour que la dimension nationale soit sauvegardée au sein de l'Union européenne. Les Britanniques se plaignaient notamment des décisions de la CEDH, dont ils voulaient s'affranchir.

Une démarche forte, sous la forme d'une PPRE, est donc bienvenue. C'est un dispositif dont il ne faut d'ailleurs pas abuser.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Le texte sera d'abord soumis à la commission des affaires européennes, puis

à la commission des affaires étrangères si nécessaire, avant de devenir, après adoption, résolution du Sénat. Nous voulons un texte porteur d'un message fort, en tous cas.

La réunion est close à 17 h 25.

Mercredi 8 février 2023

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et la Cour pénale internationale sur l'exécution des peines prononcées par la Cour – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons aujourd'hui deux rapports, nous devons également désigner des rapporteurs sur plusieurs textes et nous entendrons en audition l'ambassadeur allemand en France.

M. Édouard Courtial, rapporteur. – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et la Cour pénale internationale (CPI) sur l'exécution des peines prononcées par la Cour, signé le 11 octobre 2021.

Si la justice pénale internationale trouve son origine dans les tribunaux militaires institués à l'issue de la Seconde Guerre mondiale à Nuremberg et à Tokyo, la CPI a été créée par le statut de Rome du 17 juillet 1998, entré en vigueur en juillet 2002. La France l'a, pour sa part, signé dès son origine et ratifié en juin 2000. À ce jour, le statut de Rome compte 123 États parties. On peut regretter que 7 membres du G20 – les États-Unis, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, la Russie, l'Arabie saoudite et la Turquie – refusent toujours de reconnaître l'autorité de la Cour pénale internationale.

La compétence de la Cour, juridiction pénale universelle permanente, est limitée aux « crimes les plus graves touchant l'ensemble de la communauté internationale », comme les génocides, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre ou, dans certains cas, les crimes d'agression qui sont commis par des ressortissants des États parties ou sur le territoire des États parties. La Cour peut également exercer sa compétence pour les crimes qui lui sont déférés par le Conseil de sécurité des Nations unies.

Cette compétence est régie par le principe de complémentarité : elle ne décharge pas les États de leur responsabilité première et n'intervient que lorsque les États n'ont pas été en mesure ou n'ont pas eu la volonté de juger les crimes relevant de leur compétence.

Après vingt ans d'existence et en dépit d'un budget annuel de plus de 150 millions d'euros, le bilan de la CPI peut paraître modeste : elle n'a à ce jour prononcé que 5 condamnations définitives et 4 acquittements. La durée des procédures est due à plusieurs facteurs : outre la complexité intrinsèque des dossiers internationaux et la difficulté d'accéder aux lieux des crimes et aux témoins, la Cour peut être confrontée à une absence de coopération des États et à la diversité linguistique des procédures.

Une autre critique régulièrement émise à l'égard de la Cour est plus politique : certains États africains, pourtant parties au statut de Rome, lui ont reproché le fait de ne poursuivre principalement que des responsables africains. Une stratégie de retrait complet des États africains a été envisagée en 2016, mais, heureusement, elle n'a été suivie que par le Burundi.

Il existe une longue tradition de coopération de la France avec la CPI.

La France a contribué à l'élaboration et à la promotion du statut de Rome. Elle promeut son universalité, la coopération pleine et entière avec la CPI et le soutien aux organisations de la société civile actives dans ce domaine.

Elle est d'ailleurs l'un des États qui coopèrent le plus avec la CPI. En 2021, elle a ainsi donné suite à une trentaine de demandes d'entraide émanant de la CPI. Elle a aussi relayé une dizaine de demandes de coopération émanant du Parquet national antiterroriste à destination de la CPI. La coopération entre la France et la Cour est jugée par tous fluide et opérationnelle.

La France est également le troisième contributeur au budget régulier de la Cour, derrière le Japon et l'Allemagne. Elle verse aussi des contributions volontaires exceptionnelles et met à disposition de la Cour des magistrats français. La langue française est, avec l'anglais, l'une de deux langues de travail de la Cour, même si la tentation est grande de favoriser l'anglais, ce que les autorités françaises combattent.

Enfin, la France est, avec le Sénégal, co-facilitateur du groupe de travail chargé de promouvoir et de faciliter la coopération des États parties avec la CPI. En effet, la coopération entre CPI et les États parties est indispensable, puisqu'elle n'a pas de police propre ni de services qui lui permettent de recueillir elle-même les éléments de preuves. Elle repose sur deux cadres. Le premier, qui s'applique à tous les États parties, découle du statut de Rome et concerne principalement les demandes d'arrestation et de remise de suspects se trouvant sur le territoire d'un État partie ou des demandes d'entraide dans le cadre de poursuites ou d'enquête diligentées par la CPI. Le deuxième cadre de coopération, dans lequel s'inscrit ce projet de loi, consiste en la conclusion d'accords bilatéraux entre la CPI et un État partie. Ils peuvent concerner la réinstallation des témoins, la mise en liberté provisoire, ou, comme ici, l'exécution des peines.

Cet accord est le premier accord bilatéral de coopération volontaire conclu par la France avec la CPI.

Depuis 2012, la France et la CPI travaillent à l'élaboration d'un accord-cadre en matière de relocalisation des témoins, mais des difficultés juridiques et matérielles de différents ordres sont apparues. La priorité a alors été donnée à la négociation du présent accord, qui s'est achevée dans un temps record : à peine neuf mois.

Les dispositions relatives à l'exécution des peines des individus condamnés par la Cour sont définies au chapitre X du statut de Rome. Son article 103 dispose que les peines prononcées peuvent être accomplies sur le territoire d'un État partie désigné par la Cour « sur la liste des États qui lui ont fait savoir qu'ils étaient disposés à recevoir des condamnés ».

L'essentiel des négociations a porté sur la délimitation des prérogatives du Comité international de la Croix-Rouge, les autorités françaises souhaitant mieux encadrer les

modalités des inspections afin qu'elles ne puissent concerner que la personne condamnée par la CPI.

À ce jour, on compte 13 accords bilatéraux en vigueur en matière d'exécution des peines. Il s'agit d'accords conclus, par ordre chronologique, avec l'Autriche, la Finlande, le Danemark, la Serbie, le Mali, la Norvège, la Suède, l'Argentine, le Royaume-Uni et l'Irlande du Nord, la Géorgie et la Colombie. Ils sont indispensables à la CPI, car tant qu'un transfert sur la base d'un tel accord n'est pas réalisé le détenu reste à sa charge.

La CPI souhaiterait les étendre, outre à la France, à l'Espagne, mais aussi à la République tchèque et à la Pologne. Finalement, l'objet de ce présent accord est donc circonscrit : il s'agit de rejoindre la liste des États parties susceptibles d'être désignés pour l'exécution d'une peine et de créer un cadre préétabli afin d'éviter la négociation systématique d'un accord spécifique à chaque sollicitation de la Cour, ce qui d'ailleurs n'a jamais eu lieu.

Le cadre préétabli comprend les points suivants : la procédure pour désigner la France comme lieu d'exécution et les modalités pour elle de le refuser ; les modalités de contrôle de l'exécution de la peine et des conditions de détention par la CPI, en prévoyant notamment l'inspection périodique par le Comité international de la Croix-Rouge, mais uniquement des personnes condamnées par la CPI ; la transmission d'informations entre la France et la CPI sur le déroulement de la détention ; la comparution devant la Cour du détenu et les règles en cas d'évasion ; les conditions dans lesquelles des modifications pourraient être apportées à la peine d'emprisonnement, les modalités de fin de l'exécution de la peine, et la répartition des dépenses relatives à l'exécution de la peine.

Sur ce dernier point, l'accord prévoit que les frais liés à la détention du condamné sont à la charge de la France. En tout état de cause, cette incidence financière sera limitée en raison du nombre restreint de personnes susceptibles d'être accueillies ; la Cour n'a, à ce jour prononcé que 5 condamnations. De plus, le « principe de double-consentement » prévoit une procédure en deux temps : dans un premier temps, lorsque la CPI envisage de désigner la France, celle-ci indique si elle est matériellement prête à accueillir la personne condamnée. Ensuite, une fois que la Cour a formellement désigné la France, cette dernière peut refuser en opportunité cette désignation. Notre souveraineté n'est donc nullement remise en cause.

De plus, il est prévu un principe de « répartition équitable », englobant la répartition géographique, des personnes condamnées. Dès lors, cet accord ne comporte pas de risque de pression sur notre système carcéral. Il a, avant tout, une portée symbolique : il vient réaffirmer le soutien de la France à la CPI et à la lutte contre l'impunité des crimes internationaux le plus graves.

Ce rappel est d'autant plus utile dans le cadre de la guerre en Ukraine. La Cour pénale internationale a ouvert, quelques jours à peine après l'entrée des troupes russes en Ukraine, une enquête avec l'aval de 42 États. Sur ce fondement, la Cour a demandé aux États de lui apporter une assistance financière et humaine pour le bon déroulement de son enquête. Les éléments recueillis sont envoyés à Eurojust, l'Agence de l'Union européenne pour la coopération en matière pénale, qui les étudie en attendant que la CPI puisse le faire elle-même.

Toutefois, depuis quelques mois prospère l'idée de créer une juridiction d'exception. Celle-ci présenterait deux avantages : elle pourrait juger pour « crime d'agression » – en l'occurrence, l'invasion de l'Ukraine –, ce que ne peut pas faire la CPI, la

Russie n'ayant pas ratifié ses statuts, et elle pourrait juger Vladimir Poutine par défaut, tandis que la CPI exige la présence de l'accusé au procès.

Certains estiment que cette initiative est notamment due à la méfiance des États-Unis envers la Cour, surtout depuis l'ouverture d'une enquête de la CPI en mars 2020 sur d'éventuels crimes de guerre et contre l'humanité commis en Afghanistan par l'armée américaine. Or il est indéniable que la création d'une juridiction spéciale affaiblirait la CPI. Dans ce contexte, la manifestation du soutien de la France à la CPI paraît très utile.

La Cour ayant informé la France que toutes les procédures requises ont été accomplies de son côté, l'entrée en vigueur de l'accord sera effective dès que la France lui aura notifié l'accomplissement de ses procédures internes.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en deuxième. Son examen est prévu en séance publique le jeudi 16 février 2023, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents et votre rapporteur ont souscrit.

Le projet de loi est adopté sans modification.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de sécurité sociale du 6 novembre 2014 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Serbie – Désignation de rapporteurs

La commission désigne Mme Michelle Gréaume, rapporteure sur le projet de loi n° 81 (2022-2023) autorisant l'approbation de l'accord de sécurité sociale du 6 novembre 2014 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération en matière de défense et au statut de leurs forces sur les territoires caribéens et sud-américain de la République française et du Royaume des Pays-Bas – Désignation d'une rapporteure

La commission désigne Mme Hélène Conway-Mouret rapporteure sur le projet de loi n° 288 (2022-2023) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération en matière de défense et au statut de leurs forces sur les territoires caribéens et sud-américain de la République française et du Royaume des Pays-Bas.

Proposition de résolution européenne visant à prendre des mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran – Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Pascal Allizard rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 226 (2022-2023) visant à prendre des mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran présentée par Mme Nathalie Goulet et plusieurs de ses collègues.

Audition de S.E. M. Hans-Dieter Lucas, ambassadeur d'Allemagne en France

M. Christian Cambon, président. – Nous sommes heureux d'accueillir ce matin un hôte de choix en la personne de l'ambassadeur Hans-Dieter Lucas, qui représente depuis septembre 2020 la République fédérale d'Allemagne en France.

Monsieur l'ambassadeur, vous savez le prix que la France attache à sa relation bilatérale avec l'Allemagne et notre commission souhaite relancer ses échanges avec les parlementaires allemands. Je rappelle que l'Assemblée parlementaire franco-allemande, créée par le traité d'Aix-la-Chapelle, a été conçue en excluant le Sénat, ce qui est tout à fait choquant et préjudiciable à la qualité de nos relations interparlementaires. Le Sénat avait attiré à plusieurs reprises l'attention de l'exécutif sur ce point, sans succès.

Notre commission sera particulièrement heureuse de vous entendre au sujet des plus récents développements concernant l'aide militaire à l'Ukraine. L'ensemble des pays membres de l'Union européenne ont démontré leur détermination et leur unité en armant les forces ukrainiennes depuis l'agression russe du 24 février 2022. Le 25 janvier dernier, le chancelier fédéral Olaf Scholz a annoncé devant le Bundestag sa décision de livrer à l'Ukraine une compagnie de 14 chars lourds Leopard 2 de modèle A26. En plus de ces véhicules prélevés sur les équipements de l'armée allemande, cette décision ouvre la voie à la livraison des chars Leopard détenus par plusieurs autres pays occidentaux, dont notamment la Finlande et l'Espagne. La Pologne a ainsi annoncé la livraison à Kiev de 14 chars Leopard 2 de fabrication allemande. Cet engagement exemplaire de l'Allemagne est intervenu en concertation avec ses partenaires européens et avec les États-Unis, qui ont annoncé simultanément la livraison à l'Ukraine de 31 chars d'assaut de la catégorie Abrams.

Alors que la guerre d'agression menée par la Russie en Ukraine depuis février 2022 dure depuis près d'un an, vous nous donnerez l'analyse du gouvernement allemand sur les priorités de l'Union européenne pour soutenir la résistance ukrainienne. L'Ukraine doit gagner cette guerre, et l'Allemagne porte, comme la France, une responsabilité historique pour être à la hauteur des défis soulevés par la dégradation actuelle de la sécurité sur notre continent.

Monsieur l'ambassadeur, vous êtes vous-même un des meilleurs connaisseurs de la Russie. Nous sommes donc particulièrement intéressés par votre analyse sur les raisons pour lesquelles nos pays ont échoué à comprendre les projets de Vladimir Poutine et sa volonté de lancer cette guerre aussi brutale qu'insensée. Comme à l'époque de la Guerre froide, le décryptage des arcanes du pouvoir russe est difficile, mais nous sommes également preneurs de votre analyse sur ce que pourrait être la suite des événements en Russie.

Plus largement, notre commission a suivi avec attention les nombreuses annonces faites par votre gouvernement dans le domaine de la sécurité et de la défense depuis un an. Dans un important discours prononcé trois jours après le déclenchement de la guerre, le chancelier Scholz a annoncé un « *Zeitenwende* », c'est à dire un « changement d'époque », pour la politique extérieure allemande. Dans le même discours, il a annoncé la création d'un fonds spécial de 100 milliards d'euros pour moderniser la Bundeswehr. Avec le recul relatif dont nous disposons, vous nous direz quelles réformes et quelles réorientations ont été engagées dans les forces allemandes depuis ces annonces structurantes.

En deuxième lieu, nous serons également heureux d'évoquer avec vous les nombreux sujets relatifs à la coopération bilatérale entre nos deux pays.

Le mois dernier, les nombreuses manifestations organisées pour célébrer le soixantième anniversaire du traité de l'Élysée, signé le 22 janvier 1963 entre le général de Gaulle et le chancelier Adenauer, ont témoigné de la vitalité de notre amitié.

Pour ce qui concerne la défense et les affaires étrangères, l'Allemagne est un partenaire stratégique essentiel de nos forces armées et la poursuite de cette coopération est une condition majeure à l'établissement de l'autonomie stratégique de notre continent.

Nous serons également heureux d'entendre votre analyse au sujet des principales coopérations entre nos deux pays dans le domaine capacitaire. Notre commission s'est publiquement félicitée de l'avancée réalisée au mois de décembre dernier par le lancement de la phase du démonstrateur pour le projet de système de combat aérien du futur (SCAF).

Parallèlement, vous nous direz quelles sont les perspectives d'avancement pour le second projet structurant de notre coopération bilatérale : le « char du futur », que l'on désigne sous le nom technique de système de combat terrestre principal (SCTP, MGCS en anglais).

Enfin, avant de vous céder la parole, je souhaite évoquer d'un mot les perspectives d'évolution institutionnelle de l'Union européenne. En effet, le tandem franco-allemand joue depuis l'origine un rôle moteur pour façonner le périmètre de compétence et les règles de fonctionnement de notre Union. À cet égard, je me félicite de la désignation récente d'un groupe binational d'experts qui permettra de formuler des propositions communes pour adapter les institutions de l'Union aux enjeux du monde actuel.

Monsieur l'ambassadeur, je vous cède la parole.

M. Hans-Dieter Lucas, ambassadeur d'Allemagne en France. – Je vous remercie de votre accueil ; je me réjouis de la possibilité d'échanger avec vous sur les relations franco-allemandes.

Avant d'évoquer l'Ukraine, je veux dire quelques mots du récent conseil des ministres franco-allemand et des célébrations du soixantième anniversaire du traité de l'Élysée. C'était un signal très fort de l'unité franco-allemande, un témoignage de notre ambition partagée de renforcer l'Europe en cette période de crises multiples : guerre en Ukraine, changement climatique, crise énergétique, inflation. Le tandem, ou moteur, franco-allemand joue un rôle essentiel et cette réunion du 22 janvier a démontré notre volonté commune de faire face à ces défis, y compris sur l'Ukraine.

L'invasion russe de l'Ukraine a été un choc pour nous tous, elle a marqué le retour de la guerre sur le sol européen. Le chancelier Scholz a donc parlé, lors de son discours historique devant le Bundestag le 27 février 2022, d'un changement d'époque, d'un *Zeitenwende*, pour l'ordre de sécurité européen mais aussi pour l'Allemagne. Ce discours a déclenché une vaste réorientation de la politique allemande de sécurité dans des domaines clefs. Tout d'abord, cela s'est traduit par la décision de soutenir l'Ukraine en lui livrant des armes lourdes, afin de l'aider à défendre sa liberté et son indépendance, rompant ainsi avec une politique vieille de plusieurs décennies consistant à ne pas livrer d'armes à des pays belligérants n'étant pas membres de l'Union européenne ni de l'Otan (Organisation du traité de l'Atlantique Nord). C'était une décision tout à fait nouvelle et même révolutionnaire pour l'Allemagne.

Un an après le début de l'agression russe, l'Allemagne est, derrière les États-Unis et avec le Royaume-Uni, le principal fournisseur d'armes lourdes à l'Ukraine : chars de combat Leopard 2, blindés Guepard ainsi que systèmes de défense antiaérienne Patriot et IRIS-T. En outre, pour lui permettre d'acheter des armes, l'Allemagne apporte une vaste contribution financière à l'Ukraine et forme sur son territoire quelque 5 000 soldats ukrainiens, dans le cadre d'une mission de l'UE.

Dans toutes ces décisions, le gouvernement allemand a été guidé par trois principes : soutenir l'Ukraine, faire en sorte que l'Otan ne devienne pas partie au conflit, et prendre chaque décision en étroite concertation avec ses alliés, la France, les États-Unis et les autres. L'Allemagne soutiendra l'Ukraine aussi longtemps que nécessaire dans son combat pour la liberté. Cela s'applique aussi à l'aide civile, domaine dans lequel l'Allemagne est le premier pays donateur, derrière les États-Unis.

L'Allemagne tâche aussi de convaincre le président Poutine qu'il ne peut pas gagner cette guerre. Le chancelier parle donc régulièrement avec ce dernier, comme le fait aussi le président Macron. Dans leurs réactions face à cette guerre, la France et l'Allemagne sont alignées.

Jusqu'à présent, l'Allemagne a dépensé 12,7 milliards d'euros en soutien bilatéral à l'Ukraine, dont 2,3 milliards d'euros de soutien militaire : 14 chars Leopard, 40 véhicules blindés Marder, 30 chars antiaériens Guepard, un système de défense antiaérienne IRIS-T et un système Patriot. Le ministre allemand de la défense, M. Pistorius, s'est rendu hier à Kiev et a annoncé à cette occasion que le gouvernement allemand donnait son accord à l'exportation de 178 chars Leopard 1 vers l'Ukraine, dont la plupart sont dans les stocks de l'industrie allemande. Le Danemark et les Pays-Bas se sont associés à cette déclaration. Ce sera une autre contribution essentielle pour l'Ukraine. Ces chars doivent être livrés dans les prochains mois.

En outre, un montant de 1,7 milliard d'euros est mis à disposition des forces ukrainiennes pour leurs acquisitions. L'accueil de 1 million de réfugiés représente 8,2 milliards d'euros. Il y a aussi un soutien non militaire, pour 3 milliards d'euros.

Deuxième axe du changement d'époque pour la politique allemande de sécurité : la hausse massive du budget de la défense, *via* la création d'un fonds particulier doté de 100 milliards d'euros. Ces moyens supplémentaires doivent permettre à l'Allemagne de se conformer à l'objectif de l'Otan consistant à consacrer au moins 2 % de son PIB à la défense. Cela doit donner à la Bundeswehr, longtemps sous-financée et insuffisamment équipée, les moyens de remplir ses missions dans le cadre de l'Otan et de l'UE, en comblant des lacunes importantes dans les systèmes d'arme et dans l'équipement des troupes. Pour cela, étant donné l'urgence de la situation, le gouvernement n'a d'autre choix que de recourir aux systèmes disponibles sur le marché, c'est-à-dire d'acheter des armements « sur étagère ».

Enfin, nous avons réagi à l'agression russe en réaffirmant nos engagements au sein de l'alliance ; ainsi avons-nous renforcé notre présence militaire sur le flanc oriental de l'Otan, en mettant à disposition une brigade pour la Lituanie et en déployant des effectifs supplémentaires en Slovaquie. En outre, l'Allemagne assure en 2023 le commandement de la force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation de l'Otan. Enfin, le gouvernement réaffirme son attachement à la dissuasion nucléaire de l'Otan, qui doit rester crédible et efficace aussi longtemps que la Russie disposera d'un arsenal nucléaire.

L'Allemagne contribuera à cette dissuasion nucléaire et acquiert, à cet effet, 35 F-35 pour remplacer les chasseurs Tornado utilisés dans ce cadre.

Autre aspect de ce tournant historique : la politique énergétique, qui joue un rôle dans la politique de sécurité. Dans les mois qui ont suivi l'attaque russe, l'Allemagne a décidé de mettre un terme aux relations en matière d'énergie fossile avec la Russie. Au début de 2022, 55 % du gaz consommé venait de la Russie ; c'était un défi énorme de remplacer le gaz, le charbon et le pétrole russes dans des délais si brefs.

Parmi les principales conclusions des crises des dernières années – la guerre, mais aussi, de manière générale, la concurrence géopolitique croissante – figure la volonté de renforcer la souveraineté et les capacités d'action de l'Europe ; à cet égard, l'Allemagne et la France sont alignées, ce que le dernier conseil des ministres franco-allemand a montré. Cela exige des efforts dans trois domaines : les réformes institutionnelles de l'Union, par exemple en généralisant le principe du vote à la majorité qualifiée, le renforcement de l'indépendance économique et technologique et de la compétitivité de l'UE – c'est toute la discussion autour de la réaction européenne à l'*Inflation Reduction Act*, à propos duquel les ministres Le Maire et Habeck ont discuté hier avec les autorités américaines à Washington – et le renforcement de la capacité d'action militaire de l'UE.

La France et l'Allemagne ont une responsabilité commune particulière pour renforcer la capacité des Européens à se défendre : le budget de la défense de ces deux pays représente 40 % du budget militaire européen. L'Allemagne a promu dans ce domaine des projets en collaboration avec la France : la coopération structurée permanente dans le domaine de la défense, la création du fonds européen de défense, la *Boussole stratégique européenne* adoptée sous la présidence française du Conseil de l'Union et l'instauration d'une Facilité européenne pour la paix dotée de 5 milliards d'euros, qui a permis à l'Ukraine d'acheter des quantités importantes d'armes pendant la première année de la guerre.

Pour promouvoir une Europe géopolitique, l'Allemagne juge essentiel de renforcer les capacités militaires européennes. Dans ce contexte, les projets franco-allemands de SCAF, de MGCS, d'Eurodrone et d'un escadron de transport aérien sont centraux.

Pour renforcer les capacités militaires des Européens, nous voulons un bouclier antiaérien européen, dans le cadre de l'Otan et ouvert à tous les partenaires européens de cette organisation. Dans le même temps, l'Union doit renforcer sa capacité d'action militaire dans son voisinage immédiat et l'Allemagne fournira à la force de réaction rapide de l'Union européenne un contingent pouvant aller jusqu'à 5 000 soldats.

Enfin, il est indispensable de créer une capacité de planification européenne de commande.

Je me réjouis maintenant d'échanger avec vous sur ces questions ou sur d'autres.

M. Joël Guerriau. – L'Europe ne peut plus s'offrir le luxe de la division. Le 29 août 2022 le chancelier Olaf Scholz a plaidé dans son discours sur l'Europe à Prague pour un élargissement de l'Union européenne à 36 États.

La confiance mutuelle est fragilisée par certaines décisions en matière énergétique et militaire, et la tendance allemande à acheter des systèmes d'armes américains sape la souveraineté militaire européenne. La France et l'Allemagne peuvent-elles surmonter leurs

divergences en matière de défense et d'énergie ? Ces fissures profitent aux États-Unis et à la Russie...

M. Ronan Le Gleut. – Dans son discours de Prague, le chancelier Scholz insistait sur la nécessité du rattrapage européen en matière de défense aérienne ; il faut construire un système aérien commun et non se contenter d'une harmonisation des systèmes existants. Les ministres de la défense de 15 pays alliés se sont réunis en ce sens le 13 octobre dernier, sans que la France ne participe à cette réunion. Comment construire ce système aérien commun avec la France ?

M. François Bonneau. – Le renchérissement du prix du gaz a perturbé beaucoup de pays européens et la corrélation des prix de l'électricité et du gaz pénalise des pans entiers de l'économie française. Une réunion du Conseil de l'Union doit examiner en mars l'hypothèse d'un découplage des prix de l'électricité et du gaz. Quelle sera la position allemande sur ce point ?

M. François Patriat. – Le traité d'Aix-la-Chapelle, qui remonte à trois ans, comporte un volet écologique sur le développement des énergies renouvelables et l'encouragement de l'efficacité énergétique. Mais la guerre en Ukraine façonne une nouvelle géopolitique de l'énergie, qui exige une accélération de la transition énergétique. Comment accroître la synergie franco-allemande pour le développement des énergies renouvelables ?

M. Jean-Marc Todeschini. – Où en est le projet de bouclier antimissile de plusieurs pays européens autour de l'Allemagne, dont l'Otan se réjouit mais qui laisse la France isolée ?

En matière de politique spatiale, l'Allemagne développe seule un projet de port spatial pour des micro-lanceurs, sans tenir compte du principe de préférence européenne. Le sommet entre nos deux pays a été reporté à trois reprises. Cela révèle-t-il un problème dans le couple franco-allemand ? L'accord tiendra-t-il à l'avenir ? Le matériel est acheté aux États-Unis : cela permettra-t-il de construire une Europe de la défense ?

M. Jacques Le Nay. – Votre ministre de la défense a évoqué le rétablissement du service militaire. Est-ce réellement à l'étude ? Selon quelles modalités et quel calendrier ?

La dépendance de l'Allemagne vis-à-vis de la Chine s'accroît encore cette année. Quelles pistes sont-elles étudiées pour mettre fin à cette dépendance ? Faut-il étudier la question à l'échelon européen ?

M. Hans-Dieter Lucas. – Sur la question des achats d'armes américaines, il faut savoir qu'il y a une contrainte énorme pour l'Allemagne : il faut combler à court terme les lacunes considérables de notre équipement et de nos systèmes d'armes. D'où la nécessité d'acheter « sur étagère » ce qui est disponible. Or, souvent, faute de solution européenne, il s'agit de systèmes américains. Nous devons remplacer dans les années à venir le Tornado par un avion pouvant participer à la dissuasion nucléaire de l'Otan : les F-35 peuvent remplir cette fonction ; pratiquement, il n'y a pas d'alternative.

Pour le reste, le chancelier l'a dit, les projets franco-allemands de défense sont une priorité stratégique absolue pour nous. Ces projets ne sont pas faciles, il y a beaucoup de questions à régler, d'intérêts industriels à réconcilier, mais l'Allemagne reste engagée dans ces projets car le chancelier veut créer une Europe géopolitique, capable d'agir militairement.

Nous misons sur ces projets européens, qui sont structurants à long terme, mais qui exigent de la patience. Je ne vois pas de contradiction entre la nécessité de combler les lacunes à court terme – il est d’ailleurs dans l’intérêt de l’Europe d’avoir une Allemagne capable d’agir vite – et le renforcement pas à pas des capacités européennes.

L’initiative de bouclier aérien est issue d’une leçon tirée de la guerre en Ukraine. La défense aérienne est centrale. L’Allemagne, comme la plupart des pays européens de l’Otan, a des lacunes énormes dans ce domaine. Il faut agir vite, d’où cette proposition du chancelier. Tout le monde peut y participer. La France, qui était représentée lors des deux premières réunions organisées, a fait le choix de ne pas participer au programme, ce qui est une décision qui lui revient. Il reste beaucoup de questions à discuter et cette initiative reste ouverte à tous les membres européens de l’Otan. C’est une proposition pertinente, relative à un problème central pour la sécurité de tous les Européens.

Sur l’électricité et le gaz, nous sommes confrontés à la nécessité de la refonte du marché de l’électricité. Dans le communiqué sur le conseil des ministres franco-allemand, la France et l’Allemagne ont souligné la nécessité de travailler ensemble à ce sujet. La première étape doit consister à optimiser le marché de l’électricité existant ; ensuite, la Commission proposera des propositions pour adapter ce marché à long terme. Pour cela, il faut du temps. L’Allemagne a lancé une concertation avec tous les acteurs pour évoquer le futur de ce marché. Selon nous, malgré des prix élevés liés à une crise de l’approvisionnement, le marché a fonctionné, puisque la quantité d’électricité était suffisante. En outre, le principe du « *merit order* » a joué son rôle. Nous verrons comment mener cette discussion au cours de cette année.

La coopération franco-allemande en matière d’énergies renouvelables est très importante, je suis d’accord. Il y a un désaccord clair sur le nucléaire, on n’y changera rien, les Français ne seront pas convaincus d’abandonner le nucléaire et les Allemands ne seront pas convaincus d’y revenir. Il faut vivre avec cette différence, qui n’empêche pas, par ailleurs, de travailler sur le développement des énergies renouvelables. Pour cela, il faut soutenir les industries. C’est l’enjeu de la réponse européenne à l’*Inflation Reduction Act* : assouplir le système des aides d’État en utilisant par exemple le fonds du plan de relance européen ou la Banque européenne d’investissement. Il existe un dispositif de soutien aux énergies renouvelables et la France et l’Allemagne sont d’accord sur ce point. Il y a aussi des projets concrets, comme celui qui réunit AirLiquide et Siemens en Normandie dans le domaine de l’hydrogène.

Sur le spatial, enjeu très important, les discussions sont parfois difficiles, mais il y a un accord clair pour affirmer qu’il s’agit d’un enjeu de souveraineté européenne. Pour l’Allemagne, l’accès indépendant de l’Europe à l’espace est crucial. L’Allemagne soutient et finance donc sans ambiguïté le projet Ariane 6, qui souffre malheureusement de retard, et elle soutient la préférence européenne concernant l’usage des lanceurs. Cela n’exclut pas de soutenir aussi le développement des micro-lanceurs, qui seront nécessaires à l’avenir. Nous partageons cette analyse avec la France, comme le communiqué du 22 janvier l’indique. Je ne vois pas de désaccord sur cette question. Il faut néanmoins discuter de la façon de gérer efficacement le programme Ariane 6.

Sur la réintroduction du service militaire en Allemagne, je ne vois pas de discussion sérieuse sur la question en ce moment.

La Chine est un partenaire important en matière d'économie et de changement climatique, mais c'est aussi un rival systémique, un concurrent. Ce pays a changé, il faut donc adapter notre politique à son égard. Il y a un dialogue avec la France pour façonner notre politique vis-à-vis de la Chine. L'idée d'un découplage vis-à-vis de la Chine ne nous paraît pas réaliste, car elle est un partenaire important, mais il faut diversifier nos relations commerciales et économiques, travailler davantage avec des partenaires qui partagent nos valeurs. Le chancelier s'est donc rendu au Vietnam et en Amérique latine pour diversifier nos relations commerciales et économiques. Il y a un accord en Europe sur ce point.

Mme Catherine Dumas. – La relation franco-allemande semble fragilisée, alors que la France et l'Allemagne doivent faire preuve de courage et de *leadership*. Sur le renouveau bilatéral de l'accord d'Aix-la-Chapelle, quelle est votre réflexion sur le rôle des parlements nationaux ? Ne sont-ils pas trop absents du processus européen de décision ?

M. Olivier Cigolotti. – L'invasion russe en Ukraine, l'envolée de l'inflation et la crise énergétique ont créé des tensions entre nos nations. En outre, nos pays ont des cultures militaires différentes. Nos divergences industrielles et militaires ne sont-elles pas systématiquement plus fortes que nos volontés politiques ?

M. Hugues Saury. – La Turquie a des liens particuliers avec l'Allemagne. Comment cette relation bilatérale a-t-elle évolué depuis la fin du mandat d'Angela Merkel ?

Mme Gidèle Jourda. – Ma question, à laquelle vous avez déjà largement répondu, portait sur le constat d'une dépendance croissante de l'Allemagne à sa relation commerciale et économique avec la Chine.

M. Ludovic Hays. – Le commissaire européen Thierry Breton a défendu l'idée d'un doublement de la capacité européenne de production de semi-conducteurs, qui sont devenus un élément incontournable dans l'industrie, notamment de défense. Il y a des cibles, notamment en Allemagne, d'implantation d'une grande usine de fonderie, mais l'industrie du semi-conducteur fait appel à d'autres activités. Comment imaginez-vous le développement de ce secteur en coopération avec la France ?

M. Guillaume Gontard. – L'Union européenne et l'Ukraine sont convenues de mettre en place un bureau d'enquête pour recueillir les preuves d'un crime d'agression de la Russie. L'Union européenne soutient la création d'une juridiction compétente pour ce type de crimes, mais sa forme soulève un débat : tribunal international spécial ou juridiction hybride relevant du droit ukrainien. L'Ukraine plaide pour la première solution, mais l'Allemagne a fait part de ses doutes et préférerait un tribunal hybride. Pouvez-vous présenter cette position ? Où en sont les discussions sur le chemin de l'entrée de l'Ukraine dans l'UE ?

Mme Vivette Lopez. – Quelles sont vos relations avec l'Inde ?

M. Hans-Dieter Lucas. – Pour ce qui concerne le rôle des parlements nationaux, je veux souligner la création de l'Assemblée parlementaire franco-allemande, malgré les regrets du Sénat à ce sujet. Je me suis impliqué pour intensifier le dialogue entre votre commission et la commission homologue du Bundestag. Cette chambre a un rôle clair et important dans la définition de la politique européenne du gouvernement fédéral. En outre, une discussion est en cours sur le renforcement du rôle du Parlement européen et il y a une coopération des parlements nationaux *via* les différents comités. En Allemagne, on ne ressent

pas un déficit d'influence du parlement sur la politique européenne du gouvernement fédéral. Bien entendu, je ne peux pas me prononcer pour la France.

Sur le bouclier antimissile et les cultures stratégiques, vous avez raison, monsieur le sénateur, nos points de départ, en ce qui concerne la culture stratégique, sont très éloignés. La France a une tradition militaire stratégique ininterrompue et c'est différent pour l'Allemagne, pour des raisons historiques. Toutefois, nous sommes dans une situation inédite et nous avons en ce moment, en Allemagne, une discussion sur un changement de culture à cet égard. Le chancelier a parlé d'un changement d'époque et cela vaut à long terme pour la culture stratégique de l'Allemagne. Nous sommes par exemple en train de développer une stratégie de sécurité nationale. Pour la première fois, le gouvernement allemand va présenter une vue d'ensemble de ses intérêts stratégiques et des risques auxquels notre pays fait face. Cela servira de base à une culture stratégique adoptée qui soit à la hauteur de nos défis. De ce point de vue, les crises que nous connaissons constituent aussi une opportunité pour une convergence stratégique entre la France et l'Allemagne. Le fait que le chancelier ait parlé pour la première fois, à Prague, d'une Europe géopolitique est nouveau. C'était plutôt un mot problématique pour nous, à la différence de la France ou du Royaume-Uni. Cela ouvre de nouvelles options.

J'en viens à la Turquie. Je veux d'abord exprimer notre solidarité pour la population de ce pays, touchée par un terrible séisme. C'est un partenaire, un allié important au sein de l'Otan. Il accueille près de 4 millions de réfugiés syriens, dans un contexte géopolitique compliqué. Nous avons des discussions difficiles en matière de défense, à propos des systèmes aériens russes S-400, de sa position en Méditerranée orientale et envers la Grèce, et de questions de politique intérieure. Sur toutes ces questions, la ligne allemande n'a pas changé depuis la fin du gouvernement de Mme Merkel : la Turquie est un partenaire important mais nous avons un dialogue franc et exigeant sur les questions compliquées.

Sur les semi-conducteurs, il y a un accord entre nos deux pays. Nous avons soutenu l'initiative de la Commission européenne consistant à mettre à disposition 40 milliards d'euros pour soutenir le développement d'une industrie européenne dans ce domaine. Il y a des investissements importants en France et en Allemagne, notamment en Sarre, région transfrontalière. L'Europe doit être beaucoup plus indépendante dans ce secteur. Pour l'instant, notre dépendance n'est pas soutenable ; s'il y avait une crise dans l'Indo-Pacifique – je pense à Taïwan –, nous serions dans une situation très compliquée. D'où la nécessité de soutenir le développement d'une industrie européenne forte et indépendante. Cette initiative du commissaire Breton reçoit donc tout notre soutien.

J'en viens à la question sur les crimes de guerre en Ukraine. En tout état de cause, il ne doit pas y avoir d'impunité. Il faut que tous ceux qui sont responsables de ces crimes en rendent compte. Notre ministre des affaires étrangères, Mme Annalena Baerbock, s'est prononcée récemment à la Cour internationale de La Haye pour la création d'un tribunal spécial international, basé sur le droit ukrainien mais avec une dimension internationale – des juges et procureurs internationaux –, afin d'envoyer un signal fort : on ne tolérera pas ces crimes de guerre. Elle s'est en outre prononcée pour une réforme du statut de la Cour pénale internationale, qui ne peut pas poursuivre les crimes d'agression. Voilà nos deux propositions. Les discussions sont encore en cours au sein des institutions européennes à ce sujet.

C'est vrai, tout le monde parle de la Chine, mais il ne faut pas sous-estimer l'Inde, qui sera bientôt le pays le plus peuplé du monde. Cela pose la question de l'Indo-Pacifique.

L'Allemagne prend actuellement conscience qu'il faut attacher plus d'importance à cette région, du point de vue économique et stratégique : Chine, Inde, Australie, Indonésie, etc.

L'Allemagne a donc adopté sur sa politique en Indo-Pacifique des lignes directrices tout à fait compatibles avec la politique de la France et avec la stratégie européenne sur l'Indo-Pacifique. Il faut intensifier nos relations commerciales et politiques avec les pays de ces régions, leur faire des offres intéressantes en matière de politique commerciale et de changement climatique, pour démontrer qu'il existe, dans la région, une option autre que la Chine : l'Europe.

Cela vaut également pour les aspects militaires et géostratégiques, même s'il faut être réaliste, car les ressources militaires de l'Europe sont limitées. Néanmoins, il faut être présent, c'est pourquoi l'Allemagne a envoyé une frégate récemment dans l'Indo-Pacifique. En outre, elle a envoyé l'année dernière un escadron d'Eurofighter pendant vingt-quatre heures. C'est la première fois que la Bundeswehr et la Luftwaffe se déployaient dans cette région. Le conseil des ministres franco-allemand a décidé d'une action militaire bilatérale dans la région l'année prochaine. Sur ce plan, il y a un accord profond entre la France et l'Allemagne. Il faut façonner notre politique vis-à-vis de la Chine, mais aussi diversifier notre relation et faire une offre crédible aux autres pays de l'Indo-Pacifique. Le chancelier dit toujours que le futur du XXI^e siècle sera non pas un monde bipolaire États-Unis-Chine, mais un monde multipolaire, dans lequel les autres pays seront importants.

M. Olivier Cadic. – L'Allemagne a fait partie des pays engagés militairement au Sahel. Quel est le regard de votre pays sur la situation dans cette région ?

M. Hans-Dieter Lucas. – La situation est inquiétante. L'instabilité de la région est forte. Nous connaissons les développements récents au Burkina Faso, au Mali, l'influence russe croissante, le problème persistant et grave du terrorisme, la pauvreté, les conséquences du changement climatique. Notre défi le plus immédiat est l'agression russe contre l'Ukraine, mais il ne faut pas oublier cette région, qui est le voisinage de notre voisinage. L'Allemagne a renforcé son engagement, y compris militaire, dans le cadre de la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma), jusqu'au printemps 2024. Après les élections maliennes, nous mettrons fin à cette action.

Il faut une stratégie européenne pour l'Afrique de l'Ouest. Ce que l'Union européenne fait au Niger est important. Il faut également tenir compte de la situation des États côtiers pour construire une zone stable autour du Mali et du Burkina Faso. Au-delà de la stabilisation civile et militaire, il faut aider ces États contre les conséquences du changement climatique et améliorer notre communication, lutter contre la désinformation, qui se fait au détriment de l'Europe. L'idée de constituer une *task force* européenne consacrée à la lutte contre la désinformation dans toute l'Afrique est intéressante. Sur ces questions, la coopération franco-allemande est importante. Nous nous intéressons au processus en cours visant à développer une nouvelle stratégie de la France en Afrique.

M. Christian Cambon, président. – Vous qui connaissez bien la Russie, que pensez-vous qu'il va arriver à Poutine ? Comment allons-nous en sortir ?

M. Hans-Dieter Lucas. – C'est une question complexe. Il est très difficile d'analyser ce qu'il se passe au Kremlin. Il faut faire en sorte que, par nos actions de soutien à l'Ukraine, les dirigeants russes et le président Poutine concluent que la Russie ne peut gagner la guerre et que la continuation de la guerre n'a donc aucun sens. Ce premier pas pourrait

conduire à un certain progrès. Nous n’y sommes pas encore, apparemment. Poutine ne s’intéresse pas du tout aux pertes énormes de l’armée russe. Nous sommes dans une phase d’escalade, d’où la nécessité de soutenir l’Ukraine. La Russie doit cesser les hostilités, retirer ses troupes pour rétablir l’indépendance de l’Ukraine. Ce qui importe par-dessus tout, c’est que nous maintenions notre unité en Europe et au sein de l’Otan. C’est seulement si nous restons unis que M. Poutine conclura qu’il ne peut pas gagner la guerre.

M. Christian Cambon, président. – Je retiens votre volonté de garder l’unité franco-allemande en matière de défense. Nous entrons dans une phase plus favorable dans la conduite de nos projets, notamment avec l’accord entre industriels sur le pilier du SCAF.

Aux efforts de l’Allemagne en matière de défense correspondent les efforts français : aux 100 milliards d’euros annoncés par le chancelier s’ajoutent les 100 milliards d’euros d’augmentation de la loi de programmation militaire annoncés par le Président de la République, par rapport à la LPM actuelle. L’Allemagne a un rôle important pour réorienter la politique européenne de l’énergie. Nous partageons aussi votre sentiment sur la nécessité de rester unis pour retrouver la sécurité en Europe.

J’insiste encore sur la coopération parlementaire. Nous allons rencontrer mon homologue du Bundestag, car la conception de la défense n’est pas la même en France et en Allemagne, donc il faut que l’on se parle souvent. Enfin, nous souffrons de l’absence, dans le traité d’Aix-la-Chapelle, de la mention du Sénat pour ce qui a trait à l’Assemblée parlementaire franco-allemande. C’est peut-être plus un problème franco-français...

M. Hans-Dieter Lucas. – Sur la coopération entre les commissions des affaires étrangères et de la défense, il existait un format trilatéral.

M. Christian Cambon, président. – C’est vrai. Avant le traité d’Aix-la-Chapelle, ce format associant l’Assemblée nationale et le Sénat existait. J’ai d’ailleurs conduit la dernière délégation avant la covid à Berlin pour une rencontre dans ce format. Je pense qu’il faut se saisir de toutes les occasions pour multiplier les rencontres, d’autant que, le Sénat représente un pôle de sagesse et de sérénité...

Je vous remercie infiniment. Je participerai dans quelques jours à l’événement auquel vous m’avez invité ainsi que l’ambassadeur de Pologne sur le triangle de Weimar. La Pologne va jouer un rôle de plus en plus important au cœur de l’Europe. Elle renforce considérablement son armement.

Monsieur l’ambassadeur, je vous remercie de votre action depuis votre arrivée pour développer cette relation et surmonter les malentendus.

du Sénat agira à vos côtés.

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.](#)

**« Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ? » -
Examen du rapport d'information (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 heures 20.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 8 février 2023**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 9 h 05.***Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 –
Audition de M. Nicolas Mitjavile, directeur de la Caisse nationale des
industries électriques et gazières**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons ce matin M. Nicolas Mitjavile, directeur de la Caisse nationale des industries électriques et gazières sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) pour 2023.

L'objectif de cette audition est de présenter les impacts du projet de loi sur la caisse des électriciens et gaziers.

M. Nicolas Mitjavile, directeur de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIÉG). – Merci pour votre accueil ; je connais la qualité et le sérieux de vos travaux.

Parmi les régimes spéciaux, ou statutaires, le nôtre est de taille moyenne, loin derrière les différents régimes de la fonction publique et proche de celui de la SNCF : nous comptons environ 200 000 pensionnés et 150 000 affiliés. Nos engagements financiers avoisinent 200 milliards d'euros.

Surtout, ce régime bénéficie d'un adossement financier au régime général, mis en place au début des années 2000 ; l'État avait l'intention de l'étendre aux autres régimes spéciaux, mais ne l'a finalement pas fait. Cet adossement, très précieux, a permis de déconsolider l'essentiel de cette charge des comptes des seules entreprises alors concernées, EDF et Gaz de France, dans la perspective de leur introduction en bourse. Vous évaluez régulièrement la neutralité de notre régime au regard des comptes de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et de l'Agirc-Arrco ; à chaque fois, vous avez constaté cette neutralité, obtenue notamment grâce à la soulte de 7 milliards d'euros offerte par les employeurs de la branche lors de la mise en place de l'adossement. Cette neutralité découle également de la contribution tarifaire d'acheminement (CTA), qui couvre les droits passés, jusqu'en 2004, du secteur régulé. Cette contribution est neutre pour le consommateur ; on a simplement transféré une part du tarif vers cette taxe.

Notre régime est équilibré, depuis sa création, de par la loi, et il continuera de l'être si cette réforme entre en vigueur.

Enfin, notre régime est pleinement autonome dans sa gestion. Le nerf de la guerre, en matière de régimes de retraite, c'est l'informatique : nous sommes sur ce point complètement autonomes. Au-delà, la qualité de la gestion du régime est universellement reconnue : en témoignent la grande satisfaction de nos pensionnés, mais aussi les différents audits comptables et les contrôles effectués par les corps d'inspection de l'État, qui se sont toujours montrés très élogieux.

Le nombre d'employeurs concernés par ce régime a augmenté ; au-delà d'EDF et Engie, on en compte environ 160, contre 130 lors de la création de la caisse. Aux entreprises locales de distribution se sont ajoutées de nouvelles entreprises actives dans le domaine des énergies renouvelables.

Un enjeu crucial pour le régime est l'attractivité du secteur. L'Assemblée nationale a récemment créé une commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France. Ses auditions ont montré que le secteur est aujourd'hui moins attractif qu'il y a une vingtaine d'années ; on pouvait alors embaucher les meilleurs diplômés ; aujourd'hui c'est beaucoup plus difficile. Le régime de retraite joue un rôle en la matière, mais il n'est qu'un des éléments de la couverture sociale, qui varie suivant les employeurs et est souvent moins protectrice que dans le secteur bancaire, ou encore que chez TotalEnergies pour ne citer que quelques exemples.

Les mesures de convergence présentes dans toutes les réformes des retraites depuis 1993 font que, si les nouveaux entrants conservent un avantage fidélisant avec ce régime spécifique, cet avantage est désormais assez limité. D'ailleurs, les départs sans anticipation se font exactement au même âge que dans le régime général : 62,9 ans. L'âge moyen de départ à la retraite, en comptant les départs anticipés, s'établit à 60,4 ans, un peu plus tôt que dans le régime général, mais cela est aussi dû à un décalage dans le calendrier d'application de diverses réformes.

La gestion des nouveaux entrants après la réforme, au vu de la présence d'une « clause du grand-père », risque de poser des problèmes d'intendance. En matière de ressources humaines, il ne sera pas toujours aisé d'expliquer aux nouveaux que leur statut sera moins avantageux que celui de leurs collègues accomplissant les mêmes tâches. Ce ne sera pas simple non plus en matière informatique : l'entrée en vigueur dès septembre 2023 prévue dans le projet de loi est même impossible ; les informaticiens nous disent qu'ils ne pourraient en aucun cas être prêts à cette échéance ! Je veux vous alerter quant à ce risque de « catastrophe industrielle », dont les coûts pourraient être importants.

Enfin, le projet de loi, dans sa rédaction actuelle, ne dit rien de l'avenir de l'adossment financier de notre régime au régime général. Le système actuel est solide, il le restera jusqu'à son extinction. Je n'ai donc qu'une prière à vous adresser : préservez ce système d'adossment ! Les problèmes financiers sont déjà largement résolus grâce au travail intelligent accompli il y a une vingtaine d'années.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Quelle est la situation financière du régime des industries électriques et gazières (IEG) au 31 décembre 2022 ? Quelles sont ses spécificités par rapport aux autres régimes obligatoires de base ? Quelle incidence le report à 64 ans de l'âge d'ouverture des droits à compter de la génération 1968 et l'accélération de l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein auront-ils sur la trajectoire financière du régime ?

M. Nicolas Mitjavile. – Notre régime doit être à l'équilibre, conformément aux termes de la loi. C'est d'ailleurs le cas pour l'année 2022 – les comptes seront prochainement arrêtés.

Grâce à la contribution tarifaire d'acheminement, nous disposons d'un excédent de trésorerie de 700 millions d'euros en 2022 ; 600 millions d'euros sont gérés par l'Urssaf

Caisse nationale et nous conservons 100 millions d'euros pour gérer les variations de trésorerie. Contrairement à ce que je lis parfois, nous n'avons pas de réserve cachée.

Le report à 64 ans de l'âge d'ouverture des droits touchera les agents au statut, dont la pension est calculée sur les six derniers mois de salaire. Dans les faits, notre taux de remplacement est très proche de celui du régime général et de celui de la fonction publique, car les primes ne sont pas prises en compte. Le report sera plus coûteux pour notre régime, car nos bénéficiaires ne peuvent prétendre à des plans de préretraite.

En ce qui concerne l'équilibre du régime sur le long terme, la sortie des nouveaux entrants et le traitement du stock de droits acquis ne nous inquiètent pas si l'adossement est maintenu. Nous sommes sereins sur la gestion de ce régime tant à court terme qu'à long terme.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Quel serait l'effet des ajustements paramétriques proposés sur la pension moyenne ?

M. Nicolas Mitjavile. – Celle-ci devrait augmenter puisque le salaire sera plus important après le report à 64 ans.

Au sujet de la durée d'assurance moyenne, les agents pourront décider soit de continuer à travailler afin d'éviter la décote soit de partir plus tôt – dans ce cas, ils bénéficieront d'une pension moins importante. Il est très difficile d'anticiper les décisions des personnes.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Quelle part du total des départs en retraite ont représenté en 2022 les départs anticipés pour carrière longue ?

M. Nicolas Mitjavile. – Cela représente environ 5 % du total, soit 4 000 départs.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Qu'en est-il des départs anticipés pour handicap et incapacité permanente ?

M. Nicolas Mitjavile. – Les départs anticipés pour handicap comptent pour 0,5 % et ceux pour incapacité permanente 5 %.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Quelle incidence sur le nombre de départs anticipés au cours des prochaines années auraient le report à 62 ans de l'âge de départ anticipé pour incapacité permanente et l'extension de ce dispositif aux salariés justifiant d'un taux d'incapacité permanente compris entre 10 et 19 % et de 5 à 17 années d'exposition à des facteurs de pénibilité ?

M. Nicolas Mitjavile. – Le régime spécial propose une anticipation spécifique au titre du taux d'incapacité permanente, avec un abaissement de l'âge d'ouverture des droits de trois ou de six mois. Le report à 64 ans entraînera mécaniquement un recul de l'âge de départ pour ces salariés.

M. Hervé Duchaigne, directeur comptable et financier de la CNIÉG. – Il y aura en effet un décalage dans le temps : les gens partiront plus tard en retraite.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – La modification des facteurs de pénibilité aura-t-elle une influence ?

M. Hervé Duchaigne. – Nous avons nos propres spécificités. Les nouveaux entrants seront affiliés au régime général, tandis que les agents statutaires auront leur propre système, mais tous seront affectés par la réforme et ce décalage dans le temps.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Ce sont donc deux catégories très différentes. Les dispositions relatives à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et à l'assurance vieillesse des aidants (AVA) seront-elles appliquées aux nouveaux entrants ?

M. Nicolas Mitjavile. – L'AVPF et AVA s'appliquent aussi aux salariés des IEG ; durant cette période, leur contrat de travail est suspendu et ils relèvent du régime général.

M. Hervé Duchaigne. – Notre dispositif de branche concernant la pénibilité est performant : le départ en retraite est possible à 57 ans. Depuis 2009, des jours acquis au titre de la pénibilité peuvent être versés au compte épargne retraite.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Le régime garantit-il une pension minimale ?

M. Hervé Duchaigne. – Les pensions minimales s'élèvent à 930 euros pour 15 ans d'activité, 1047 euros pour 30 ans et 1163,55 euros pour 35 ans.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – La retraite progressive touchera-t-elle de nombreux agents ?

M. Hervé Duchaigne. – Il est difficile de le prévoir, mais nous estimons que celle-ci sera peu utilisée.

M. Nicolas Mitjavile. – C'est une avancée pour le régime.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Absolument. Par ailleurs, le cumul emploi-retraite concerne-t-il beaucoup d'agents ?

M. Hervé Duchaigne. – Notre régime ne suit pas directement les bénéficiaires de ces dispositions. Nous effectuons des contrôles au moment où les personnes atteignent l'âge légal de départ à la retraite pour nous assurer que celles-ci respectent les plafonds et qu'elles remplissent les conditions. Si le projet de loi est adopté, les personnes qui activeront ce dispositif cotiseront au titre de leur nouvelle activité : il reviendra à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) d'effectuer les vérifications nécessaires.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances. – Quel est le montant de la pension moyenne ? Les agents bénéficient-ils de primes de fin de carrière ? Certaines personnes deviennent-elles contractuelles après être parties en retraite de manière anticipée ? Quel est le montant total de la contribution publique versée au régime *via* la taxe spéciale ?

M. Nicolas Mitjavile. – Le cumul emploi-retraite est un phénomène très marginal.

Nous vous transmettrons par écrit des informations détaillées sur le montant de la pension moyenne et sur les primes de fin de carrière.

M. Hervé Duchaigne. – La contribution tarifaire instaurée en 2005 dans le cadre de la réforme du financement correspond à une fraction de la facture que les consommateurs payaient : c'est une part de la facturation qui est isolée. Aujourd'hui, la collecte de la contribution tarifaire représente environ 1,7 milliard d'euros, qui ne servent pas seulement à financer les retraites : une partie de l'enveloppe finance les prestations, une autre la soulte – 400 millions d'euros en 2023 – reversée au régime général, versée sur vingt annuités jusqu'en 2024 ; quant aux excédents de trésorerie, ils ne sont en aucune façon une « cagnotte » : ils restent sur notre compte bancaire, cette somme étant mise à disposition de l'Urssaf Caisse nationale.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure pour avis de la commission des finances. – Quel est le montant de vos coûts de gestion ?

M. Hervé Duchaigne. – Je n'ai pas en tête le coût unitaire, mais notre budget de fonctionnement annuel est de moins de 30 millions d'euros.

Mme Laurence Cohen. – Vous avez dit que votre régime était équilibré et qu'il donnait, à juste titre, entière satisfaction aux pensionnés. On présente souvent les régimes spéciaux, dont le vôtre, comme des régimes privilégiés. Ma famille politique préfère les appeler des régimes pionniers : nous plaillons pour que le régime général suive leur exemple plutôt que de tirer les droits vers le bas.

Les conditions d'ouverture des droits sont fixées très précisément dans votre régime. J'ai visité récemment un site gazier dans le Val-de-Marne ; si l'âge moyen des départs anticipés est de 58 ans, cela concerne 20 % des agents, essentiellement les services actifs, qui subissent, tout au long de leur carrière, pénibilité, astreintes, travail de nuit, charges lourdes, exposition à des substances chimiques cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR).

Une réforme, de surcroît, est passée par là, en 2010 : depuis la réforme Woerth, il faut avoir travaillé au moins dix-sept ans dans l'industrie électrique et gazière pour bénéficier d'un départ anticipé. Il faut faire le lien avec l'attractivité des métiers : les personnes que j'ai rencontrées m'ont dit leur fatigue ; un report de l'âge de départ pourrait remettre en cause leur volonté de demeurer dans leur entreprise.

M. Philippe Mouiller. – En miroir de l'intervention de Mme Cohen, je voudrais revenir sur l'équilibre des caisses, qui est assuré par une taxe prélevée sur la facture d'électricité. Cette contribution tarifaire d'acheminement est-elle calculée au regard des besoins de la caisse ou son montant est-il figé ?

Par ailleurs, la remise en cause d'un certain nombre d'éléments relatifs à la pénibilité pose des difficultés ; reste qu'en parallèle vous conservez le compte épargne jours retraite, dont la branche peut modifier les règles d'attribution. N'y a-t-il pas là un moyen de compenser, par un outil que vous maîtrisez, ce que vous décrivez comme une perte importante, et ainsi d'atténuer l'effet de la réforme ?

J'approuve ce que vous avez dit sur la perte d'attractivité du métier.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Vous avez parlé de la pénibilité, qui relève d'un dispositif de branche ; à l'avenir, compte tenu de la faible prise en compte de la pénibilité dans la loi générale, ces dispositifs de branche vont devoir être renforcés. Le vôtre

permet aujourd'hui de partir à 57 ans. La réforme va-t-elle porter cet âge de départ à 59 ans ? Comment votre dispositif de branche s'articule-t-il avec la loi générale ?

J'aimerais des précisions sur les éléments de pénibilité. La prise en compte des astreintes, du travail de nuit, des charges lourdes – celles-ci avaient été exclues et font leur retour, bien que de manière très altérée – ne pose pas de problème particulier.

Mais *quid* de l'exposition aux CMR, que votre branche prend en compte ? C'est précisément le genre de pénibilité que le patronat dit habituellement impossible à prendre en compte par les employeurs, au motif qu'il ne s'agirait pas d'un critère objectivable. Comment faites-vous ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Vous avez dit que le régime était équilibré, et même excédentaire.

Le régime spécial va disparaître ; nous l'appelons pour notre part, comme l'a dit Laurence Cohen, régime pionnier. Vous avez souligné que ce métier était moins attractif qu'auparavant, que vous aviez davantage de difficultés à recruter. Cette perte d'attractivité me semble en partie imputable à la casse progressive du service public par les gouvernements successifs.

Votre branche compte 156 entreprises ; comment feront les salariés lors des négociations annuelles, puisque deux régimes coexisteront, le régime actuel et le régime général ?

M. Nicolas Mitjavile. – J'ai insisté sur l'attractivité du secteur ; c'est une question qui, à juste titre, vous intéresse : vous vous demandez comment on va compenser l'abandon du régime actuel pour maintenir l'attractivité du secteur.

En matière de pénibilité, notre dispositif de branche nous paraît aujourd'hui adapté aux conditions de travail : il faut dix-sept ans de services actifs pour pouvoir partir à 57 ans. S'y ajoute le dispositif du compte épargne jours retraite, mis en place en 2009 au niveau de la branche. Sur la prise en compte de l'exposition aux CMR, nous vérifierons et vous répondrons précisément.

Madame la sénatrice Cohen, vous avez raison d'insister sur la question de l'attractivité du secteur dans la durée, que pose indirectement cette réforme, cette industrie n'ayant pas vocation à disparaître... Nous notons depuis un certain nombre d'années une perte d'attractivité. Le régime de retraite n'est qu'un élément parmi d'autres des conditions sociales et salariales de la branche, que les acteurs doivent veiller à maintenir au niveau d'exigence requis.

Un mot sur le financement : la CTA est totalement neutre ; c'est une simple écriture, d'une certaine manière. Nos taux de cotisation employeur sont d'ailleurs sensiblement plus élevés que dans le régime général. La CTA n'est qu'un pur transfert d'un élément « prix et chiffre d'affaires » vers un élément « taxe » visant à couvrir de manière dédiée les droits acquis des travailleurs relevant de ce régime.

M. Philippe Mouiller. – Le taux de la taxe est-il fonction des besoins financiers du régime ?

M. Hervé Duchaigne. – La contribution tarifaire que nous collectons est une taxe dont le taux est déterminé par les pouvoirs publics, assise sur des éléments tarifaires d’acheminement fixés par la Commission de régulation de l’énergie (CRE). La loi prévoit que le montant de cette taxe est déterminé de manière à financer les charges de la caisse de retraite sur une période de cinq ans – voilà pour la mécanique générale, nonobstant les aléas.

Une évolution tarifaire est intervenue en 2021, qui a conduit les pouvoirs publics, compte tenu d’un certain nombre d’incertitudes quant aux hypothèses, à retenir un maintien du taux, c’est-à-dire une neutralisation du montant de CTA collecté, 1,7 milliard d’euros, afin d’éviter que l’augmentation du tarif d’utilisation des réseaux publics d’électricité (Turpe) ne vienne augmenter inconsidérément les recettes de CTA.

Tous les ans, lorsque je présente l’arrêté des comptes de la caisse, nous faisons le point, avec les tutelles, sur les excédents et sur les perspectives. La contribution tarifaire finance une fraction des droits acquis avant le 1^{er} janvier 2005 et une fraction de la soulte, 400 millions d’euros, qui s’éteindra en 2025 – l’excédent augmentera d’autant. De surcroît, les charges à financer au titre des droits acquis avant 2005 sont en diminution : passé le cap de 2018-2019, nous sommes entrés dans une phase de décrue démographique et d’extinction naturelle de la CTA.

Légalement, je rappelle que la CTA constitue une imposition de toutes natures, donc une ressource d’État qui, en tant que telle, n’appartient pas au régime.

M. Nicolas Mitjavile. – Tout cela dépend beaucoup des prévisions de la direction générale de l’énergie et du climat (DGEC) ; de toute façon, les excédents ne restent pas dans le régime spécial.

M. Philippe Mouiller. – Et c’est l’État qui fixe le Turpe...

Mme Raymonde Poncet Monge. – La durée minimale de services ne change pas. Pouvez-vous me confirmer que la loi précédente a fait passer cette durée de quinze à dix-sept ans ? Quant à l’âge de départ, qui est actuellement fixé à 57 ans, va-t-il être modifié par la loi ?

M. Hervé Duchaigne. – Ce n’est pas nous qui tenons le crayon ; mais, tel que nous comprenons le projet de loi, cet âge passerait bel et bien de 57 à 59 ans. Notre rôle se limitera à mettre en œuvre ce que le législateur aura décidé.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – À quel âge en moyenne ceux qui bénéficient de ce départ anticipé partent-ils à la retraite ?

Les pensions des retraités de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) sont liquidées à plus de 60 ans en moyenne pour ce qui est de la catégorie active : nombre de pensionnés décalent déjà leur départ anticipé, par rapport à l’âge minimal, pour valider tous les trimestres exigés. Pour ce qui est de la CNRACL, l’impact d’un passage de 57 à 59 ans ne sera pas de deux ans, mais de neuf mois supplémentaires en activité.

Mme Raymonde Poncet Monge. – C’est une moyenne.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Dans votre branche, quel est l’âge moyen de départ anticipé ?

M. Nicolas Mitjavile. – Le départ intervient en moyenne à 60,3 ans, à 62,9 ans pour les départs non anticipés.

Quant à la durée minimale de cotisation, elle a été portée de 15 à 17 ans par la précédente loi.

Mme Annick Jacquemet. – Philippe Mouiller vous a interrogé sur la perte d'attractivité du secteur. Comment l'enrayer ? J'ai été surprise de vous entendre dire qu'une grande facette de l'attractivité du métier était les conditions de départ en retraite : il me semble un peu dommage que des jeunes qui entrent dans la vie professionnelle aient pareil objectif de carrière...

Quels autres leviers actionner pour rendre vos métiers attractifs ?

M. Nicolas Mitjavile. – Telle n'est pas du tout ma vision des choses ; vous m'aurez mal compris... En revanche, l'existence de mesures parfaitement justifiées permettant un départ anticipé est bel et bien un élément d'attractivité du secteur. Les départs pour handicap ou invalidité représentent d'ailleurs une part très modeste du total des départs anticipés. Mais l'attractivité tient plutôt à la bonne couverture sociale, aux salaires, aux conditions de travail et à la fierté d'exercer ces métiers.

Mme Monique Lubin. – Puisqu'il est excédentaire, je m'interroge sur le bien-fondé de la mise à mort de ce régime. On nous présente les régimes spéciaux comme coûtant cher aux contribuables. Or, en l'espèce, on s'apprête à verser au régime général de nouveaux salariés, donc, à l'avenir, de nouvelles dépenses. J'ai cru comprendre qu'il fallait équilibrer notre système de retraites : quel est l'intérêt ?

Par ailleurs, la CTA va-t-elle être restituée au consommateur d'électricité dès lors qu'il n'y en aura plus besoin pour financer ce régime spécial ?

M. Nicolas Mitjavile. – Si j'ai soulevé la question de l'attractivité, c'est qu'elle se pose. Étant devenu, dans la dernière partie de ma carrière, un spécialiste de la retraite, je peux vous dire qu'elle n'est qu'un élément de l'attractivité du secteur : il faut raisonner à l'échelle de la branche d'activité dans son ensemble, étant entendu que celle-ci doit pouvoir répondre aux besoins de la Nation.

Quant au choix de restituer ou non la CTA, il me dépasse totalement. Je comprends la logique – s'il n'y a plus à couvrir certaines charges passées, il faut que le tarif soit réduit –, mais l'économie des tarifs électriques et gaziers est un sujet très complexe...

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous vous remercions de votre participation.

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

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à améliorer l'encadrement des centres de santé - Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons le rapport de notre collègue Jean Sol sur la proposition de loi visant à améliorer l'encadrement des centres de santé.

M. Jean Sol, rapporteur. – La proposition de loi visant à améliorer l'encadrement des centres de santé, déposée par la présidente de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Fadila Khattabi, a été adoptée par nos collègues députés selon la procédure de législation en commission le 30 novembre dernier.

La discussion de ce texte, qui contient douze articles à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale, est inscrite par le Gouvernement à l'ordre du jour des travaux de notre assemblée le 14 février prochain.

Cette proposition de loi trouve son origine dans les scandales qui ont émaillé le secteur ces dernières années, en particulier celui des centres dentaires.

En 2015, trois ans seulement après son ouverture, Dentexia fermait après avoir mutilé et escroqué de nombreux patients auxquels étaient proposés toujours plus d'actes afin de maintenir des flux de trésorerie élevés. Dans le rapport qu'elle a consacré à l'établissement, l'inspection générale des affaires sociales recensait, en juillet 2016, pas moins de 2 400 patients membres du « collectif contre Dentexia » ainsi que 350 plaintes ordinaires.

En 2021 éclatait un nouveau scandale, le scandale Proxidentaire, du nom de cette chaîne bourguignonne de centres exploitant les mêmes recettes, avec les mêmes résultats : des patients attirés par la promesse de soins à bas coût, des soignants sommés de faire du chiffre, des soins superflus facturés en quantité excessive, des victimes parfois édentées à vie. Dans le collectif d'usagers du seul centre de Chevigny-Saint-Sauveur, en Côte-d'Or, on en compte pas moins de 160. Leurs récits, dont la presse locale s'est fait l'écho, serrent le cœur au moins autant que celui de la Fantine des *Misérables*.

La chronique des récentes dérives de certains centres de santé ne s'arrête hélas ! pas là. Dans les Alpes-Maritimes, les centres Dental Access ont déposé le bilan en septembre 2020. Créés en 2015, ils avaient fait l'objet, à partir de 2016, de nombreux signalements et de plusieurs inspections de l'agence régionale de santé (ARS) ; en mars 2018, une patiente de 75 ans est même décédée pendant une intervention.

Je pourrais également citer la chaîne Clinadent, qui était soupçonnée fin 2021 par la direction des finances publiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur d'avoir mis en place un système de fraude fiscale par l'organisation de sociétés satellites chargée de minorer artificiellement le résultat des centres.

À chaque fois s'observe la même indifférence à la raison d'être – sanitaire ! – de ces structures de la part de ce qu'il faut bien appeler des aigrefins. Le fondateur de Dentexia avait été condamné par le passé à douze ans d'interdiction de gestion pour avoir omis de déclarer un état de cessation de paiement, et le gérant de Proxidentaire, couvreur de profession, augmentait ses marges en employant des dentistes tunisiens formés en Roumanie, attirés par un salaire de toute façon plus élevé que dans leur pays d'origine. J'hésite, enfin, à

tirer une conclusion définitive du seul constat que la gérante de Dental Access fût avocate fiscaliste.

De telles dérives ont été rendues possibles par un assouplissement du cadre juridique applicable à ces centres. Afin de favoriser leur développement, la loi de 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) avait notamment substitué au régime d'agrément un régime de simple déclaration de conformité à la réglementation. Une telle souplesse caractérisait également la nature juridique des centres, la forme associative étant assez recherchée, ainsi que les activités qu'ils peuvent entreprendre.

L'ordonnance du 22 janvier 2018 avait vocation à mettre de l'ordre après le scandale Dentexia : elle a notamment interdit à ces centres la distribution des bénéfices issus de leur exploitation, prohibé la publicité et explicité le principe d'une ouverture à tous les patients et de la dispensation à titre principal de prestations remboursables.

Ces mesures n'ont à l'évidence pas suffi, et le nombre de centres a continué d'augmenter. Il a bondi de 50 % entre 2017 et 2021, cette proportion atteignant 124 % pour les centres ophtalmologiques, conduisant à une significative augmentation des remboursements liés à des consultations d'orthoptistes. La Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) peut certes déconventionner les acteurs malhonnêtes, comme elle l'a fait opportunément le 22 janvier dernier avec deux centres franciliens, mais cela ne résout pas le problème posé plus largement par un segment de l'offre qui semble échapper en partie aux efforts de maîtrise.

J'en viens aux apports de ce texte, dont je peux dire, avant même que l'on en discute dans le détail, qu'il est indispensable.

Son article 1^{er} rétablit un agrément pour les centres de santé, qui vaut autorisation de dispenser des soins aux assurés sociaux. Il ne concernerait cependant que les seules activités dentaires et ophtalmologiques.

Le texte initial prévoyait d'y intégrer les activités gynécologiques, qui ont finalement été laissées hors champ, la rapporteure de l'Assemblée nationale estimant que le besoin n'était pas suffisamment établi.

Les autres activités des centres de santé ne font pas l'objet d'un rétablissement d'agrément et demeurent soumises au seul engagement de conformité, dont le récépissé vaut autorisation de dispenser des soins.

Le texte a été enrichi par les travaux conduits en commission par nos collègues députés. La rapporteure a notamment souhaité préciser les pièces obligatoires du dossier de demande d'agrément. Si je considère qu'un renvoi au pouvoir réglementaire eût été suffisant, je comprends sa préoccupation et ne vous proposerai pas de revenir sur cette énumération non exhaustive. Sont ainsi nécessairement adressés au directeur général de l'ARS le projet de santé, les déclarations d'intérêts des membres de l'instance dirigeante ou encore les contrats liant l'organisme gestionnaire à des sociétés tierces.

Surtout, la commission a prévu un schéma en deux temps, avec un agrément provisoire pour une durée d'un an, période au cours de laquelle une visite de conformité peut être organisée par l'ARS et conduire à la remise en cause de cet agrément.

Par ailleurs, soucieuse de renforcer le pouvoir du directeur général de l'ARS dans l'octroi des agréments, la commission a prévu des motifs de refus : par exemple, un dossier de demande d'agrément jugé insuffisant ou, plus grave, des manquements du projet de santé ou de la gestion du centre aux exigences de conformité et à celles du projet régional de santé. Ces motifs devront, selon moi, être précisés par voie réglementaire.

Enfin, apport important de la rapporteure, l'agrément est délivré définitivement et maintenu si et seulement si les informations relatives aux professionnels employés – diplômes et contrats de travail – sont transmises sans délai aux ARS et aux ordres concernés. Il s'agit, par un avis motivé de l'ordre attendu sous deux mois, de pouvoir identifier et signaler les installations de professionnels ayant déjà eu des pratiques peu scrupuleuses.

Je vous proposerai une réécriture partielle de cet article afin d'en clarifier la formulation. Il me semble nécessaire de revoir les étapes d'obtention de l'agrément provisoire ou définitif, comme il est plus pertinent, selon moi, de parler de « retrait » de l'agrément dans le cas où la visite de conformité montrerait des incompatibilités importantes.

Je vous proposerai enfin de renforcer les pouvoirs d'information des ARS après la délivrance de l'agrément, afin de faciliter les contrôles sur les liens d'intérêts ou les contrats liant les organismes gestionnaires à des sociétés tierces. Il me paraît indispensable de prévoir un retrait possible en cas de manquement aux règles applicables aux centres de santé ou relatives à la qualité et à la sécurité des soins.

L'article 1^{er} *bis* prévoit l'exclusion du dirigeant d'un centre de santé de toute fonction dirigeante au sein de la structure gestionnaire si celui-ci a des liens d'intérêts avec une entreprise délivrant des prestations à la structure. Il s'agit de prévenir certains montages complexes que l'inspection générale des affaires sociales (Igas) avait identifiés. Je vous proposerai, à cet article, une seule modification d'ordre légistique.

L'article 1^{er} *ter* introduit une obligation d'information des ARS, des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) et des ordres en cas de fermeture d'un centre de santé. Il s'agit de pouvoir assurer la désactivation rapide des numéros Finess – fichier national des établissements sanitaires et sociaux – ou encore des cartes de professionnels de santé (CPS) des praticiens, et de tarir ainsi les flux de facturation. Cet article répond là aussi à des dérives constatées, relatives à des facturations réalisées postérieurement à des fermetures. Je vous proposerai de renforcer ce dispositif d'information obligatoire en prévoyant une information anticipée en cas de fermeture prévue, et de transférer ces dispositions à l'article 1^{er}.

L'article 1^{er} *quater* prévoit un mécanisme transitoire de « gestion du stock », afin de faire entrer les centres de santé existants dans le nouveau régime d'autorisation. Cette disposition est tout à fait bienvenue : se focaliser sur les nouveaux centres sans chercher à mieux contrôler les centres ouverts n'est pas pertinent.

Sur ce point, je vous proposerai des clarifications du dispositif ménageant des délais distincts pour les agréments provisoires et définitifs, que j'espère plus compatibles avec la charge de travail des ARS.

L'article 2 oblige les centres à se doter d'un comité dentaire ou ophtalmologique, pour ceux qui exercent des activités de ce type. Un tel comité, qui serait chargé de contribuer à la politique d'amélioration de la qualité des soins et à la formation continue des salariés,

serait un utile contrepoids au pouvoir du gestionnaire. Il serait naturellement composé des seuls médecins du centre, mais pourrait inviter à ses réunions des représentants des usagers.

L'article 2 prévoit également de faciliter l'identification, par les patients, des professionnels qui les prennent en charge.

Les amendements que j'ai déposés à cet article ne sont que de clarification rédactionnelle.

L'article 2 *bis* dispose que les salariés des centres sont identifiés par un numéro personnel distinct de celui de la structure dans laquelle ils exercent. Étrangement, en effet, le numéro RPPS – répertoire partagé des professionnels de santé – ne suffit pas toujours à l'assurance maladie pour remonter jusqu'au professionnel exerçant dans un centre de santé. Je vous proposerai simplement d'étendre cette mesure à tous les praticiens, au lieu de la réserver aux seuls salariés, car les centres peuvent également faire appel à des bénévoles.

L'article 4 vise à préciser les conséquences d'un constat de manquement d'un centre de santé à ses obligations légales et réglementaires. Il garantit d'abord que les décisions de suspension et de fermeture prises par le directeur de l'ARS sont transmises sans délai à la Cnam et aux instances ordinales compétentes. Il prévoit ensuite qu'une décision de suspension encore en vigueur ou une décision de fermeture peut, pendant huit ans, justifier le refus de délivrance du récépissé d'engagement de conformité ou de l'agrément demandé par le même organisme gestionnaire, le même représentant légal ou un membre de son instance dirigeante. Il crée enfin un répertoire national destiné à recenser les mesures de suspension et de fermeture prises dans toute la France, à l'attention des services de l'État et de l'assurance maladie. Je vous proposerai des amendements de clarification.

L'article 5 dispose que les gestionnaires des centres de santé font certifier leurs comptes et les transmettent annuellement au directeur général de l'agence régionale de santé. Je ne suis pas certain que cette mesure s'impose pour tous les centres, notamment les plus petits ou ceux qui sont gérés par une collectivité territoriale. Je vous proposerai par conséquent de renvoyer au décret la détermination des critères en fonction desquels s'impose la certification des comptes, ainsi que les modalités de leur transmission.

L'article 6 visait à assortir le manquement à l'obligation de transmission des informations utiles à l'ARS des sanctions financières déjà applicables en cas de manquement à l'engagement de conformité. Il est en réalité satisfait par la rédaction de l'article 8 issue des travaux de l'Assemblée nationale : je vous propose par conséquent de le supprimer.

L'article 7 précise que les centres de santé ne peuvent demander le paiement intégral anticipé des soins qui n'ont pas encore été dispensés. J'y suis favorable, de même qu'à la possibilité malgré tout laissée aux centres de demander un acompte, ce qui peut s'entendre pour des soins complexes et séquencés. Je vous proposerai simplement un amendement rédactionnel.

L'article 8 complète les dispositions relatives aux sanctions financières qui sont à la main du directeur général de l'ARS en élargissant les hypothèses dans lesquelles il peut les prononcer ; en prévoyant un barème gradué, qui serait précisé par voie réglementaire ; en portant la valeur de l'amende maximale de 150 000 à 300 000 euros, et celle de l'astreinte journalière de 1 000 à 2 000 euros. Je vous proposerai d'augmenter encore ces valeurs, respectivement à 500 000 et 5 000 euros, afin de rendre les sanctions plus dissuasives et

d'affiner le barème dans lequel le directeur de l'ARS pourra choisir celle qui correspond le mieux aux manquements constatés, en fonction de leur gravité.

Enfin, l'article 9 prévoit la remise d'un rapport relatif aux moyens dont les ARS auront besoin pour remplir ces nouvelles missions. Il est vrai que les moyens de contrôle des ARS sont ce qu'ils sont ; nous l'avons déjà déploré ici même en préconisant de renforcer les contrôles sur les groupes gestionnaires d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Il n'est toutefois pas nécessaire de commander au Gouvernement un rapport de plus pour savoir à quoi nous en tenir sur ce point.

Cette proposition de loi me semble pertinente et nécessaire. Je vous propose simplement de renforcer les modalités opérationnelles de sa mise en œuvre et de colmater quelques brèches dans le cadre juridique des centres de santé. Cela ne saurait certes tenir lieu de politique ambitieuse de l'offre de soins, mais c'est là un autre débat.

Pour l'heure, je souhaite que ce texte consensuel, qui a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale, puisse trouver au Sénat une rédaction permettant, au gré d'une navette constructive, son adoption définitive au Palais-Bourbon.

Enfin, en tant que rapporteur, il me revient de vous proposer un périmètre au titre de l'article 45 de la Constitution.

Je vous propose de considérer que ce périmètre inclut des dispositions relatives au régime d'autorisation des centres de santé ; aux règles relatives au suivi des professionnels exerçant dans ces structures ainsi qu'à l'organisation de leur mission collective de garantie de la sécurité et de la qualité des soins ; à l'identification des praticiens et à la facturation des actes des centres de santé ; aux exigences éthiques applicables aux praticiens et gestionnaires de ces structures ; aux sanctions applicables aux centres de santé et à leurs dirigeants en cas de pratiques contraires au code de la santé publique.

En revanche, ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé des amendements relatifs au régime d'autorisation des établissements de santé ou aux règles d'installation et de conventionnement des professionnels de santé.

Il en est ainsi décidé.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il convenait en effet de réguler les centres de santé ; certains donnent une image déplorable qui rejaillit sur l'ensemble des structures de ce type.

J'ai envoyé un message de soutien à notre collègue présidente de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, qui a reçu des lettres d'injures et de menaces racistes dans le contexte très passionné que vous savez.

Mme Florence Lassarade. – Je remercie Jean Sol pour ce remarquable travail. Le problème qui se pose dans les centres dentaires ne vient-il pas de la cotation des actes ? La conservation de la dent vivante est sous-valorisée au bénéfice des implants, qui rapportent beaucoup : on en revient à l'époque où, aux États-Unis, à 20 ans, chacun se faisait arracher toutes ses dents. La dent vivante peut être conservée beaucoup plus longtemps qu'on ne le pense, mais à raison d'un travail minutieux et chronophage qui n'est pas valorisé par les tarifs.

M. Olivier Henno. – L'examen de ce dossier nous remet en mémoire nos cours d'économie sur les effets de la concentration capitalistique – c'est d'autant plus frappant qu'il s'agit du domaine de la santé et des soins. Nous connaissons le sujet s'agissant des maisons de retraite ; on observe, dans les centres dentaires, une même remise en cause de la qualité des soins, avec un maillage territorial qui, de surcroît, s'effiloche quelque peu.

Cette proposition de loi répond à toutes ces questions, mais elle y répond partiellement. Se pose, de manière plus profonde, la question de la cotation des actes, en effet, mais aussi celle d'une nouvelle pratique libérale de la médecine : une remise à plat est nécessaire, s'agissant de questions nouvelles, auxquelles on était peu confronté autrefois. Les solutions ne seront pas trouvées par petits bouts : c'est l'organisation de notre système de soins et de santé en général qui est en question.

Mme Laurence Cohen. – Madame la présidente, je soutiens le message que vous avez envoyé à la présidente de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale : l'insulte et les menaces n'ont rien à faire dans nos débats, qui doivent rester courtois et posés.

Je remercie Jean Sol pour la qualité de son travail et pour son écoute.

Je partage les propos de Florence Lassarade.

Pourquoi n'utilise-t-on pas cette proposition de loi pour rétablir l'agrément pour tous les centres de santé ? Cela permettrait de garantir la qualité. La majeure partie des centres de santé, d'ailleurs, se plie à aux exigences de qualité ; ceux qui sont visés sont des bandits. L'agrément pour tous les centres de santé me paraît la meilleure solution, assortie de décrets d'application bien cadrés qui permettraient d'empêcher les dérives.

Je regrette que nous n'ayons pas pu réintroduire à cette occasion un amendement adopté lors d'un précédent texte financier qui visait à réguler l'installation des centres de santé. Or, je considère que si une régulation est nécessaire, elle ne peut pas s'appliquer de la même manière aux structures pluridisciplinaires et à l'exercice individuel.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Laurence Cohen vient de poser la question que je souhaitais soumettre à notre rapporteur sur l'agrément.

Je remercie Jean Sol pour la clarté de ses explications : nous voterons ses propositions. Ces scandales-là, qui se nourrissent de la souffrance des gens, ne devraient pas exister. On parle souvent des fraudes aux prestations, mais elles sont sans commune mesure avec celles qui sont ici évoquées. Il faut augmenter les pénalités si l'on veut éradiquer le problème.

Mme Victoire Jasmin. – Je félicite notre collègue Jean Sol pour son travail.

Le contrôle de ces activités lucratives, qui entraînent des dérives considérables, sera du ressort des ARS ; mais je doute de leur capacité à contrôler réellement – on l'a vu pour les Ehpad : leurs effectifs sont insuffisants, sans parler de la formation et des référentiels métiers.

Il faut poser la question des diplômes des professionnels qui exercent dans ce genre de structures. Les numéros Adeli devraient être recensés et vérifiés par l'ARS, car en ce domaine aussi prospèrent des pratiques illégales. De manière générale, il faut garantir l'efficacité et la pertinence des contrôles.

Ces centres fonctionnent n'importe comment, parfois avec du personnel sous-qualifiés. Un encadrement est nécessaire, mais il faut veiller aux moyens permettant d'assurer la qualité et la conformité des pratiques.

M. Jean Sol, rapporteur. – Madame Lassarade, la question de la cotation des actes peut en effet se poser, mais cela ne justifie pas les détournements constatés. Les surfacturations réalisées ne l'ont pas été pour solvabiliser une meilleure prise en charge des soins, mais bien pour générer des profits.

Monsieur Henno, les centres de santé sont bel et bien révélateurs d'un phénomène de concentration ; ils sont d'ailleurs plus densément présents dans les zones urbaines. Notez que le directeur général de l'ARS pourra désormais refuser l'agrément en cas d'incompatibilité avec le projet régional de santé, ce qui est un moyen discret mais réel de lutter contre ce phénomène.

Madame Cohen, si l'agrément pour tous les centres a été supprimé en 2009, c'est qu'à l'époque on constatait que les autorités administratives n'étaient pas capables de gérer cette charge – il s'agissait alors de favoriser les installations afin de répondre à un besoin. La charge que représente ce nouvel agrément applicable aux seules activités dentaires et ophtalmologiques est déjà considérable. Sur le sujet de l'installation, nous avançons discrètement...

Madame Doineau, oui, il reste un peu de marge pour rendre les sanctions plus dissuasives ; d'où mon amendement de relèvement du barème. Les ARS sont d'ailleurs demandeuses de tels pouvoirs.

Madame Jasmin, la question de l'effectivité des moyens de contrôle est bel et bien cruciale, concernant notamment les numéros d'identification. La PPL améliore les contrôles des contrats de ces centres, mais aussi le suivi des professionnels en cas de fermeture ; mais il est vrai qu'il faudra que cet effort soit accompagné de moyens supplémentaires et de formations spécifiques pour les personnels des ARS.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Ce texte prévoit de rétablir l'agrément pour les centres dentaires et ophtalmologiques, qui ont fait l'objet de très graves dérives. D'autres types de centres de santé auraient-ils pu justifier ce même traitement ?

M. Alain Milon. – La suppression de l'agrément fut en effet une conséquence de la loi HPST ; mais ce qu'une loi défait, une autre peut le rétablir.

Je poserai une question qui n'a pas de lien direct avec le texte : on constate, sur le territoire national, que des groupes financiers à capitaux étrangers sont en train de prendre le contrôle des cliniques de médecine, chirurgie et obstétrique (MCO), des centres de psychiatrie, mais aussi de certains établissements de soins de suite et de réadaptation (SSR) et même, en Île-de-France, de certains centres de santé.

À l'occasion de l'examen de ce texte, ne pourrait-on voter des amendements tendant à limiter cette prise de contrôle ? Je suis très inquiet, car la santé privée, sous forme d'un consortium de groupes, risque un jour d'être plus puissante que la santé publique.

M. Daniel Chasseing. – Je félicite Jean Sol pour cet excellent travail. Certains centres, pas tous, ont pour unique objectif le rendement financier ; il faut encadrer leur activité. J'ai vu des dentistes, venus de pays de l'est de l'Europe, recyclés dans de tels centres.

Mme Annie Le Houerou. – Je m’associe au soutien apporté à la présidente de la commission des affaires sociales de l’Assemblée nationale.

Cette proposition de loi est un texte de réaction à plusieurs scandales sanitaires impliquant des centres de santé ; merci pour ce travail très intéressant, monsieur le rapporteur.

L’encadrement législatif est nécessaire ; pour autant, ce texte restera lettre morte si les ARS n’ont pas les moyens, en effectifs, mais aussi en compétences, de le faire appliquer. Les ARS elles-mêmes disent que les compétences en analyse financière sont aujourd’hui insuffisantes au sein de leurs équipes pour pouvoir contrer l’organisation sophistiquée que ces centres de santé mettent en place.

Le texte ne concerne que les centres de santé ophtalmologiques et dentaires. Actuellement, des centres de santé fleurissent sur la base de téléconsultations, avec un encadrement général, et d’autres centres de santé spécialisés peuvent donner lieu à des dérives. Le texte n’y répond pas.

L’amendement du rapporteur précise le sujet de l’identification des professionnels. Il est important d’avoir un numéro unique non seulement pour les centres de soins, mais aussi pour tous les professionnels de santé intervenant dans ces centres, qu’ils soient salariés ou libéraux.

Il faut aussi avoir un répertoire national. Les agréments seront donnés par région, mais les personnes ayant eu un comportement déviant ne doivent pas pouvoir intervenir dans d’autres régions. C’est un garde-fou.

Je fais le lien avec l’autre texte. La loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, dite « loi Rist », prévoit un accès direct à des assistants dentaires. Or des assistants dentaires ou des orthoptistes interviennent en amont de l’évaluation médicale, par exemple par un ophtalmologiste. Tout cela doit bien s’articuler pour obtenir un vrai diagnostic médical d’un professionnel et répondre au besoin de soin.

De nombreux textes sont déposés pour répondre à une situation particulière ou à une dérive du système de santé. Nous devons réfléchir plus globalement à notre système de santé, pour répondre aux besoins de soin par une offre de soins et non par des arguments pécuniaires ou lucratifs. Les centres de santé s’implantent dans des zones déjà très bien dotées en offre de soins.

M. Bernard Bonne. – Merci pour cet excellent rapport, qui comporte de nombreuses similitudes avec le rapport sur les Ehpad que nous avons publié avec Michelle Meunier à la suite du scandale Orpéa. Nous sommes dans la même configuration : de grands groupes ne sont là que pour faire de l’argent, et ne s’intéressent qu’à la rentabilité, plutôt qu’aux patients. Cela devient inacceptable. Il faut imposer des limites et des contrôles. Je doute que l’ARS soit prête à remplir la mission que nous lui avons confiée. Elle ne contrôle qu’au sein de la région, or ces groupes sont interrégionaux, voire internationaux, et arrivent à masquer leur rentabilité. S’il n’y a pas un contrôle officiel et organisé des groupes, nous n’arriverons pas à contrôler la totalité de ce qu’ils font.

Il faut aussi limiter l’expansion de ces groupes. Nous avons proposé, pour les maisons de retraite, une limitation à 25 % en moyenne pour les groupes privés.

Je ne comprends pas que les ARS ne s'allient pas avec les ordres des médecins, des dentistes et des pharmaciens pour contrôler ensemble ces structures et se transmettre les informations.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Nous nous associons à la protestation contre les agressions verbales et le courrier reçus par Mme Fadila Khattabi. Ce courrier comprend des insultes racistes et assimile les personnes de communautés étrangères à des trafiquants de drogue. Nous savons d'où peut venir une telle attaque.

Je remercie le rapporteur pour son travail important. Si nous ne visons plus le vote conforme, nous pourrions déposer des amendements sans aucune culpabilité... L'Assemblée nationale a adopté ce texte à l'unanimité, mais avec l'abstention de certains groupes politiques... Il fallait l'améliorer.

Nous avons beaucoup débattu des centres de santé durant la commission d'enquête sur le scandale Orpéa. Des améliorations sensibles et importantes ont été apportées contre les conflits d'intérêts. Mais ce genre de loi n'examine le problème que sous l'angle des abus du secteur privé lucratif. Le secteur mutualiste n'approuve pas certaines préconisations, qu'il juge inadéquates. On légifère pour contenir un secteur privé lucratif qui abuse, mais ce prisme nous empêche de proposer de véritables solutions. Nous allons passer beaucoup de temps à mettre en place l'agrément provisoire, aux dépens des contrôles des ARS, qui doivent être inopinés et fréquents. De plus, cet agrément provisoire pose problème. Affectons plus de temps au contrôle.

Arrêtons de courir derrière le privé lucratif qui trouvera d'autres moyens de s'enrichir. Peut-on faire de l'argent sur les activités de santé ? Nous avons déposé un amendement pour que les centres de santé ne fassent pas partie du secteur privé lucratif ; autrement, ils trouveront toujours un moyen de faire du profit... Tarissons plutôt la source !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – L'article 2 précise que les centres de santé doivent se doter d'un comité dentaire ou ophtalmologique composé uniquement de médecins du centre et éventuellement de représentants d'usagers. Ne craignez-vous pas que cet entre soi ne mène à rien et empêche tout contrôle effectif ? Il faudrait qu'un représentant extérieur, par exemple de l'ordre, puisse donner son avis.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le syndicat des ophtalmologistes demande que les orthoptistes participent à ce comité, notamment dans un contexte d'accès direct – les patients ignorent parfois qu'ils ont été vus par un orthoptiste et non un ophtalmologiste. Cela sera revu pour la séance publique.

M. Jean Sol, rapporteur. – Monsieur Milon, la place des groupes dans les centres de santé est en réalité réduite ou peu visible. Les centres sont nécessairement gérés par des organismes à but non lucratif. Des associations font l'interface. Certains, comme le groupe Ramsay, développent des centres expérimentaux. Ce texte ne concerne en revanche pas les établissements de santé. Reste que le poids croissant du privé justifierait une réflexion plus globale et un texte spécifique.

Je partage l'analyse de M. Chasseing sur les profits. Nous devons y mettre un terme.

Madame Le Houerou et monsieur Bonne, ce texte va améliorer notre connaissance des pratiques frauduleuses. Il crée un répertoire national des décisions de suspension ou de fermeture de centres. Les ordres professionnels doivent être mieux informés des manquements aux bonnes pratiques professionnelles touchant à la qualité, à la sécurité des soins et à la gestion des risques.

Madame Poncet Monge, effectivement il faut identifier quels contrôles faire, les prioriser et les renforcer. Les centres gérés par les collectivités locales, par exemple, ne doivent pas être prioritaires.

Les bénéficiaires des centres de santé ne peuvent pas être redistribués. Mais interrogeons-nous également sur les raisons pour lesquelles des organismes non lucratifs, comme la Croix-Rouge, cherchent à céder leurs centres de santé, et plus globalement à réduire leur offre de soins.

Monsieur Vanlerenberghe, selon les personnes auditionnées, le comité médical ou dentaire ne pose pas de difficultés particulières. Il doit être possible d'inclure des professionnels supplémentaires, à condition de le prévoir dans le décret. Il ne nous a en tout cas pas semblé souhaitable que le gestionnaire en soit membre, car celui-ci a vocation à se prononcer sur les pratiques professionnelles, à la qualité des soins et à la gestion des risques.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jean Sol, rapporteur. – L'amendement COM-6 clarifie la procédure d'agrément ainsi que des conditions de refus et de retrait.

Il réécrit une partie de l'article, en vue de reformuler les dispositions relatives à la procédure d'agrément pour préciser les dispositions relatives au dossier d'agrément et aux motifs de refus, intégrant les refus prévus à l'article L. 6323-1-12 modifié à l'article 4 et clarifier le cadre de la visite de conformité, qui suit l'octroi de l'agrément provisoire et prévoit que les résultats de cette visite, transmis à la caisse locale de l'assurance maladie, peuvent ainsi conduire au retrait de l'agrément ; et de permettre à l'agence régionale de santé d'exiger l'actualisation des éléments demandés dans le dossier d'agrément. En effet, les déclarations d'intérêts ou encore les contrats liant l'organisme gestionnaire à des sociétés tierces peuvent évoluer de manière substantielle après le dépôt de la demande d'agrément. Donnons à l'ARS les moyens de constater des changements de nature à compromettre la bonne gestion du centre de santé et de permettre la consultation par le conseil de l'ordre du projet de santé du centre, car celui-ci, ainsi que ses modifications, donne un éclairage pertinent à l'analyse du contrat de travail dont l'ordre est chargé.

L'amendement COM-6 est adopté. En conséquence, les amendements COM-1 et COM-2 deviennent sans objet.

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

Après l'article 1^{er}

M. Jean Sol, rapporteur. – La conservation du dossier médical et la transmission des dossiers en cas de fermeture sont des lacunes importantes dans la gestion et la prise en

charge des patients lésés par certains centres de santé déviants. L'amendement COM-7 prévoit une obligation de conservation du dossier médical et de mise à disposition de ce dernier en cas de fermeture, pour prévenir de tels manquements et assurer la reprise des patients.

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

Avant l'article 1^{er} bis (nouveau)

M. Jean Sol, rapporteur. – L'amendement COM-3 exclut les établissements de santé privés à but lucratif des organismes pouvant créer et gérer un centre de santé. Avis défavorable.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

Article 1^{er} bis (nouveau)

M. Jean Sol, rapporteur. – L'amendement COM-8 privilégie une codification au sein de l'article L.6323-1-3 relatif aux organismes gestionnaires des centres de santé.

L'amendement COM-8 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-4 devient sans objet.

L'article 1^{er} bis est ainsi rédigé.

Article 1^{er} ter (nouveau)

M. Jean Sol, rapporteur. – L'amendement COM-9 supprime l'article 1^{er} ter au profit d'un transfert à l'article 1^{er}.

L'amendement COM-9 est adopté.

L'article 1^{er} ter est supprimé.

Article 1^{er} quater (nouveau)

M. Jean Sol, rapporteur. – L'amendement COM-10 corrige des erreurs de référence.

L'amendement COM-10 est adopté.

M. Jean Sol, rapporteur. – L'amendement COM-11 encadre l'application transitoire du régime d'agrément aux centres existants. Il prévoit que, faute du dépôt du dossier de demande d'agrément dans le délai de six mois, le centre de santé n'est plus autorisé à dispenser des soins dentaires ou ophtalmologiques, alors qu'aucune conséquence n'est prévue en cas d'absence d'engagement dans la procédure d'agrément. Il prévoit également, pour la gestion du stock, un délai de trente mois à l'issue duquel les centres actuels ne pourront continuer de dispenser des soins dentaires ou ophtalmologiques qu'à la condition d'un agrément définitif. Les ARS disposeront ainsi d'un délai de deux ans après le dépôt du dernier dossier de demande d'agrément pour délivrer ce dernier.

L'amendement COM-11 est adopté.

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

Après l'article 1^{er} quater (nouveau)

M. Jean Sol, rapporteur. – L'amendement COM-12 interdit la publicité en faveur des prestations délivrées.

L'amendement COM-12 est adopté et devient article additionnel.

Article 2

M. Jean Sol, rapporteur. – L'amendement COM-13 précise le rôle et le fonctionnement du comité médical ou dentaire.

L'amendement COM-13 est adopté.

M. Jean Sol, rapporteur. – L'amendement COM-14 précise la rédaction des dispositions relatives à la bonne information des patients sur les professionnels qui concourent à leur prise en charge.

L'amendement COM-14 est adopté.

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

Article 2 bis (nouveau)

M. Jean Sol, rapporteur. – L'amendement COM-15 élargit aux bénévoles des dispositions relatives à l'identification personnelle des praticiens des centres de santé.

L'amendement COM-15 est adopté.

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

Article 3 (Supprimé)

L'article 3 demeure supprimé.

Article 4

M. Jean Sol, rapporteur. – L'amendement COM-5 oblige la publication, sur le site de l'ARS, des décisions de sanction financière que prend son directeur général. Une telle publication est actuellement facultative. J'y suis plutôt favorable.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Jean Sol, rapporteur. – L'amendement COM-16 clarifie la disposition relative à l'information de la Cnam et des ordres des décisions de suspension et de fermeture de centres.

L'amendement COM-16 est adopté.

M. Jean Sol, rapporteur. – L’amendement COM-17 est rédactionnel et de clarification.

L’amendement COM-17 est adopté.

L’amendement rédactionnel COM-18 est adopté.

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

Article 5 (nouveau)

L’amendement de clarification COM-19 est adopté.

L’article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6 (nouveau)

M. Jean Sol, rapporteur. – L’amendement COM-20 supprime l’article 6, qui est satisfait.

L’amendement de suppression COM-20 est adopté.

L’article 6 est supprimé.

Article 7 (nouveau)

L’amendement rédactionnel COM-21 est adopté.

L’article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8 (nouveau)

M. Jean Sol, rapporteur. – L’amendement COM-22 prévoit l’information des instances ordinales des manquements constatés compromettant la qualité et la sécurité des soins.

L’amendement COM-22 est adopté.

M. Jean Sol, rapporteur. – L’amendement COM-23 relève les valeurs maximales de l’amende administrative et de l’astreinte journalière.

L’amendement COM-23 est adopté.

L’amendement de clarification rédactionnelle COM-24 est adopté.

L’article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9 (nouveau)

M. Jean Sol, rapporteur. – L’amendement COM-25 vise à supprimer l’article 9, qui est une demande de rapport.

L’amendement de suppression COM-25 est adopté.

L'article 9 est supprimé.

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

Tableau des sorts

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Procédure d'agrément des centres de santé pour les activités dentaires et ophtalmologiques			
M. SOL, rapporteur	6	Clarification de la procédure d'agrément ainsi que des conditions de refus et de retrait	Adopté
Mme PONCET MONGE	1	Caractère définitif de l'agrément et suppression de la visite de conformité	Satisfait ou sans objet
Mme PONCET MONGE	2	Caractère définitif de l'agrément et obligation de visite de l'ARS dans les douze mois suivant sa délivrance	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après l'article 1^{er}			
M. SOL, rapporteur	7	Conservation du dossier médical et mise à disposition de ce dernier en cas de fermeture	Adopté
Article(s) additionnel(s) avant l'article 1^{er} bis (nouveau)			
Mme PONCET MONGE	3	Exclusion des établissements de santé privés à but lucratif des organismes pouvant créer et gérer un centre de santé	Rejeté
Article 1^{er} bis (nouveau)			
Prévention des conflits d'intérêts pour l'exercice de fonctions dirigeantes d'un centre de santé			
M. SOL, rapporteur	8	Modification d'une imputation législative	Adopté
Mme PONCET MONGE	4	Limitation du champ des incompatibilités à l'exercice d'une fonction dirigeante aux intérêts avec des entreprises lucratives	Satisfait ou sans objet
Article 1^{er} ter (nouveau)			
Information de l'agence régionale de santé, de l'assurance maladie et de l'ordre en cas de fermeture d'un centre de santé			
M. SOL, rapporteur	9	Suppression de l'article au profit d'un transfert à l'article 1 ^{er}	Adopté
Article 1^{er} quater (nouveau)			
Procédure d'agrément des centres de santé existants			
M. SOL, rapporteur	10	Correction de références	Adopté
M. SOL, rapporteur	11	Encadrement de l'application transitoire du régime d'agrément aux centres existants	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) après l'article 1^{er} quater (nouveau)			
M. SOL, rapporteur	12	Interdiction de publicité en faveur des prestations délivrées	Adopté
Article 2 Création d'un comité médical ou dentaire et information des patients sur les professionnels exerçant dans les centres de santé			
M. SOL, rapporteur	13	Rôle et fonctionnement du comité médical ou dentaire	Adopté
M. SOL, rapporteur	14	Organisation de la bonne identification, par le patient, des praticiens qui contribuent à sa prise en charge	Adopté
Article 2 bis (nouveau) Identification des professionnels de santé salariés des centres de santé			
M. SOL, rapporteur	15	Élargissement aux bénévoles des dispositions relatives à l'identification personnelle des praticiens des centres de santé	Adopté
Article 3 (Supprimé) Suivi des contrats de travail des chirurgiens-dentistes et des ophtalmologistes			
Article 4 Conséquences emportées par une décision de suspension ou de fermeture d'un centre de santé pour manquement à ses obligations			
Mme PONCET MONGE	5	Publication obligatoire des décisions de sanction financière sur le site de l'ARS	Adopté
M. SOL, rapporteur	16	Clarification de la disposition relative à l'information de la Cnam et des ordres des décisions de suspension et de fermeture de centre	Adopté
M. SOL, rapporteur	17	Clarification de la disposition relative aux conséquences d'une décision de suspension ou de fermeture de centre	Adopté
M. SOL, rapporteur	18	Précision de la disposition relative à la création d'un répertoire des mesures de suspension et de fermeture de centre	Adopté
Article 5 (nouveau) Transmission annuelle à l'ARS des comptes certifiés du centre de santé			
M. SOL, rapporteur	19	Clarification de la disposition relative à la certification des comptes des gestionnaires de centres	Adopté
Article 6 (nouveau) Sanction financière en cas de manquement au respect de l'obligation de transmission d'informations à l'ARS			
M. SOL, rapporteur	20	Suppression de l'article 6	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 7 (nouveau) Interdiction de la demande de paiement intégral anticipé des soins			
M. SOL, rapporteur	21	Clarification de la disposition relative à l'interdiction d'exiger le paiement intégral anticipé des soins	Adopté
Article 8 (nouveau) Sanctions applicables en cas de manquement par les centres de santé à leurs obligations réglementaires			
M. SOL, rapporteur	22	Information des instances ordinales des manquements constatés compromettant la qualité et la sécurité des soins	Adopté
M. SOL, rapporteur	23	Relèvement des valeurs maximales de l'amende administrative et de l'astreinte journalière	Adopté
M. SOL, rapporteur	24	Nouvelle rédaction relative à la fixation d'un barème de sanction par décret	Adopté
Article 9 (nouveau) Demande de rapport relatif aux moyens des agences régionales de santé			
M. SOL, rapporteur	25	Suppression de l'article	Adopté

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous passons à l'examen de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Cette proposition de loi a été déposée en octobre dernier par la députée Stéphanie Rist, et adoptée par l'Assemblée nationale le 19 janvier. Affichant l'ambition d'améliorer l'accès aux soins par la confiance entre professionnels de santé, le texte a au contraire opposé ces dernières semaines les professions entre elles et suscité d'importantes inquiétudes. Très attendu des professions paramédicales dont il valorise les compétences, il suscite, à l'inverse, la colère des syndicats de médecins, qui jugent que certaines de ses dispositions désorganisent le parcours de soins, présentent un risque de dégradation de la qualité des prises en charge et, *in fine*, de perte de chances pour les patients.

Dans ce contexte tendu, le Gouvernement a jugé bon d'inscrire cette proposition de loi à l'ordre du jour des travaux du Sénat dès le 14 février prochain, laissant à la commission moins de deux semaines pour examiner un texte sensible, largement amendé en séance publique à l'Assemblée nationale. Le Gouvernement profite d'un véhicule législatif d'initiative parlementaire pour insérer diverses dispositions sans étude d'impact, sans cohérence d'ensemble ni vision à long terme. L'examen intervient, de surcroît, concomitamment aux négociations de la prochaine convention médicale et contribue à en aggraver l'âpreté. Le moment aurait-il pu être plus mal choisi ? Il est difficile de l'imaginer.

Un mot enfin de la seconde ambition : l'amélioration de l'accès aux soins. Ne nous berçons pas de chimères, ce texte oppose à un problème structurel des réponses parcellaires et ne permettra pas de résoudre les graves difficultés auxquelles certains de nos concitoyens sont confrontés. La démographie des médecins ne va pas s'améliorer de sitôt, les professionnels de santé mettront plusieurs années avant de s'approprier de telles innovations et les patients pourront se sentir désorientés.

Malgré ces vents contraires, il nous faut bien examiner ce texte afin de faire entendre la voix de notre commission. Je vous proposerai une approche équilibrée, consistant à adopter les mesures de ce texte les mieux à même de fluidifier le parcours du patient et de valoriser les compétences des professionnels de santé, tout en l'amendant chaque fois que cela apparaît nécessaire pour garantir la sécurité des soins comme pour conserver le rôle central du médecin dans la coordination et le suivi des patients. C'est sur cet équilibre que se construit la confiance entre les professionnels de santé. Mais celle-ci ne se décrète pas par la loi, elle se construit dans le temps.

Le premier volet de ce texte, sans doute le plus conflictuel, concerne l'accès direct à trois professions paramédicales exerçant aujourd'hui sur prescription dans le cadre du parcours de soins : les infirmiers en pratique avancée (IPA), les masseurs-kinésithérapeutes et les orthophonistes.

L'article 1^{er} entend revaloriser la profession d'IPA en l'autorisant, d'abord, à prendre en charge les patients sans adressage préalable d'un médecin, à l'hôpital, en établissement médico-social ou en ville, lorsque l'IPA exerce en structure d'exercice coordonné. Il assortit cette autorisation de conditions permettant d'assurer l'information du médecin traitant. Enfin, il autorise la primo-prescription par les IPA de produits et prestations soumis à prescription médicale obligatoire.

Bénéficiant d'une formation de deux ans supplémentaires et d'une expertise dans l'un des cinq domaines d'intervention aujourd'hui reconnus, les IPA apportent, à l'hôpital comme en ville, un appui précieux aux équipes de soins que les auditions ont permis de confirmer. Autorisée en 2018, la profession n'a connu jusque-là qu'un développement limité : la France ne comptait l'été dernier qu'environ 1 700 IPA et moins de 200 d'entre eux exerçaient en libéral. Le nombre insuffisant de patients confiés par les médecins constitue l'un des obstacles au développement de la profession les plus fréquemment mis en avant.

Si contrairement à l'ambition affichée, ces dispositions ne résoudront donc pas, à court terme, les difficultés d'accès aux soins dans nos territoires, elles contribueront toutefois à renforcer l'attractivité et la reconnaissance de la profession comme à faciliter les prises en charge. C'est pourquoi je vous proposerai de les adopter, tout en veillant à ce que l'accès direct s'exerce en étroite coordination avec les autres professionnels de santé et avec le médecin en le réservant, en ville, aux structures les plus intégrées qui partagent une patientèle commune. La primo prescription de produits et prestations à prescription médicale obligatoire ne pourra, elle, être autorisée qu'après avis de l'Académie nationale de médecine et de la Haute Autorité de santé (HAS).

L'article 1^{er} vise également à restructurer la profession en créant deux catégories d'IPA, spécialisés et praticiens. Ces dispositions n'étant pas adaptées au modèle français de pratique avancée infirmière tel qu'il s'est développé ces dernières années, et les organisations d'IPA elles-mêmes y étant opposées, je vous proposerai de les supprimer.

Les articles 2 et 3 visent à permettre également aux masseurs-kinésithérapeutes et aux orthophonistes d'exercer sans prescription médicale préalable, dans les mêmes conditions que pour les IPA. Là encore, je vous proposerai de mieux encadrer l'accès direct envisagé, en le réservant en ville aux structures les plus intégrées. Dans le même objectif et pour répondre aux inquiétudes exprimées par les médecins, je vous soumettrai également un amendement proposant de réduire le nombre maximal de séances de masso-kinésithérapie accessibles sans diagnostic médical préalable, porté à dix en séance publique à l'Assemblée nationale : il me semble préférable de le ramener à cinq.

Un second volet de la proposition de loi vise à étendre les compétences des professionnels de santé.

Ainsi, l'article 1^{er} *bis* autorise les infirmiers à prendre en charge la prévention et le traitement de plaies, y compris par la prescription d'examen complémentaires et de produits de santé définis, et l'article 2 *bis* autorise les masseurs-kinésithérapeutes à prescrire une activité physique adaptée. Je vous proposerai de mieux encadrer ces dispositions, notamment en prévoyant que la HAS rende un avis sur le périmètre et les conditions des prescriptions envisagées.

L'article 4 entend confier de nouvelles compétences à des assistants dentaires dits de niveau II. Leurs missions, actuellement circonscrites à de la pure assistance du praticien, seraient étendues à une contribution active aux actes d'imagerie à visée diagnostique, aux actes prophylactiques, aux actes orthodontiques et à des soins post-chirurgicaux. Sous la responsabilité et le contrôle effectif du chirurgien-dentiste, l'assistant dentaire pourrait ainsi réaliser du détartrage, enlever des points de suture sans difficulté... L'article 4 ne crée donc pas un nouveau professionnel, mais distingue deux paliers au sein de la profession d'assistant dentaire, créant ainsi une perspective d'évolution de carrière pour ce métier.

Les compétences au cœur de l'article devront être acquises à l'issue d'une formation spécifique dont la maquette est discutée par la branche professionnelle et le ministère. Afin de bien préciser que seuls les assistants dentaires de niveau II pourront réaliser les nouvelles missions, je vous proposerai de conditionner l'exercice de ces activités à l'obtention du certificat de qualification professionnelle appropriée.

L'article 4 *bis* complète le dispositif par un encadrement bienvenu. Afin d'éviter toute dérive, il vise à limiter le nombre d'assistants dentaires de niveau II, dans une structure, au nombre de chirurgiens-dentistes. Certains centres de santé dentaire, peu scrupuleux, pourraient être tentés d'utiliser le biais de ces assistants dentaires pour réduire encore le nombre de praticiens exerçant effectivement dans les centres. Afin de renforcer ce contrôle, je proposerai un amendement pour que cette limitation s'applique sur un site d'exercice et non à l'échelle de la structure, et au regard du nombre de chirurgiens-dentistes effectivement présents.

D'autres articles élargissent les compétences reconnues à certains professionnels de santé sans modification en profondeur des professions.

Les pédicures-podologues se voient ainsi reconnaître par l'article 4 *septies* le pouvoir de prescription d'orthèses plantaires, de gradation du risque podologique et de prescription des séances de soins adaptés en cas de diabète. Ces compétences permettront de fluidifier le parcours de soins des patients et d'éviter les retards de prise en charge du risque podologique pour les patients diabétiques, que la Caisse nationale de l'assurance maladie

(Cnam) avait, par exemple, constatés dans un rapport de 2017. Je vous proposerai donc d'adopter cet article.

L'article 4 *octies* permet aux opticiens-lunetiers d'adapter une prescription médicale de verres correcteurs ou de lentilles de contact lors de la première délivrance de ces dispositifs médicaux, avec l'accord écrit du praticien prescripteur. Je vous proposerai d'adopter l'article amendé afin de prévoir que les conditions d'adaptation sont précisées par décret. Tel est le cas pour les adaptations de prescription qu'ils peuvent déjà réaliser dans le cadre d'un renouvellement d'ordonnance.

Enfin, l'article 4 *terdecies* autorise, à titre expérimental, les pharmaciens biologistes à pratiquer des prélèvements cervico-vaginaux pour le dépistage du cancer du col de l'utérus. Je vous proposerai de soutenir cet article, avec le regret qu'il ne s'agisse là que d'une expérimentation. Les biologistes médicaux, qu'ils soient pharmaciens ou médecins, détiennent, en effet, des niveaux de qualification équivalents. Lever cette différence de traitement dans leurs compétences me paraît être souhaitable afin de renforcer les efforts dans la prévention de ce cancer.

Une troisième partie de la proposition de loi concerne l'organisation du parcours de soins.

L'article 4 *ter* vise à permettre aux sages-femmes, aux chirurgiens-dentistes et aux infirmiers de concourir à la permanence des soins ambulatoires (PDSA). Je vous proposerai d'adopter cet article, susceptible d'améliorer l'accès aux soins non programmés pendant les heures de fermeture de cabinet, après suppression des dispositions proclamant un principe de responsabilité collective. Cette notion ambiguë, dont le ministère a peiné à nous expliquer la portée, suscite l'inquiétude des professionnels.

L'article 4 *quater* définit la notion d'engagement territorial des médecins et prévoit que celui-ci est valorisé dans des conditions définies par les conventions médicales. Ces dispositions apparaissent dénuées de portée dans la mesure où les partenaires conventionnels sont d'ores et déjà en mesure de rémunérer la participation des médecins à la permanence des soins, la modération tarifaire des spécialistes de secteur 2 ou l'exercice coordonné. Elles interfèrent inutilement avec les négociations en cours. Aussi, je vous soumettrai un amendement visant à les supprimer.

En revanche, et pour rendre du temps médical utile aux médecins, je vous proposerai, avec Élisabeth Doineau, un amendement visant à lutter contre les rendez-vous médicaux non honorés. Notre dispositif propose de confier à la convention médicale le soin de déterminer une indemnisation du médecin à qui un patient fait faux bond sans raison légitime. Cette indemnisation serait mise à la charge du patient responsable afin de responsabiliser les assurés sociaux. La caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) pourra, par exemple, déduire la somme des remboursements ultérieurs versés au patient.

Je vous proposerai également d'adopter l'article 4 *quinquies*, visant à faciliter la mise à jour des protocoles de coopération nationaux par le comité national des coopérations interprofessionnelles et des protocoles nationaux, après consultation des conseils nationaux professionnels concernés et avis de la HAS.

Enfin, deux articles concernent le statut de certaines professions et leurs conditions d'exercice.

L'article 4 *sexies* modifie les conditions de qualification permettant l'exercice des professions de préparateur en pharmacie et pharmacie hospitalière. Ces professions ne sont accessibles, en droit, qu'à la personne titulaire du brevet professionnel. Or, un diplôme d'études universitaires scientifiques et techniques (Deust) de préparateur ou technicien en pharmacie a déjà été créé dans une optique de montée en qualification de la profession. Je vous invite à voter cet article dont l'adoption est nécessaire pour permettre aux étudiants déjà engagés dans le Deust de pouvoir exercer à la fin de leur cursus.

De même, je vous proposerai d'adopter l'article 4 *decies*, qui vise à reconnaître les assistants de régulation médicale (ARM) comme professionnels de santé et devrait contribuer à améliorer l'attractivité d'une profession concentrant d'importants besoins de recrutement.

Je vous propose donc d'aborder ce texte de manière pragmatique. Il convient de retenir les mesures qui apportent des améliorations attendues sur le terrain par les professionnels de santé, mais de mieux encadrer, en revanche, les dispositions qui risquent de désorganiser inutilement le système de santé. Ainsi amendée, je vous invite à adopter la proposition de loi.

Il me revient enfin de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je considère qu'il comprend des dispositions relatives aux pratiques avancées des auxiliaires médicaux, aux conditions d'exercice des professions de santé, aux compétences des professionnels de santé, et aux relations entre les professionnels de santé et l'assurance maladie.

En revanche, j'estime que n'auraient aucun lien, même indirect avec le texte déposé, des amendements relatifs aux régimes sociaux et fiscaux s'appliquant aux professionnels de santé, ainsi qu'à l'organisation de l'hôpital et aux statuts des structures d'exercice.

Il en est ainsi décidé.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous avons demandé le report de l'examen du texte au Sénat, car le débat est hystérisé ; le Gouvernement nous l'a refusé. La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) de 2023 comprend un article sur l'expérimentation de l'accès direct aux IPA. On lance une expérimentation en décembre pour la pérenniser en janvier !

On nous fait également revenir ici sur des questions abordées il y a quelques mois seulement, lors des débats relatifs au PLFSS. L'article 35 de la LFSS prévoit déjà qu'une négociation conventionnelle s'attache à répondre aux besoins d'organisation des soins sur le territoire.

Dans ce contexte particulier, nous avons trouvé un bon équilibre par rapport aux demandes des professionnels de santé, notamment quant au risque de désorganisation locale du système de soins. Au lieu de permettre l'accès direct aux professions paramédicales au sein des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), nous préférons le limiter aux structures les plus intégrées : maisons de santé pluriprofessionnelles, centres de santé, équipes de soins. Nous avons répondu à de nombreuses interrogations.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je salue le travail de la rapporteure, réalisé dans un temps contraint. Elle a rencontré de nombreux professionnels, qui

nous ont éclairés sur leur ressenti sur cette proposition de loi, partie d'une bonne intention, mais qui intervient dans un contexte de démographie médicale déclinante.

Cette proposition de loi a été adoptée à une très large majorité à l'Assemblée nationale. Elle nous est imposée au moment où se déroulent les négociations conventionnelles avec les médecins. Même si ce texte n'est pas le seul sujet de discorde – il y a aussi la revalorisation des consultations –, il a été un détonateur. Je me suis longuement interrogée sur l'opportunité de l'examiner au moment des négociations entre la Cnam et les médecins, alors que celles-ci redéfinissent pour cinq ans leurs conditions d'exercice et de rémunération. La médecine de ville supporte de moins en moins bien le contexte actuel, avec la permanence des soins, l'installation en zone sous-dense, les mesures coercitives... Tout est organisé pour décourager les médecins, les futurs médecins et les vocations en médecine générale. Toutes ces propositions de loi accentuent le climat délétère pour la médecine de ville. Une pause s'impose.

Nous avons deux attentes : améliorer l'accès aux soins, dégradé sur de nombreux territoires, et valoriser les compétences des professionnels de santé paramédicaux. J'avais déposé des amendements au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) en ce sens. La deuxième attente répond-elle à la première ? Lorsqu'on manque de médecins sur un territoire, on manque aussi souvent d'infirmières, de masseurs-kinésithérapeutes et d'orthophonistes... Il aurait été plus judicieux d'appeler la proposition de loi autrement.

L'année dernière, le Comité de liaison des institutions ordinales (Clio) a mobilisé les ordres professionnels et a appelé à approfondir l'interprofessionnalité. Il a proposé deux axes complémentaires : avec un médecin traitant, développer les partages d'actes et d'activité en équipes de soins primaires dans chaque territoire ; sans médecin traitant, confier aux autres professionnels de santé l'orientation du patient dans le système de santé en assurant une première prise en charge. Nous avons salué cette avancée presque inattendue, montrant une vraie concertation entre les professionnels de santé.

Dans le cadre des PLFSS, j'ai proposé de valoriser les compétences des sages-femmes, des IPA et des professions paramédicales. Cette reconnaissance doit leur être accordée, en insistant sur la pluridisciplinarité, la coordination des soins, l'appartenance à une équipe de soins primaires. La confiance ne s'improvise pas, mais se construit autour des responsabilités de chacun.

J'ai souvent plaidé la cause des orthophonistes. Tous les conseils départementaux font réaliser un bilan de santé des enfants en moyenne section de maternelle. En cas de problèmes orthophoniques, le médecin de protection maternelle et infantile (PMI) renvoie au médecin traitant pour obtenir une ordonnance. Ne peut-on pas faire sauter cette visite, pour réduire le nombre de consultations ? De même pour un adulte : les difficultés sont souvent déjà identifiées lors d'exams médicaux en cas d'accident ou de maladies dégénératives. Fluidifions et simplifions la prescription pour se rendre chez l'orthophoniste, de même que chez d'autres professions.

J'ai déposé avec Mme Imbert un amendement sur les consultations non honorées. Selon les médecins, cela correspondrait à 4 000 équivalents temps plein (ETP). Il est important de responsabiliser les patients. Il est inacceptable que certains patients prennent plusieurs rendez-vous et n'en honorent pas une partie sans s'excuser.

M. Bernard Jomier. – Mon intervention vaudra explication sur les amendements. Je remercie la rapporteure qui s’est attelée à une mission impossible : déminer un champ de mines, en respectant les uns et les autres. Ne nous y trompons pas, c’est un texte gouvernemental : le Gouvernement déclare la priorité sur une proposition de loi de la rapporteure générale de l’Assemblée nationale, qui a une filiation avec le premier texte de Stéphanie Rist déposé lors de la législature précédente. Le Gouvernement, depuis 2017, procède dans un irrespect total des corps intermédiaires, et encourage à légiférer sur un sujet particulièrement sensible alors que des négociations sont en cours. En conséquence, l’ensemble des organisations professionnelles, quelle que soit leur sensibilité, ont quitté la table. Les négociations conventionnelles s’arrêteront, règlementairement, en avril : il suffisait de reporter de deux à trois mois ce texte, que le Sénat l’examine en mai, pour que nous puissions délibérer dans des conditions acceptables. Le Gouvernement a refusé, malgré la demande de la présidente de la commission...

Mme Catherine Deroche, présidente. – ... et du président du Sénat !

M. Bernard Jomier. – Le Gouvernement s’entête donc à semer le désordre dans un irrespect total des organisations et de la vie conventionnelle. C’est un grave problème. Au lieu de vouloir résoudre les difficultés, il monte les professions les unes contre les autres, faisant l’inverse de notre travail ; je remercie tous les sénateurs d’avoir adopté la loi sur le ratio patients-soignants à l’hôpital. Toutes les professions hospitalières, qui n’étaient initialement pas toutes favorables au texte, ont fini par le soutenir grâce aux débats.

Il y a deux façons de faire de la politique : rassembler autour de la résolution d’un problème, ou diviser. Le Gouvernement a fait le choix irresponsable de diviser alors que la pénurie de médecins appelle à une meilleure utilisation des compétences de chacun. On ne gère pas la pénurie par la désorganisation, au contraire !

Nous ne voulons pas nous poser en défenseur des uns ou des autres, mais nous défendons la meilleure qualité de soins pour notre population. Cela passe par une utilisation optimisée des compétences.

Nous suivrons trois principes sur ce texte : d’abord, le respect d’un haut niveau de compétences du professionnel auquel on confie une mission de santé. Sans un tel niveau, nous n’accepterons pas que de nouvelles missions leur soient confiées. Or ce texte fait quasiment l’impasse sur la formation, alors que c’est un sujet essentiel. Ensuite, nous sommes favorables au partage des tâches. Enfin, nous voulons maintenir les parcours de soins. Ces trois principes sont indissociables.

Il faut se rappeler l’historique de la construction de notre système de santé. Il y a une filiation entre les propositions de loi Rist 1 et 2. Lors des débats de la loi Rist 1, Olivier Véran voulait recréer une profession intermédiaire d’officiers de santé. Ils ont été créés lors de la Révolution française, dans une volonté progressiste. Il y avait alors une pénurie de médecins. Mais cela a finalement créé un système à deux vitesses. On y a renoncé, car cela a encouragé des sortes de charlatanisme, faute de bien contrôler localement. Ensuite, cela risque de créer une distinction entre la ville, qui concentrerait les médecins, et la campagne avec des officiers de santé. Nous avons déjà soulevé ce risque pour la téléconsultation : certains auraient le droit de voir un médecin, tandis que d’autres seraient contraints de voir tel ou tel professionnel de santé derrière un écran. Malgré la pénurie, on ne peut inscrire ce type d’évolution dans l’organisation de notre système de soins. À l’époque, Olivier Véran avait reculé en raison de la forte contestation des professionnels de santé.

Nous ne nous opposerons pas à l'article 1^{er}, mais ce dernier évoque des IPA spécialisés ou des praticiens pour lesquels il n'y a aucune définition nulle part. Nous souscrivons à la proposition de la rapporteure d'écarter le concept d'IPA praticien. L'alinéa 5 sur la détermination des compétences et de la formation proposées est insuffisant. Des premiers modèles d'IPA existent, comme les infirmières Asalée. Auparavant, il y avait des infirmières en psychiatrie, très utiles, mais la formation a été arrêtée... Nous sommes favorables au développement des IPA à condition qu'ils aient droit à une formation à la hauteur de leurs missions.

À l'article 2, nous ne comprenons pas ce référentiel de dix séances : est-il déterminé au doigt mouillé, ou fait-il référence à des référentiels de qualité de prise en charge ? Il existe des référentiels, par exemple pour la prise en charge d'une entorse de cheville par un masseur-kinésithérapeute, mais qui ne sont ni de cinq ni de dix... Si le législateur envoie le message qu'en cas de mal de dos, on a le droit à dix séances alors que cela n'a aucune utilité, la demande de séances risque d'exploser.

À l'article 2 *bis*, la loi donne des responsabilités de prescription d'actes en précisant qu'ils ne sont pas remboursés. Cela crée un système à deux vitesses : pour un même acte, si celui-ci est prescrit par un médecin, il est peut être remboursé sous certaines conditions, mais il ne l'est pas s'il est prescrit par un masseur-kinésithérapeute. Ce système est injuste. Nous affaiblissons le périmètre de la sécurité sociale. Nous ne mettons pas le doigt dans ce dispositif. S'il est prescrit et donc médicalement utile, l'acte doit être remboursé. Mais nous ne pouvons pas supprimer cette absence de remboursement par amendement, l'article 40 de la Constitution nous l'interdisant. Je vois bien l'intérêt du Gouvernement...

Les orthophonistes ont un haut niveau de compétence. Ils effectuent des diagnostics, font le traitement, et s'inscrivent dans le parcours de soins en transmettant les informations au médecin traitant. Il n'y a aucune raison de ne pas leur accorder l'accès direct. L'article 3, qui le limite à certains types de structures, est injuste ; mais supprimer les restrictions est irrecevable.

Aux articles 4 *ter* et 4 *quater*, nous refusons que les soignants aient une responsabilité collective. Ce principe est flou juridiquement. Par contre, nous sommes favorables à une responsabilité individuelle qu'il faut organiser plus finement que la précédente obligation qui a été abrogée. Les CPTS, les ordres départementaux et les agences régionales de santé (ARS) doivent mettre en place un dispositif. L'ensemble des professionnels doivent, dans le cadre de leur mission, participer à la PDSA.

Nous ne sommes pas favorables à l'article 4 *duodecies* qui est une demande de rapport extrêmement provocante envers les médecins traitants.

Mme Laurence Cohen. – Je remercie la rapporteure de son important travail, sérieux, son souci de la mesure dans un contexte miné. Je suis de plus en plus dubitative, voire en colère, contre la politique du Gouvernement de ne pas prendre à bras-le-corps les problèmes de notre système de santé, qui est malade. Au lieu d'engager une réforme globale, il pense régler les soucis en téléguidant des propositions de loi qui complexifient, voire qui aggravent le problème. Ce n'est pas la première proposition de loi concernée. Parlementaires, nous ne pouvons nous dérober et sommes obligés de l'examiner et de l'améliorer. Nous ne pouvons continuer ainsi.

Je vois une analogie avec notre commission d'enquête sur la pénurie de médicaments. Pour le Gouvernement, c'est la course à l'échalote, avec des déclarations quotidiennes pour prétendre que le problème sera réglé dans trois mois... Il est irresponsable et manque d'anticipation.

Nous soutenons les IPA. Le groupe CRCE était favorable à l'expérimentation de l'accès direct. Les professionnels se sont engagés, notamment les orthophonistes. Le Sénat a déjà voté un amendement proposant cet accès direct. Pourquoi différencier les orthophonistes, dont le haut niveau de compétence est reconnu, selon leur lieu d'exercice ? C'est incompréhensible. J'aurais aimé que la rapporteure dépose un amendement pour y remédier.

Pourquoi le législateur imposerait-il un nombre de séances remboursées ou donnant lieu à accès direct ? C'est une ingérence dans le professionnalisme de chaque profession. On marche sur la tête...

S'agissant de l'article 4, un travail a été réalisé par les assistants dentaires et les dentistes, pour créer une formation particulière. Il y a une demande pointue soutenue par les dentistes. Répondons-y.

Je ne comprends pas l'amendement de la rapporteure sur le dédommagement des médecins voyant leurs rendez-vous non honorés. Ce problème concerne aussi les orthophonistes, les kinésithérapeutes... Pourquoi, une nouvelle fois, les médecins sont-ils au-dessus des paramédicaux ? C'est discriminatoire, et je ne soutiendrai pas cette proposition pour cette raison, sauf si on l'étend à tous les professionnels.

M. Philippe Mouiller. – Je remercie Corinne Imbert pour son travail. À mesure que l'examen du texte approche, les tensions montent de plus en plus fort. Ce ne sont pas les meilleures conditions pour travailler.

Comme Bernard Jomier, je critique la méthode employée. Certains sujets ont été traités lors de l'examen du PLFSS, renvoyés sur des conventions ou sur ce texte. Il y a un problème de pilotage. Je m'inquiète de la vision du Gouvernement sur la réorganisation du système de santé et sur la prise en charge, ainsi que de sa méthode. Il n'écoute pas les acteurs et renvoie au Parlement la responsabilité de régler des situations qui débordent le simple enjeu législatif. Il manque une vision globale.

Je ne comprends pas l'irrecevabilité au titre de l'article 40 de nos amendements sur les infirmiers anesthésistes diplômés d'État (IADE) : nous ne prévoyons pas de dépenses supplémentaires puisque le périmètre et la formation sont les mêmes. Dans le PLFSS, nous avons voté il y a deux ans le statut, la revalorisation et la reconnaissance des IADE. Cette proposition de loi constitue donc un recul. Ces pratiques sont réalisées quotidiennement sans être reconnues. Les négociations avec le Gouvernement patinent ; il passe de promesse en promesse, de texte en texte, et nous n'arrivons pas à les accompagner. Nous revenons en arrière dans les négociations.

Cette proposition de loi oppose les médecins aux autres professionnels de santé, et interroge beaucoup les élus ruraux sur le fait d'avoir des pratiques différentes selon les territoires.

La responsabilité, qu'elle soit individuelle ou collective, est un sujet fondamental. Qui est responsable de quoi ? Il faudrait étudier ce sujet plus en détail et notamment avec les assureurs.

J'entends la proposition sur les rendez-vous non honorés qui répond à un besoin, mais quelle capacité avons-nous à le faire ? Comment savoir quelles sont les raisons de l'annulation ?

Mme Florence Lassarade. – Nous nous battons sur les IPA, mais leur nombre est marginal. Je serais ravie que nous ayons des IPA partout. Nous nous battons pour une chimère. Depuis plus d'un mandat, on ne forme pas plus d'infirmiers, de puéricultrices ou de médecins. Je ne comprends pas le sens de cette loi.

Le problème des rendez-vous non honorés a toujours existé. À l'hôpital, le médecin s'ennuie durant ce temps ; en libéral, cela permettrait de recevoir plus de patients en urgence, mais ce n'est plus possible avec Doctolib. Par quel moyen déterminer les rendez-vous non honorés ? Certains affabulateurs ne risquent-ils pas de déclarer des rendez-vous non honorés et de frauder ?

Revaloriser la consultation de 1,5 euro comme la Cnam le propose dans les négociations conventionnelles est une provocation, selon les nombreux médecins qui m'écrivent. Je suis tentée de ne pas voter ce texte malgré le travail remarquable de la rapporteure, car c'est une insulte à toutes les professions médicales.

Pour désengorger les listes d'attente des orthophonistes, il faudrait supprimer les méthodes globale et semi-globale, qui ont fait des dégâts pendant des dizaines d'années. Les pédiatres craignent cependant l'accès direct chez l'orthophoniste sans examen de l'enfant par un médecin.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je remercie la rapporteure de son travail pragmatique. Je partage la position de beaucoup sur l'approche fractionnée de l'accès aux soins que prévoit cette proposition de loi. Le Gouvernement n'aurait-il pas de vision ? À lui de répondre. Le Conseil national de la refondation s'est saisi du sujet, notamment localement. De nombreuses réunions devraient aboutir à des propositions qui pourraient nourrir une loi santé et une refondation du système de santé. Le procès d'intention est injuste.

Ce texte part d'une bonne intention, déjà affirmée dans la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST). Roselyne Bachelot, dans ses mémoires, regrette d'être passée à côté de l'accès partagé aux soins par des professionnels de santé. Certes, il y a eu de nombreux débats. Mme Bachelot est pharmacienne... Les médecins ont contesté son approche.

Je regrette que depuis le temps que le sujet est porté dans les PLFSS, et qu'on a déploré le manque de médecins, on n'ait pas assez pris en compte les autres professionnels, qui se sont beaucoup développés : le nombre de masseurs-kinésithérapeutes a doublé en dix ans, il en est de même pour le nombre d'infirmiers. Mettons à contribution tous ces professionnels compétents dans leur domaine. Doit-il y avoir une prescription médicale à chaque fois ?

Quand y a-t-il un diagnostic préalable lorsque vous allez chez le kinésithérapeute ? En général, le médecin vous demande combien de séances vous voulez... Il

ne donne aucune recommandation sur la méthode de soins. Qu'apporte le médecin dans ce cas ?

M. Daniel Chasseing. – Je félicite la rapporteure qui a apporté des modifications importantes à ce texte par un travail constructif et pragmatique.

Supprimer la distinction entre IPA spécialisé et IPA praticien est de bon sens.

Un mal de dos ne doit pas inciter systématiquement à donner une ordonnance de kinésithérapie, car il peut parfois être nécessaire de réaliser un bilan préalable. Je suis favorable à ramener l'accès direct au masseur-kinésithérapeute sous un plafond de cinq séances.

Les médecins ne sont pas bien formés à l'orthophonie, j'approuve la proposition d'accès direct aux orthophonistes.

Je ne suis pas favorable à la prescription par les IPA ni à la responsabilité collective. Si le médecin délègue une responsabilité à l'IPA, il doit être responsable avec lui.

Je suis d'accord avec les réformes concernant les assistants dentaires, les pédicures-podologues et les opticiens-lunetiers. Les pharmaciens sont très présents et sont favorables à un accès direct aux soins. J'ai déposé un amendement pour qu'ils puissent réaliser un examen cytobactériologique des urines, le transférer au médecin, traiter la cystite et qu'ils soient remboursés.

Les IPA sont précieux pour les médecins et le patient, à condition qu'ils effectuent un travail pour lequel ils ont été formés : répondre aux besoins de prise en charge des patients présentant des maladies chroniques, en collaboration avec le médecin qui aura du temps médical libéré. La proposition de loi octroyant l'accès direct perd de son sens, car l'IPA pourra adresser à un médecin spécialiste sans passer par le médecin traitant. Certes, l'IPA bénéficie de deux ans de formation complémentaire, mais la formation d'infirmier n'est pas conçue pour réaliser un diagnostic, qui doit être réservé au médecin.

Selon le texte, l'IPA devrait en référer au médecin, mais lequel ? Il faut renforcer les IPA, mais pour libérer du temps médical afin que les médecins voient davantage de patients.

Il faut une organisation optimale avec une délégation de l'IPA, par exemple avec un secrétariat commun. Et si l'IPA a un souci ou a besoin d'une prescription supplémentaire, il pourrait faire appel au médecin qui se trouve à côté ou débriefer avec lui. Cela sécurise le patient et l'IPA. Le médecin n'est pas au-dessus des paramédicaux, qui sont indispensables. Nous devons travailler ensemble pour que le travail soit efficace. Le médecin a un rôle central de coordination, mais chacun son rôle au même niveau d'utilité.

Mme Véronique Guillotin. – Bravo pour ce travail compliqué. Va-t-on continuer à trouver des palliatifs pour résoudre un problème d'accès aux soins ? La rapporteure a essayé de trouver un consensus. Je m'inquiète du contexte. Ne veut-on pas tout simplement arrêter ce système de médecins généralistes, pour les remplacer par des médecins intermédiaires réalisant uniquement du filtrage ? Je comprends que les médecins généralistes aient des perspectives compliquées. On vient de leur dire qu'il leur faut dix ans de formation pour aider les territoires ruraux, avant de proposer des IPA praticiens... Je souscris à la suppression de ces IPA praticiens.

Dans mon hôpital, deux médecins étrangers prescrivait systématiquement des consultations pour des spécialistes au moindre petit problème. Elles ne réalisaient ni diagnostic ni prescription, et embolisaient les spécialistes. En fait, leur formation était inférieure à la formation française. Est-ce l'orientation que nous souhaitons ? À mon sens, ce n'est pas la bonne solution. Je suis favorable aux IPA, mais je suis inquiète de l'accès direct. Si la loi est votée ainsi, peut-être concernera-t-il des CPTS, qui rassemblent parfois 2 000 professionnels de santé dont on ne peut pas dire qu'ils se côtoient...

Redonnons envie aux jeunes de faire de la médecine de ville. Or tous les messages envoyés, notamment au travers des propositions de loi coercitives, vont dans le sens du désamour de la médecine générale.

Oui, il faut enlever les IPA praticiens, prévoir des IPA dans les maisons de santé pluriprofessionnelles, en espérant que le texte restera ainsi...

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le Gouvernement serait favorable au fait d'enlever les CPTS...

Mme Véronique Guillotin. – Il faut se réconcilier entre professionnels. Le primo-diagnostic est le plus important. Le médecin qui connaît son patient peut différencier un simple mal de dos d'une métastase. C'est trop facile de déterminer dix séances, puis cinq... Cela me met en colère.

Il faut faire quelque chose pour résoudre le problème des rendez-vous non honorés.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Merci pour ce travail. Je suis très en colère. Je sais que Corinne Imbert a rencontré de nombreux IADE. Nous avons voté, contre l'avis du ministre, leur reconnaissance dans le titre préliminaire. Mais aujourd'hui encore, nous serons victimes de l'article 40 de la Constitution. Que peut-on faire pour les reconnaître ?

Mme Raymonde Poncet Monge. – Peut-on contester le fait qu'il y ait un impact financier ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Sur les 66 amendements déposés sur ce texte, 17 ont été déclarés irrecevables en application de l'article 40 de la Constitution.

En application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la LFSS pour 2022, les amendements relatifs aux compétences des professionnels sont considérés comme ayant une incidence sur les comptes sociaux et peuvent, à ce titre, figurer dans le PLFSS. Conséquence malheureuse, lorsqu'ils ne sont pas déposés par le Gouvernement, ils sont irrecevables au titre de l'article 40.

J'ai attiré l'attention du Conseil constitutionnel sur cette difficulté, notamment dans la perspective de l'examen de la proposition de loi Rist. Le Conseil a confirmé sa jurisprudence dans sa décision sur la LFSS 2023. Je suis donc forcée d'en tirer les conséquences.

J'ai évoqué hier avec le ministre François Braun cette proposition de loi ainsi que les sujets des IADE, des infirmiers de bloc opératoire diplômés d'État (Ibode) et des infirmières puéricultrices. Je lui ai proposé de déposer un amendement gouvernemental, que nous voterions. On pourrait les déclarer en pratique avancée, en fonction de la formation.

Je l'ai toujours dit : pour exercer une tâche, il faut avoir été formé pour être compétent, et en assumer la responsabilité. Chacun connaît ses limites, et donc sa responsabilité individuelle.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Merci de votre bienveillance et de vos propos chaleureux. À titre personnel, je considère le médecin généraliste, qui réalise le diagnostic, comme la pierre angulaire de notre système de santé.

Il existe des difficultés en matière d'accès aux soins. J'espère que nous pourrons apporter quelques améliorations, cela va avec le sens des responsabilités de chacun des professionnels concernés.

J'ai relevé dans le code les conditions d'exercice de la pratique avancée par un décret en Conseil d'État après avis de l'Académie de médecine, de la HAS et des représentants des professions concernées. Cela permettra d'assurer la sécurité des patients. Chacun son métier au regard de sa formation.

La coordination s'exerce lorsque les professionnels se connaissent au degré le plus petit : équipe de soins primaires ou spécialisés, maisons de santé pluriprofessionnelles, où l'on se croise et où l'on a une patientèle commune, et éventuellement les centres de santé. Les CPTS ne sont pas des organisations de soins, mais regroupent parfois un très grand nombre de professionnels qui ne se connaissent même pas : ce n'est pas le bon niveau de coordination.

Cette proposition de loi a des effets pervers sur l'attractivité des généralistes. Il y a quelques années, on avait réussi à rendre plus attractive la médecine générale. Ne décourageons pas les futurs médecins. Former davantage les paramédicaux et reconnaître cette formation s'entend également.

Les prescriptions d'activité physique adaptée par les médecins ne sont pas remboursées, sauf dans certaines conditions spécifiques.

J'ai été limitée par l'article 40 pour généraliser le dispositif aux orthophonistes. Nous avons préféré traiter de manière équitable les professions concernées pour ne pas ajouter de tensions. Je comprends qu'il puisse y avoir des tensions à l'échelle nationale entre les différentes organisations professionnelles. Les tensions au niveau local sont heureusement plus rares, mais très dommageables.

Lors de l'examen de différents PLFSS, nous avons voté diverses expérimentations comme l'accès direct aux IPA et aux orthophonistes. Le Gouvernement est incohérent : dans la LFSS de 2022, il a prévu une expérimentation pour les IPA de prescription de produits à prescription médicale obligatoire ; dans la LFSS de 2023, c'est l'accès direct. Non seulement les expérimentations ne sont pas lancées, mais elles sont effacées par cette proposition de loi, ce qui crée une incompréhension.

Les articles sur les assistants dentaires sont consensuels, nous les réécrivons pour mieux les préciser.

Nous renvoyons le sujet des rendez-vous non honorés aux négociations de la convention médicale. Nous aurions pu intégrer d'autres professions, mais seuls les médecins nous avaient interpellés sur le sujet. Nous pouvons étudier ce point.

Je propose un amendement donnant la possibilité au Gouvernement de reconnaître les IADE comme pratique avancée. Je souhaite préserver le rôle central du médecin en matière de coordination et de suivi de l'équipe de soins. La suppression de toute référence aux CPTS me semble pertinente. La proposition de loi prévoit également l'information obligatoire des médecins traitants.

Je partage l'analyse de Véronique Guillotin et ses craintes. À nous d'être vigilants. On ne peut pas avoir de médecine à deux, voire à trois vitesses si vous rajoutez le secteur 2.

Lors de l'audition, les IPA nous ont répondu, comme les médecins, qu'ils ne seraient prêts à venir à la campagne qu'en fonction des incitations financières même lorsqu'il y a un autre médecin, une pharmacie, un kinésithérapeute, une ou plusieurs infirmières... Ou bien ils proposent qu'un des infirmiers de la commune devienne IPA – sauf que cela nécessite que l'infirmier arrête de travailler deux ans, sans revenu, pour se former, et la formation est chère... Cette proposition de loi n'aura pas les résultats qu'elle veut nous faire croire, et fera des déçus. Elle a créé beaucoup de tensions, ce qui est regrettable.

Mme Catherine Deroche, présidente. – C'est comme les orthoptistes qui ne vont pas s'installer s'il n'y a pas un ophtalmologiste à proximité...

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Chantal Deseyne. – Cette proposition de loi est un leurre et ne répond pas au manque de médecins sur le territoire. Je suis attachée au diagnostic réalisé par un médecin. En tant que patient, iriez-vous voir un médecin, un IPA ou un masseur-kinésithérapeute ? Personnellement, j'irais consulter un médecin... Je suis en colère contre cette proposition de loi. Les IPA ne pourront exercer que dans le cadre d'un exercice coordonné de la médecine, mais comment faire lorsqu'il n'y a plus de médecin ? Les IPA ne vont pas prendre la relève ! Et comme il faut transmettre des informations entre professionnels de santé, cela revient à réduire le temps médical. Je ne suis pas médecin, je défends un bon système de santé pour le patient.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-14.

L'amendement COM-14 n'est pas adopté.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-45 prévoit que les compétences des professionnels en pratique avancée sont prévues par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Académie de médecine, de la HAS et des représentants des professionnels concernés.

L'amendement COM-45 est adopté. En conséquence, les amendements COM-37 rectifié et COM-43 deviennent sans objet.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Les amendements identiques COM-46, COM-66 et COM-26 rectifié visent à permettre l'accession à la pratique avancée des

auxiliaires médicaux disposant d'un diplôme non universitaire équivalent. Au Gouvernement de s'en saisir.

Les amendements identiques COM-46, COM-66 et COM-26 rectifié sont adoptés.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-47 vise à supprimer la distinction entre IPA spécialisés et IPA praticiens, et les éléments sur la validation des acquis de l'expérience.

L'amendement COM-47 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-29 devient sans objet.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-48 supprime les CPTS parmi les structures autorisant l'accès direct, afin de s'assurer que les IPA exercent leur activité en lien étroit avec les médecins.

L'amendement COM-48 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-30 devient sans objet.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-31 supprime la notion d'acte effectué « sans adressage du médecin » que le texte ajoute à l'article relatif aux conventions infirmières conclues avec l'assurance maladie.

L'accès direct permettra aux IPA de réaliser certains actes sans adressage préalable. Il faut donc prévoir que la convention fixe les tarifs associés. Avis défavorable.

L'amendement COM-31 n'est pas adopté.

L'amendement de coordination COM-49 est adopté.

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

Article 1^{er} bis (nouveau)

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-38 rectifié prévoit que des examens complémentaires en matière de traitement des plaies ne pourront être prescrits par les infirmiers qu'après avis du médecin traitant. Je vous propose plutôt d'encadrer cette mesure en prévoyant qu'elle ne s'applique que dans les structures les plus intégrées, à l'exception des CPTS, et après avis de la HAS sur la liste des prescriptions autorisées. Avis défavorable.

L'amendement COM-38 rectifié n'est pas adopté.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-50 prévoit la saisine de la HAS sur la liste des prescriptions autorisées, notamment pour des examens complémentaires et des produits de santé dans le cadre de la prise en charge des plaies.

L'amendement COM-50 est adopté.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-51 supprime les CPTS des structures autorisant la prise en charge et la prescription.

L'amendement COM-51 est adopté.

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

Article 2

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-15 vise à supprimer l'article 2 autorisant l'accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes. Avis défavorable.

L'amendement COM-15 n'est pas adopté.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-53 vise à supprimer les CPTS des structures autorisant l'accès direct.

L'amendement COM-53 est adopté.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-54 ramène le nombre maximal de séances de masso-kinésithérapie autorisées en accès direct, en l'absence de diagnostic médical préalable, à cinq.

L'amendement COM-54 est adopté.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-55 supprime la disposition prévoyant que les masseurs-kinésithérapeutes prennent en charge « en priorité » les patients atteints d'une affection de longue durée (ALD), peu opérationnelle ni cohérente. Il confie aux partenaires conventionnels le soin de définir les mesures, notamment incitatives, propres à orienter l'activité des masseurs-kinésithérapeutes vers les priorités de santé publique et la prise en charge des patients souffrant d'une ALD.

L'amendement COM-55 est adopté.

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

Article 2 bis (nouveau)

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-56 prévoit l'encadrement des prescriptions d'activité physique adaptée par un masseur-kinésithérapeute par un décret pris après avis de la HAS et de l'Académie de médecine.

L'amendement COM-56 est adopté.

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

Article 3

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-57 supprime les CPTS des structures autorisant l'accès direct.

L'amendement COM-57 est adopté.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Les amendements identiques COM-5, COM-13 et COM-23 suppriment les dispositions prévoyant qu'en l'absence de transmission au médecin traitant et de versement au dossier médical partagé (DMP) du bilan initial et du

compte rendu des soins, les actes réalisés en accès direct par les orthophonistes sont mis à leur charge. Avis favorable.

Les amendements identiques COM-5, COM-13 et COM-23 sont adoptés.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Les amendements identiques COM-2, COM-10 et COM-21 précisent que l'obligation de verser le bilan initial et le compte rendu des soins dans le DMP ne s'applique que lorsque celui-ci est ouvert pour le patient considéré. Il ne pourrait pas être reproché à un orthophoniste de ne pas avoir alimenté un DMP qui n'existe pas. J'estime donc que ces amendements sont satisfaits. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-2, COM-10 et COM-21 ne sont pas adoptés.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Les amendements identiques COM-3, COM-20 et COM-11 suppriment les dispositions, ajoutées en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoyant que l'appartenance à une CPTS n'autorise l'accès direct que dans le cas où le projet de santé prévoit les modalités de prise en charge et de coordination. Je vous propose plutôt de supprimer la CPTS comme structure ouvrant droit à l'accès direct. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-3, COM-20 et COM-11 ne sont pas adoptés.

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

Après l'article 3

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Les amendements identiques COM-52 et COM-40 tendent à indemniser les médecins au titre des rendez-vous non honorés. Nous renvoyons cela à la négociation conventionnelle.

Les amendements identiques COM-52 et COM-40 sont adoptés et deviennent article additionnel.

Article 4

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-58 prévoit une condition de formation spécifique pour l'exercice des compétences élargies des assistants dentaires. Il s'agit de clarifier les dispositions proposées à la lumière de l'intention de l'article.

L'amendement COM-58 est adopté.

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

Article 4 bis (nouveau)

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-19 vise à supprimer l'article 4 bis, lequel prévoit deux dispositions. D'une part, l'article encadre le nombre d'assistants médicaux présents dans les centres de santé ayant une activité ophtalmologique. Je vous proposerai moi-même une suppression de ces dispositions pour d'autres raisons que celles invoquées par l'objet : elles n'ont pas leur place dans ce texte. D'autre part, l'article cherche à limiter le nombre d'assistants dentaires de niveau II, ce que je pense nécessaire. Cet

encadrement préviendra les dérives dans lesquelles les patients seraient, s'ils étaient confiés à une multitude d'assistants dentaires au détriment du temps passé effectivement avec le chirurgien-dentiste. Avis défavorable.

L'amendement COM-19 n'est pas adopté.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-59 précise les modalités d'encadrement du nombre d'assistants dentaires de niveau II.

L'amendement COM-59 est adopté.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-60 supprime la disposition encadrant le nombre d'assistants médicaux en centre de santé ophtalmologique, qui relève plutôt de la proposition de loi visant à améliorer l'encadrement des centres de santé, dont Jean Sol est rapporteur.

L'amendement COM-60 est adopté.

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

Article 4 ter (nouveau)

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-61 supprime les dispositions relatives à la responsabilité collective des professionnels pour la permanence des soins. Cette notion de responsabilité collective n'emporte pas rétablissement de l'obligation de garde et inquiète inutilement les professionnels de santé.

L'amendement COM-61 est adopté.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-39 rectifié précise que les infirmiers, pouvant désormais participer à la PDSA et régis par le principe de responsabilité collective des professionnelles à assurer la permanence des soins, le font sous délégation d'un médecin. Avis défavorable.

L'amendement COM-39 rectifié n'est pas adopté.

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

Article 4 quater (nouveau)

L'amendement de suppression COM-62 est adopté.

L'article 4 quater est supprimé.

Après l'article 4 quater (nouveau)

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-1 limite la responsabilité d'un associé d'une société interprofessionnelle de soins ambulatoires à la hauteur des parts du capital social détenu par cet associé. Il ne concerne pas les conditions d'exercice ni les compétences des professionnels de santé et n'a donc pas de lien avec le périmètre du texte déposé. C'est pourquoi je vous propose de le considérer comme irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Mme Catherine Deroche, présidente. – C’est pourtant un véritable problème, que nous n’arrivons jamais à caser dans une loi : cela ne relève ni du PLFSS ni d’une telle proposition de loi sur les compétences des professionnels de santé. Il faudrait interroger le ministre lors de la séance publique.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Nous avons voulu déposer un amendement au PLFSS, mais cela ne convenait pas. Comment soutenir ces structures qui font face à un problème juridique ?

L’amendement COM-1 est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L’amendement COM-16 rectifié, qui assouplit le régime d’autorisation du transfert ou du regroupement d’une officine dans une commune de moins de 2 500 habitants, ne concerne ni les conditions d’exercice ni les compétences des professionnels de santé et n’a donc pas de lien avec le périmètre du texte déposé. Je vous propose donc de le considérer comme irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Cet amendement sur les communes de montagne, qui soulève cependant de réels problèmes, n’a pas sa place dans ce texte.

L’amendement COM-16 rectifié est déclaré irrecevable en application de l’article 45 de la Constitution.

Article 4 quinquies (nouveau)

L’article 4 quinquies est adopté sans modification.

Article 4 sexies (nouveau)

L’article 4 sexies est adopté sans modification.

Article 4 septies (nouveau)

L’article 4 septies est adopté sans modification.

Article 4 octies (nouveau)

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L’amendement de coordination COM-63 précise que les conditions de l’adaptation des prescriptions initiales de verres et de lentilles par les opticiens-lunetiers doivent être déterminées par décret. C’est déjà le cas lors d’un renouvellement de prescription.

L’amendement COM-63 est adopté.

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

Article 4 nonies (nouveau)

L’article 4 nonies est adopté sans modification.

Article 4 decies (nouveau)

L'article 4 decies est adopté sans modification.

Article 4 undecies (nouveau)

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-36 vise à supprimer l'article 4 *undecies* qui permet au pharmacien, lorsqu'une ordonnance médicale est expirée, de dispenser, pour trois mois par délivrance d'un mois, le traitement d'une pathologie chronique. Cet article permet, à titre exceptionnel, d'éviter toute interruption de traitement à l'expiration d'une ordonnance ; il prévoit des conditions suffisamment encadrées tenant notamment à l'information obligatoire du médecin prescripteur. Il pourrait s'agir par exemple d'un patient ayant déménagé loin de son médecin traitant, et qui a du mal à en retrouver un nouveau. Faisons confiance aux professionnels. Avis défavorable.

L'amendement COM-36 n'est pas adopté.

L'article 4 undecies est adopté sans modification.

Après l'article 4 undecies (nouveau)

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Les amendements identiques COM-27 et COM-32 encadrent la profession des prestataires de santé à domicile qui ne sont pas des professionnels de santé. Ils n'ont donc pas de lien avec le périmètre du texte déposé. Je vous propose donc de les considérer comme irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Les amendements identiques COM-27 et COM-32 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 4 duodecies (nouveau)

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – L'amendement COM-64 tend à supprimer l'article 4 *duodecies*, qui prévoit une demande de rapport sur l'opportunité de supprimer l'obligation d'adressage par un médecin généraliste – mais probablement veut-il dire « médecin traitant » – pour bénéficier de la prise en charge d'une consultation d'un médecin spécialiste. Cet article est un affront aux médecins.

L'amendement COM-64 est adopté.

L'article 4 duodecies est supprimé.

Article 4 terdecies (nouveau)

L'amendement rédactionnel COM-65 est adopté.

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

Article 5 (Supprimé)

L'article 5 demeure supprimé.

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

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Accès direct aux infirmiers en pratique avancée et primo-prescription			
Mme DESEYNE	14	Suppression de l'article	Rejeté
Mme IMBERT, rapporteuse	45	Définition des primo-prescriptions autorisées par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Académie de médecine, de la HAS et des représentants des professions	Adopté
M. CHASSEING	37 rect.	Suppression de l'accès direct et de la primo-prescription	Satisfait ou sans objet
M. LOUAULT	43	Amendement rédactionnel	Satisfait ou sans objet
Mme IMBERT, rapporteuse	46	Ouverture de la pratique avancée à certains auxiliaires médicaux disposant d'un diplôme équivalent	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	66	Ouverture de la pratique avancée à certains auxiliaires médicaux disposant d'un diplôme équivalent	Adopté
M. CANÉVET	26 rect.	Ouverture de la pratique avancée à certains auxiliaires médicaux disposant d'un diplôme équivalent	Adopté
Mme IMBERT, rapporteuse	47	Suppression des dispositions relatives à la distinction entre IPA spécialisés et praticiens et à la validation des acquis de l'expérience	Adopté
M. MILON	29	Suppression des dispositions relative à la validation des acquis de l'expérience	Satisfait ou sans objet
Mme IMBERT, rapporteuse	48	Suppression des CPTS parmi les structures autorisant l'accès direct	Adopté
M. MILON	30	Suppression de la condition tenant à l'inscription des modalités de coordination dans le projet de santé de la CPTS	Satisfait ou sans objet
M. MILON	31	Suppression de la notion d'acte réalisé sans adressage du médecin	Rejeté
Mme IMBERT, rapporteuse	49	Amendement de coordination	Adopté
Article 1^{er} bis (nouveau) Prise en charge des plaies par les infirmiers			
M. CHASSEING	38 rect.	Conditionnement de la prescription d'examen complémentaires au recueil de l'avis du médecin traitant	Rejeté

Mme IMBERT, rapporteuse	50	Saisine de la HAS sur la liste des prescriptions autorisées	Adopté
Mme IMBERT, rapporteuse	51	Suppression des CPTS parmi les structures autorisant la prise en charge et la prescription	Adopté
Article 2 Accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes			
Mme DESEYNE	15	Suppression de l'article	Rejeté
Mme IMBERT, rapporteuse	53	Suppression des CPTS parmi les structures autorisant l'accès direct	Adopté
Mme IMBERT, rapporteuse	54	Réduction du nombre limite de séances en l'absence de diagnostic médical préalable	Adopté
Mme IMBERT, rapporteuse	55	Orientation conventionnelle de l'activité des masseurs-kinésithérapeutes vers les priorités de santé publique	Adopté
Article 2 bis (nouveau) Prescription d'une activité physique adaptée par les masseurs-kinésithérapeutes			
Mme IMBERT, rapporteuse	56	Encadrement des prescriptions par un décret pris après avis de la HAS et de l'Académie de médecine	Adopté
Article 3 Accès direct aux orthophonistes			
Mme IMBERT, rapporteuse	57	Suppression des CPTS parmi les structures autorisant l'accès direct	Adopté
M. KERN	5	Suppression de la sanction prévue en cas d'absence de transmission au médecin	Adopté
Mme MULLER-BRONN	13	Suppression de la sanction prévue en cas d'absence de transmission au médecin	Adopté
Mme VERMEILLET	23	Suppression de la sanction prévue en cas d'absence de transmission au médecin	Adopté
M. KERN	2	Limitation de l'obligation de reporter le bilan et le compte rendu dans le DMP aux cas où il est ouvert	Rejeté
Mme MULLER-BRONN	10	Limitation de l'obligation de reporter le bilan et le compte rendu dans le DMP aux cas où il est ouvert	Rejeté
Mme VERMEILLET	21	Limitation de l'obligation de reporter le bilan et le compte rendu dans le DMP aux cas où il est ouvert	Rejeté
M. KERN	3	Suppression de la condition tenant à l'inscription des modalités de coordination dans le projet de santé de la CPTS	Rejeté
Mme VERMEILLET	20	Suppression de la condition tenant à l'inscription des modalités de coordination dans le projet de santé de la CPTS	Rejeté
Mme MULLER-BRONN	11	Suppression de la condition tenant à l'inscription des modalités de coordination dans le projet de santé de la CPTS	Rejeté

Article(s) additionnel(s) après l'article 3			
Mme IMBERT, rapporteure	52	Indemnisation des médecins au titre des rendez-vous non honorés	Adopté
Mme DOINEAU	40	Indemnisation des médecins au titre des rendez-vous non honorés	Adopté
Article 4 Élargissement des compétences des assistants dentaires			
Mme IMBERT, rapporteure	58	Condition de formation spécifique pour l'exercice des compétences élargies des assistants dentaires	Adopté
Article 4 bis (nouveau) Encadrement du nombre d'assistants dentaires et d'assistants médicaux en centre de santé ophtalmologique			
Mme Mélanie VOGEL	19	Suppression de l'article	Rejeté
Mme IMBERT, rapporteure	59	Précision des modalités d'encadrement du nombre d'assistants dentaires de niveau II	Adopté
Mme IMBERT, rapporteure	60	Suppression de la disposition encadrant le nombre d'assistants médicaux en centre de santé ophtalmologiques	Adopté
Article 4 ter (nouveau) Élargissement à de nouveaux professionnels de la permanence des soins ambulatoires			
Mme IMBERT, rapporteure	61	Suppression des dispositions relatives à la responsabilité collective des professionnels	Adopté
M. CHASSEING	39 rect.	Participation des infirmiers à la PDSA sous délégation d'un médecin	Rejeté
Article 4 quater (nouveau) Valorisation de l'engagement territorial des médecins			
Mme IMBERT, rapporteure	62	Suppression de l'article	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 4 quater (nouveau)			
Mme DOINEAU	1	Limitation de la responsabilité des associés d'une société interprofessionnelle de soins ambulatoires	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Cédric VIAL	16 rect.	Assouplissement des conditions de transfert ou de regroupement d'une officine dans une commune de moins de 2500 habitants	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 4 octies (nouveau) Élargissement de l'autorisation reconnue aux opticiens-lunetiers d'adapter une prescription			
Mme IMBERT, rapporteure	63	Détermination par décret des conditions d'adaptation des ordonnances de verres et de lentilles par les opticiens-lunetiers	Adopté
Article 4 undecies (nouveau) Extension du renouvellement de traitements chroniques par le pharmacien			
M. HOUPERT	36	Suppression de l'article	Rejeté

Article(s) additionnel(s) après l'article 4 <i>undecies</i> (nouveau)			
M. MOUILLER	27	Encadrement de l'exercice de la profession de prestataire de santé à domicile	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MILON	32	Encadrement de l'exercice de la profession de prestataire de santé à domicile	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 4 <i>duodecies</i> (nouveau) Demande de rapport sur la consultation des spécialistes sans adressage			
Mme IMBERT, rapporteuse	64	Suppression de l'article	Adopté
Article 4 <i>terdecies</i> (nouveau) Expérimentation d'une compétence des pharmaciens biologistes pour réaliser des prélèvements cervico-vaginaux			
Mme IMBERT, rapporteuse	65	Amendement rédactionnel	Adopté

Proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales – Examen du rapport et du texte de la commission (deuxième lecture)

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons, en deuxième lecture, la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – Le 20 octobre dernier, le Sénat adoptait, à l'unanimité, la proposition de loi créant une aide d'urgence en faveur des victimes de violences conjugales déposée par notre collègue Valérie Létard. Moins de quatre mois plus tard, le texte nous revient, après avoir recueilli le vote, là aussi unanime, de l'Assemblée nationale, qui y a toutefois apporté des modifications substantielles en séance publique.

Pour apprécier ces modifications, je rappellerai brièvement le cœur des dispositions de cette proposition de loi telles que votées par le Sénat. Le texte prévoyait un dispositif d'avances d'urgence, octroyées par les caisses d'allocations familiales (CAF), sous la forme d'un prêt à taux zéro. Le premier des trois versements mensuels constituant cette aide devait intervenir dans les trois jours ouvrés suivant la demande. Nous avons également adopté un mécanisme de remboursement par l'auteur des violences conjugales. La CAF avait la possibilité de se constituer partie civile pour le compte de la victime, si celle-ci renonçait à exercer ses droits, afin de récupérer les sommes sur les dommages et intérêts prononcés lors d'un procès pénal.

Nos collègues députés ont apporté au texte des modifications non négligeables. Certaines ont été portées par le Gouvernement qui, à cette occasion, est sorti de la réserve dont il avait fait preuve devant nous. Toutefois, la proposition de loi a gardé intacte son ambition de donner aux victimes de violences conjugales, dans un délai très court, les moyens

financiers de quitter définitivement leur conjoint violent. C'est pourquoi je vous proposerai d'adopter en l'état cette proposition de loi pour permettre son application rapide.

Ce texte nous apporte plusieurs motifs de satisfaction, aux premiers rangs desquels la levée du gage financier par le Gouvernement. De même, non contraint par l'article 40 de la Constitution, celui-ci a pu ajouter des modifications que nous appelions de nos vœux. D'une part, le montant de l'aide d'urgence devra désormais tenir compte de la présence d'enfants à la charge de la victime – cela m'importait beaucoup. Cette modulation semblait impérative alors que, dans la plupart des cas, les victimes ne quittent pas le domicile sans leurs enfants. D'autre part, les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA) se trouvent désormais intégrées au service de cette nouvelle aide, ce qui est nécessaire afin d'atteindre leurs allocataires. Enfin, je me réjouis du transfert du financement de cette aide de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) à l'État qui assumera là une mission qui lui incombe naturellement.

L'article 1^{er}, qui porte le dispositif de l'aide d'urgence, a fait l'objet d'un amendement de rédaction globale du Gouvernement sous-amendé à de nombreuses reprises. La nature de l'aide a, tout d'abord, été dédoublée avec la possibilité d'octroyer à la victime soit un prêt soit une aide non remboursable selon sa situation financière et sociale. La détermination du montant de l'aide a également été revue : le montant pourra être modulé, dans le respect de plafonds limitatifs, selon l'évaluation des besoins de la personne, notamment sa situation financière et sociale ainsi que la présence d'enfants à charge. L'Assemblée nationale a également assoupli les délais de premier versement de l'aide. Le délai pourra, par dérogation, être porté de trois à cinq jours ouvrés, dans le cas où la victime n'est pas déjà enregistrée comme allocataire de l'organisme payeur. Cet allongement réduit certes l'ambition du texte, mais est plus conforme aux inquiétudes avancées par la Cnaf lors des auditions conduites pour l'examen de la proposition de loi en première lecture.

La navette a donc enrichi l'article 1^{er} de nouvelles dispositions qui demeurent toutefois fidèles à l'objectif du texte adopté par le Sénat. Nos collègues députés ont par ailleurs maintenu inchangées les conditions d'octroi de l'aide d'urgence, ainsi que le bénéfice aux droits et aides accessoires au revenu de solidarité active (RSA) qui accompagne le versement de l'aide pécuniaire.

Enfin, le mécanisme de récupération de l'aide a été amendé en conservant le principe de demander le paiement à l'auteur des violences lorsque l'aide est versée sous la forme d'un prêt. Dorénavant, le remboursement du prêt fait partie des peines que les juridictions pénales peuvent prononcer contre l'auteur reconnu coupable, ainsi que des dispositifs à la main des parquets dans le cadre d'un classement sous condition de la procédure ou de mesures de composition pénale.

À l'article 2, les députés ont maintenu l'obligation faite aux gendarmes et policiers d'informer la victime déposant plainte de la possibilité de demander l'aide d'urgence. En revanche, si l'enregistrement de la demande dans le commissariat ou la gendarmerie demeure une faculté, elle n'est plus systématique. Sans doute les députés ont-ils estimé que de telles dispositions seraient appliquées non pas par la norme contraignante, mais par les engagements volontaires des acteurs du terrain.

D'autres dispositions de la proposition de loi concernent son applicabilité aux outre-mer. L'article 1^{er bis} habilite le Gouvernement à légiférer pour adapter la loi à Mayotte. Le fléau des violences conjugales se retrouve avec encore plus d'acuité en outre-mer, comme

je l'ai rappelé en première lecture. Cette proposition de loi ne doit donc pas oublier les habitants des territoires ultramarins.

Enfin, l'Assemblée nationale a inséré quelques nouveaux articles à la pertinence toute relative, mais qui, fort heureusement, ne gênent pas l'application du dispositif.

L'article 1^{er} *ter* propose ainsi qu'une loi de programmation pluriannuelle détermine la trajectoire des finances publiques en matière de lutte contre les violences faites aux femmes. Pour symbolique et médiatique que soit cette disposition, elle est dépourvue de toute portée normative, le Gouvernement ne pouvant constitutionnellement être tenu de déposer un tel projet de loi. Les articles 2 *ter* et 2 *quater* sont des demandes de rapport pour lesquelles je demande votre indulgence au profit d'une adoption conforme du texte.

Aux côtés du maintien de l'essentiel de la proposition de loi et d'améliorations significatives du dispositif, quelques imperfections se sont glissées dans le texte. Il serait plus satisfaisant de le peaufiner, mais ne perdons pas de vue l'enjeu de cette proposition de loi qui nous presse. Le contexte politique de l'Assemblée nationale, qui rend peu prévisible l'issue de chaque texte, nous recommande aussi la prudence. C'est pourquoi je vous invite à adopter le texte sans modification pour que cette loi ambitieuse d'initiative sénatoriale soit promulguée sans délai.

Il me revient, en tant que rapporteure, de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 44 *bis*, alinéas 5 à 8, du Règlement du Sénat. Cette irrecevabilité étant appréciée, après la première lecture, au regard des dispositions restant en discussion, je vous propose de considérer que le périmètre de la proposition de loi ne saurait plus excéder, en deuxième lecture, les dispositions relatives au dispositif d'une aide d'urgence en faveur des victimes de violences conjugales ; au remboursement de l'aide, y compris mis à la charge de l'auteur des violences ; et à l'adaptation du dispositif en outre-mer.

Des amendements qui ne seraient pas en relation directe avec une de ces dispositions seraient donc déclarés irrecevables par notre commission.

Il en est ainsi décidé.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous nous sommes interrogés sur le bien-fondé de modifier ou non le texte puisque, comme l'a présenté la rapporteure, nous avons relevé quelques imperfections. Toutefois, en accord avec Valérie Létard il nous semble préférable que sa proposition de loi soit adoptée très rapidement pour que les victimes bénéficient le plus vite possible de cette aide.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er}, 1^{er} bis, et 1^{er} ter

Les articles 1^{er}, 1^{er} bis et 1^{er} ter sont successivement adoptés sans modification.

Article 2

L'amendement COM-1 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 2 bis (supprimé)

L'article 2 bis demeure supprimé.

Articles 2 ter, 2 quater et 2 quinquies

Les articles 2 ter, 2 quater et 2 quinquies sont successivement adoptés sans modification.

Article 3 (supprimé)

L'article 3 demeure supprimé.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Information de la victime déposant plainte et possibilité de mettre le remboursement de l'aide à la charge de l'auteur des violences			
Mme MICOULEAU	1	Dérogação au secret professionnel des psychologues	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

La réunion est close à 12 h 55.

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

Mardi 7 février 2023

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

La réunion est ouverte à 8 h 45.

**Projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies
renouvelables - Examen des amendements au texte de la commission mixte
paritaire**

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons pour la dernière fois le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables avant de nous retrouver cet après-midi en séance publique pour son adoption définitive.

Je me félicite qu'un accord ait été trouvé entre le Sénat et l'Assemblée nationale sur ce texte indispensable à la préservation de notre souveraineté énergétique et à l'atteinte de nos objectifs climatiques.

Ce texte est le fruit d'un travail qui a duré plusieurs mois au sein de notre assemblée. Je remercie notre rapporteur, Didier Mandelli, qui n'a pas ménagé ses efforts ni son énergie. Ce texte résulte d'un compromis en CMP avec nos collègues de l'Assemblée nationale. Compte tenu des modifications importantes apportées sur le fond, des ajustements de portée technique sont apparus nécessaires pour garantir la bonne application du texte. Tel est l'objet des 18 amendements du Gouvernement que nous devons examiner et qui ont précédemment été adoptés par l'Assemblée nationale, le 31 janvier. Je rappelle que l'article 45 de la Constitution dispose qu'aucun amendement n'est recevable au texte élaboré au texte de la CMP, sauf accord du Gouvernement.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

La commission a donné les avis suivants sur les amendements dont elle est saisie, qui sont retracés dans le tableau ci-après :

Article 1^{er} bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	11	Coordination rédactionnelle avec l'article 1 ^{er}	Favorable
Article 1^{er} ter			
Le Gouvernement	13	Coordination juridique	Favorable
Le Gouvernement	12	Coordination rédactionnelle avec l'article 3	Favorable

Article 1^{er} quinquies A			
Le Gouvernement	15	Coordination rédactionnelle vis-à-vis du droit européen	Favorable
Article 3			
Le Gouvernement	6	Coordination rédactionnelle et correction d'erreurs de référence	Favorable
Article 4			
Le Gouvernement	14	Correction d'une erreur de référence	Favorable
Article 5			
Le Gouvernement	16	Introduction d'un renvoi à un décret en Conseil d'État pour préciser les conditions d'application de l'obligation de notification des recours	Favorable
Article 6 bis A			
Le Gouvernement	2	Coordination rédactionnelle avec l'article 1 ^{er}	Favorable
Article 6 bis B			
Le Gouvernement	3	Coordination rédactionnelle avec l'article 1 ^{er}	Favorable
Article 6 bis			
Le Gouvernement	4	Coordination juridique	Favorable
Article 6 ter C			
Le Gouvernement	5	Coordination rédactionnelle	Favorable
Article 11 bis			
Le Gouvernement	17	Clarification rédactionnelle	Favorable
Article 11 ter			
Le Gouvernement	18	Précision rédactionnelle	Favorable
Article 11 decies			
Le Gouvernement	1	Précision rédactionnelle et correction d'erreurs de référence	Favorable
Article 16 nonies			
Le Gouvernement	9	Correction d'une erreur de référence	Favorable
Article 16 duodecies			
Le Gouvernement	8	Correction d'une erreur de référence	Favorable
Article 17			
Le Gouvernement	10	Correction d'une erreur de référence	Favorable

Article 18			
Le Gouvernement	7	Précision rédactionnelle	Favorable

La réunion est close à 9 h 55.

Mercredi 8 février 2023

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

La réunion est ouverte à 10 h 35.

Audition de Mme Laure de la Raudière, présidente de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu relatif à ce point de l'ordre du jour sera publié ultérieurement.

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

Proposition de loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier et amplification des encarts publicitaires destinés à informer le public sur la transition écologique - Désignation d'un rapporteur

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous allons à présent procéder à la désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier et amplification des encarts publicitaires destinés à informer le public sur la transition écologique.

Nous pourrons dès lors ainsi engager les travaux préparatoires sur ce texte, qui nous a été récemment transmis par l'Assemblée nationale et sur lequel le Gouvernement vient d'engager la procédure accélérée, ce qui est le signe d'un possible examen dans des délais rapprochés.

Jusqu'en 2023, un dispositif dérogatoire a été accordé à la presse par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « loi Agec ». En effet, en lieu et place d'une contribution financière à la filière de responsabilité élargie du producteur (REP) papier, le secteur de la presse a pu s'acquitter de ses obligations sous la forme de prestations en nature, par la mise à disposition d'encarts publicitaires destinés à informer le consommateur sur le geste de tri. Cette dérogation a donc pris fin le 1^{er} janvier 2023, pour mise en conformité avec le droit de l'Union européenne, comme l'a prévu le législateur.

Pour aider le secteur de la presse à surmonter les difficultés conjoncturelles et structurelles auxquelles il fait face, la proposition de loi que nous aurons probablement à

examiner vise à prolonger le système de contribution, en nature en excluant la presse de la REP et en fusionnant les REP papier et emballages ménagers. Il conviendra d'examiner ce texte de près, compte tenu de ses conséquences financières pour les collectivités locales, qui assurent la gestion des déchets et font face, elles aussi, à une hausse de leurs charges.

La commission désigne Mme Marta de Cidrac rapporteure sur la proposition de loi n° 305 (2022-2023) portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier et amplification des encarts publicitaires destinés à informer le public sur la transition écologique.

La réunion est close à 12 h 20.

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

Mercredi 8 février 2023

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 35.

Audition de M. Fabrice Fries, président-directeur général de l'Agence France- Presse

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, monsieur le président, cher Fabrice Fries, votre première visite à notre commission remonte au 3 octobre 2018. Elle suivait votre nomination au poste de président-directeur général de l'Agence France-Presse (AFP), le 12 avril de cette même année.

C'est peu dire que, depuis, le monde a changé. Votre mandat a été marqué par un mouvement de contestation sociale sans équivalent, une pandémie mondiale et, maintenant, la guerre en Ukraine. Sur tous ces sujets, il a été nécessaire de livrer au public une information fiable, objective et professionnelle, à l'heure où elle est bien trop souvent imprécise, orientée et traitée sans nuance. Votre agence a donc dû faire face simultanément à une actualité très riche, mais également à de lourds défis économiques et à des problématiques de gestion interne, dont vous nous aviez longuement parlé en 2018.

On peut dire que votre premier mandat a été celui des obstacles et des réformes, ce qui va souvent de pair. Vous avez été largement désigné pour un nouveau bail de cinq ans, le 10 novembre dernier, par votre conseil d'administration. Le rapporteur des crédits de la presse, Michel Laugier, qui suit la situation de l'AFP de près pour la commission, s'était livré, dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2023, à une évaluation de votre action, et l'avait jugée de manière très positive. Les défis ne manqueront cependant pas pour vous, même si j'espère qu'ils affecteront moins le pays que précédemment. Je pense, en particulier, aux conséquences de l'inflation, qui n'a pas été pleinement prise en compte dans votre dotation annuelle, au flot de fausses informations qui continue d'irriguer une partie des débats publics et à l'état préoccupant de la presse, votre principal client.

Sur tous ces sujets, nous serons heureux de vous entendre.

M. Fabrice Fries, président-directeur général de l'Agence France-Presse. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis venu seul, mais je travaille avec une équipe de grande qualité, et ces compliments s'adressent, je pense, à tous les salariés de l'AFP, qui ont fait des efforts considérables, ces dernières années, pour démentir le cliché tenace d'une agence difficile à bouger – bien au contraire, l'agence s'est transformée.

Quand j'étais venu en 2018, la situation était difficile. Entre 2014 et 2017, les revenus avaient chuté de près de 4 % et les charges avaient augmenté de 4 %. Les pertes cumulées s'élevaient à 20 millions d'euros.

L'AFP s'est, d'abord, beaucoup améliorée sur la vidéo. J'en avais fait la seule priorité de mon premier mandat, de 2018 à 2023, m'inscrivant en cela dans les pas de mes

prédécesseurs. Nous étions en retard par rapport à Reuters et Associated Press. L'objectif était d'atteindre 23 millions d'euros de revenus additionnels sur les cinq ans. Je pense que l'objectif sera atteint, en dépit de la crise du covid. Nous avons un produit vidéo aussi bon que celui de nos concurrents, et nous gagnons des parts de marché.

Nous avons parallèlement développé le *fact checking* ou l'investigation numérique, bâtissant, en cinq ans, grâce à des logiciels et à du travail journalistique, le plus grand réseau de lutte contre la désinformation au monde. Nous réalisons aujourd'hui près de 10 % de notre chiffre d'affaires avec les plateformes, que ce soit via l'investigation numérique ou via les accords de droits voisins. À cet égard, je remercie la représentation nationale de son appui décisif dans la bataille pour la reconnaissance des droits voisins. Google et TikTok sont ainsi devenus des clients importants de l'agence.

L'an dernier, notre croissance a atteint 5 %. Elle devrait, cette année, s'élever à 6 %. Par ailleurs, nous avons réussi notre plan d'économies, qui prévoyait de dégager près de 19 millions d'euros entre 2018 et 2023. Nous l'avons fait tout en augmentant nos effectifs de journalistes, qui sont passés de 70 à 80. Les économies ont porté sur l'immobilier, les achats, et nous avons profité, en 2019, d'un plan de départs très attendu, qui a porté sur les fonctions support.

Il n'est pas question pour autant de verser dans l'autosatisfaction, car de grands défis se présentent devant nous.

Ma grande préoccupation, c'est que l'inflation ne vienne pas ruiner tous nos efforts. Nos personnels à l'étranger peuvent être plus durement touchés qu'en France, et les revendications salariales, légitimes au demeurant, se font pressantes. Nous avons déjà consenti un certain nombre d'efforts, qui étaient nécessaires. Avec les augmentations de nos propres coûts de transport et de fluides, cela représente un surcoût de 5 millions d'euros en 2023 par rapport à 2021. Mon obsession est de ne pas trop lâcher les vannes, pour ne pas être obligé, dans trois ans, de mettre en place un nouveau plan de départ.

Nous sommes, de surcroît, confrontés à une crise structurelle de la presse papier, sur fond d'envolée des cours du papier. Rien qu'en France, c'est un surcoût de 175 millions d'euros. Il y a, dans notre pays, un système d'aides à la presse qui lui permet de tenir le coup, mais tel n'est pas le cas partout dans le monde. Or un quart de notre base clients est située à l'étranger. Cela risque d'affecter notre chiffre d'affaires.

Il y a un autre facteur, qui est un peu le cygne noir auquel on ne s'attendait pas vraiment : je veux parler de la crise de la Tech. C'est le chaos chez Twitter, le grand désarroi chez TikTok, et Meta ne sait plus bien où sont ses priorités, entre les vidéos de divertissement et les news, ce qui l'a d'ailleurs conduit à résilier un contrat avec nous. Toutes ces incertitudes affectent nos prévisions de croissance.

Il faut savoir que 75 % de nos dépenses sont liées au personnel, et qu'elles croissent mécaniquement de 3 millions d'euros par an. Nous devons donc faire autant d'économies pour compenser cette augmentation, mais les leviers sont de plus en plus difficiles à trouver, puisque nous avons déjà eu recours aux économies sur l'immobilier et au plan de départs volontaires. Il nous reste l'organisation interne, ce qui est un exercice très compliqué.

J'en viens à l'avenir. L'année 2023 est la dernière du contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2018-2023. En février, nous avons déjà atteint 95 % des objectifs, donc je suis assez confiant, et nous préparons déjà le COM suivant. La stratégie que j'ai proposée au conseil d'administration est simple : il s'agit de devenir l'agence préférée des médias partout dans le monde, l'agence dont ils ne peuvent se passer.

Du fait de la crise des médias, beaucoup de petits médias n'ont plus qu'une agence pour leur fournir l'information, et les grands médias, qui étaient auparavant abonnés aux trois grandes agences mondiales, réduisent la voilure. Ainsi, France Télévisions n'a plus qu'un seul fournisseur, et la BBC n'en a plus que deux. Nous devons devenir l'agence de référence dans ce nouvel environnement, les médias constituant encore 75 % de notre portefeuille.

Un autre objectif est de conquérir le leadership dans la lutte contre la désinformation. C'est une jeune activité, qui a trois ans. Nous disposons maintenant d'environ 150 *fact checkers*, au travail dans 80 pays, dans 24 langues, pour contrôler ce qui se passe sur les réseaux sociaux.

Il faut aussi diversifier nos sources de revenus en développant les courants d'affaires avec les plateformes, les entreprises, les fondations. En effet, il n'est pas très sain de dépendre aux trois quarts d'un marché des médias qui n'est pas très dynamique.

Un bon principe de management est de savoir ce que l'on doit faire, mais aussi ce que l'on ne doit pas faire. L'AFP doit-elle se lancer dans le B to C (*business to consumer*) ? La réponse est non.

Autre principe : ne pas définir trop d'objectifs. Nous en avons défini un seul pour 2018-2023 : développer la vidéo. Pour la période qui s'annonce, l'objectif sera de devenir l'agence préférée des médias.

M. Michel Laugier. – Le 11 octobre dernier, vous nous aviez indiqué votre souhait de signer pour cinq années de plus, et je vous avais exprimé mon soutien. Je suis heureux d'avoir l'occasion, aujourd'hui, de vous féliciter.

Où en sont les négociations avec vos tutelles ?

Que pensez-vous des nombreux cas de violences contre des journalistes ? Avec la guerre en Ukraine, la presse est complètement étouffée en Russie, comme le prix Nobel de la paix 2021 Dimitri Mouratov nous l'a exposé lorsque nous l'avons reçu il y a quelques semaines.

Vous avez passé un accord sur les droits voisins avec Google, mais vous n'en avez pas révélé le montant. Où en sont les négociations avec Facebook et les autres plateformes ? Quelles sont vos relations avec la Fédération française des agences de presse ?

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Membre du Conseil supérieur de l'AFP, je vous félicite pour votre nomination, vous qui avez su relever tant de défis. La présidente du Conseil supérieur de l'AFP, Christine Maugué, l'a bien rappelé : vous avez particulièrement bien géré les questions de personnel et d'immobilier qui se sont posées.

Votre point fort est d'avoir fait de l'AFP un leader du *fact checking* – ou plutôt de l'investigation numérique. TikTok nous a indiqué avoir signé un contrat avec vous dans ce

domaine pour la protection des jeunes publics. Dans cette tâche, qui s'apparente à vider l'océan avec une cuillère, votre place sera cruciale.

Le développement de la vidéo a été votre premier combat : comment pensez-vous gagner plus de parts de marché à l'avenir ? Pensez-vous que ces nouvelles activités pourront compenser les pertes vis-à-vis de la presse écrite ? Je crois que votre objectif, pour le *fact checking*, est un chiffre d'affaires de 8 millions d'euros.

M. Fabrice Fries. – Les réunions avec les trois ministères présents au Conseil d'administration commencent ; je sens plutôt une adhésion à la stratégie présentée. Tout le travail consistera maintenant à l'incarner par des chiffres, l'éléphant dans la pièce étant, bien sûr, le montant du soutien de l'État. Sur ce point, nous plaidons pour un ajustement, en raison de l'inflation.

Nous avons notifié le service d'intérêt économique général à la Commission européenne, qui doit se prononcer sur ce régime d'aide d'État. L'AFP a montré qu'elle savait faire des efforts pour équilibrer les comptes ; espérons que ce sera pris en compte.

Les violences aux journalistes sont effectivement préoccupantes. Nous avons 35 journalistes sur le terrain ukrainien, ce qui nous coûte des sommes folles en sécurité – mais c'est plutôt normal sur un terrain de ce genre. Ce qui est plus préoccupant, ce sont les agressions ailleurs, comme dans notre propre pays, pendant les manifestations. Les vidéastes de l'AFP, avec leur équipement lourd, sont des cibles assez faciles ; ils doivent sortir habillés comme des tortues Ninja et être accompagnés par un conseiller de sécurité. C'est désolant.

Ce n'est pas par mauvaise volonté que nous ne communiquons pas les chiffres de notre contrat sur les droits voisins, mais par prudence : une clause du contrat interdit, en effet, toute diffusion ! Sachez seulement que c'était un bon accord – sinon, nous ne l'aurions pas signé.

Quant à nos relations avec la Fédération française des agences de presse, nous avons mené le combat judiciaire pour son compte, car elle n'en avait pas les moyens. Elle aussi a signé un accord avec Google.

Où en sont nos négociations avec les autres plateformes ? Nulle part, et c'est un problème. Nous menons une discussion en face à face avec Meta, et passons, pour les autres, par la Société des droits voisins de la presse (SDVP), que préside Jean-Marie Cavada.

Le débat a été tranché par l'Autorité de la concurrence : Google l'a accepté, mais pas les autres plateformes, qui prétendent ne rémunérer que les informations fournies directement, et non celles qui passent par un éditeur. Or, contrairement à nos homologues italiens, nous n'avons pas d'activité *B to C*.

Les conditions générales de vente des plateformes prévoient une cession gratuite des droits voisins. C'est une entorse évidente à la loi, qu'il faudrait que la loi interdise expressément.

Il n'y a pas assez de mécanismes d'astreintes qui pousseraient à une action plus rapide des plateformes. Deux ans après le vote de la loi, il n'est pas normal que l'on en soit encore là : elles devraient subir des astreintes si elles ne fournissent pas les données, assorties de barèmes en termes de pages vues, de *posts*. Il faudrait prévoir l'intervention d'une commission d'arbitrage si les négociations n'avancent pas.

Nos relations avec Google sont excellentes. C'est un plaisir de travailler avec une entreprise qui a compris que les droits voisins étaient une réalité. Si vous vouliez revoir le dispositif législatif, je vous ferais des suggestions.

M. Michel Laugier. – Je vous recevrai donc en audition.

M. Fabrice Fries. – Lorsque je me suis présenté pour diriger l'AFP en 2018, le *fact checking* ne figurait pas dans mon programme. Un mois après mon arrivée, bonne surprise, Facebook m'a demandé si nous étions prêts à développer des postes de *fact checkers*. Aujourd'hui, nous avons le réseau le plus important au monde, et de loin : 150 journalistes à temps plein qui travaillent dans 80 pays et 24 langues.

Une mission peut prendre deux heures, comme lorsqu'il s'agit de démontrer que la photo de Zelensky portant une croix gammée est passée par Photoshop. Elle peut demander un travail en équipe considérable, comme pour la mise en cause des images tournées par l'AFP à Boutcha : certains sont allés sur place interroger des membres de la famille des victimes du massacre ; d'autres, à Londres ou à Varsovie, ont analysé les images satellites pour démontrer que les corps étaient présents depuis longtemps et ont révélé que la prétendue main qui bougeait sur un cadavre n'était que l'effet d'optique d'une goutte sur un pare-brise.

Vous dites que c'est comme vider l'océan avec une cuillère...

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Je ne critique pas l'AFP !

M. Fabrice Fries. – Nous avons pourtant atteint une masse critique, avec 400 *fact checks* par mois. Il y a 250 organismes dans le monde qui se consacrent à cette activité. Pendant le covid et la guerre en Ukraine, pas une seule *fake new* virale n'a échappé à nos vérifications. Ceux qui veulent s'informer peuvent donc trouver l'information. C'est la première lame de la riposte, même si cela ne peut pas être l'unique réponse.

Je confirme que TikTok a un contrat avec l'AFP. La difficulté que nous rencontrons est d'avoir un dialogue stratégique. Nos interlocuteurs sont assez juniors, et changent très souvent. Avec les licenciements dans la Tech, c'est encore pire.

Nous avons conclu un vrai partenariat avec Facebook. J'espère que les plateformes comprendront que cela devient une obligation avec le DSA (*Digital Services Act*). Elles subissent aussi une pression de leurs salariés, qui ne veulent plus travailler chez des « pourris », pour parler franchement. Le sujet de la réputation de l'employeur devient essentiel et pousse les patrons à agir.

M. Laurent Lafon, président. – Et Twitter ?

M. Fabrice Fries. – Si Twitter se rétablit, il aura beaucoup de mal à recruter. Après la manière dont cette plateforme a traité son personnel et la question du *free speech* ... ce sera une bonne leçon ! Même si cela arrangerait l'AFP qu'elle se rétablisse.

Ces acteurs subissent une autre pression, celle des annonceurs. Twitter a perdu 40 % de ses recettes de publicité, car il a été laxiste sur la désinformation.

S'agissant de la vidéo, nous produisons 100 sujets par jour, dont 30 directs. C'est une grande nouveauté : beaucoup de reportages que vous voyez à la télé ou sur les pages internet des médias, même s'ils ne sont pas crédités AFP, viennent de nous. C'est le cas, par

exemple, sur les tremblements de terre en Turquie. Nous avons en effet un réseau incroyable : nous sommes les seuls à avoir gardé un bureau à Damas et un réseau de pigistes dans le nord de la Syrie, en zone rebelle ; ceux-ci ont tout de suite pu aller sur le terrain. Un pigiste qui avait perdu onze personnes de sa famille dans la catastrophe a, malgré tout, tourné des images. Nous avons été les seuls à produire des images sur la zone concernée à l'aide d'un drone et un *live* vidéo.

C'est cela, l'AFP. Nous sommes les seuls à être présents là où les autres ne vont plus ou beaucoup moins qu'avant. Nous avons été les premiers à couvrir la guerre au Tigré : les quatre ou cinq membres de notre bureau à Addis-Abeba connaissent le terrain. Nous sommes les seuls à avoir du monde dans les Balkans. C'est pour cela que nos clients achètent nos vidéos.

Mme Monique de Marco. – S'agissant des manipulations sur les réseaux sociaux, nous avons constaté le rôle joué par une application comme WhatsApp durant les élections au Brésil. Quels moyens votre agence met-elle en place en période électorale pour prévenir cela ? En France, êtes-vous en relation avec l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) à ce sujet ?

Selon QuotaClimat, pendant la campagne présidentielle de 2022, 3,6 % des contenus médiatiques seulement portaient sur les enjeux climatiques. Récemment, M. Béchu a évoqué l'hypothèse d'un réchauffement de 4 degrés en France d'ici à la fin du siècle. Or la lutte contre le changement climatique nécessite une information de qualité pour faire accepter les changements structurels nécessaires. Comment la favoriser sur ces sujets ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Tout dans votre parcours indique que vous êtes bien placé pour parler de management, et votre emploi du mot « stratégie » le démontre.

Comment analysez-vous les difficultés de l'audiovisuel public français à s'adapter aux nouvelles pratiques, comme vous le faites à l'AFP ?

En juin 2019, vous avez rencontré M. Poutine. Qu'en avez-vous retiré ?

Mme Sylvie Robert. – Nous sommes très attachés à votre agence, dont la qualité de la production suscite la confiance. Alors que nous avons enquêté sur la concentration des médias, cela nous semble capital.

Votre stratégie a conduit à toucher de nouvelles audiences dans de nouveaux formats, et vous allez vers la communication pour construire l'agence dont chaque média aura besoin. Quelles sont vos priorités pour les années à venir ?

Comment appréhendez-vous les évolutions technologiques telles que le métavers ou l'intelligence artificielle, qui emportent déjà des conséquences importantes sur certaines professions ?

Mme Nathalie Delattre. – Le 5 novembre, le cabinet Ader a vendu aux enchères plus de 200 photos iconiques de l'agence. Ont-elles toutes été vendues ? Comptez-vous renouveler cette expérience ?

M. Jacques Gersperrin. – L'AFP perçoit 140 millions d'euros de l'État, et vous souhaitez que l'on ne puisse plus se passer de votre agence dans le monde. C'est un défi

auquel l'État participe. Si la prise de risque afférente est mesurée, est-elle pour autant vraiment nécessaire ?

S'agissant de l'intelligence artificielle, qu'en est-il du projet européen annoncé en septembre 2022 ?

Vous évoquiez le *fact checking*. J'appelle votre attention sur la transformation de faits positifs en commentaires négatifs dans les médias. J'ai à l'esprit l'exemple d'une hausse de la natalité qui a conduit certains médias à s'interroger sur la garde des enfants.

M. Jérémie Bacchi. – La très bonne couverture géographique de l'AFP est une force majeure. Quel critère détermine la présence de l'agence sur tel ou tel territoire ? Quel est l'impact de ces choix sur les sujets traités ?

Sur le *fact checking*, pouvez-vous définir des tendances lourdes de la désinformation : thématiques, pays sources, groupes impliqués ?

M. Jean Hingray. – Vous avez évoqué un contrat entre l'AFP et TikTok, alors que les effets néfastes de cette application et les soupçons quant à son rôle d'espionnage et de désinformation au profit de la Chine ont conduit les États-Unis à envisager d'en interdire l'usage. Comment abordez-vous ces questions ?

M. Fabrice Fries. – Concernant la manipulation de l'information durant les élections, je suis optimiste : les États et les parties prenantes ont beaucoup appris et ont tiré les leçons du traumatisme de 2016, l'année qui a vu l'élection de M. Trump et le vote du Brexit sous la pression des *fake news*, ainsi que la première élection « Facebook », celle de M. Duterte.

Depuis lors, dans les grands pays, se forment des coalitions de médias actives sur les réseaux sociaux. L'AFP a ainsi pris la tête de Désintox, en France, qui a été un succès. En pratique, ces dernières années, aucune élection n'a connu le sort de celles de 2016. C'est encore le cas dans des États plus petits, mais nous progressons.

Nous avons une grosse équipe au Brésil et nous avons beaucoup travaillé avec Facebook. C'est toutefois plus compliqué avec WhatsApp, car, les échanges étant cryptés de bout en bout, les *fact checkers* sont tributaires des signalements des utilisateurs. C'est le cas aussi de Telegram et d'autres plateformes de ce type, qui représentent un défi à relever dans les prochaines années.

S'agissant du traitement du climat, l'AFP a réorganisé sa rédaction autour de deux sujets prioritaires : la planète et la technologie. La catégorie « planète » recouvre l'ensemble des sujets sur l'économie, l'agriculture, les transports, l'industrie, l'énergie, etc., qui sont donc traités sous cet angle. Tous les médias s'organisent ainsi, et la couverture du climat prend de plus en plus d'importance. Pour autant, l'audience ne suit pas, en raison d'un effet d'évitement, que je subis moi-même : j'ai du mal à lire des reportages sur ces sujets, qui me dépriment. Ainsi, lors de la dernière COP, nos contenus ont été très peu utilisés. Relevons un progrès, toutefois : les médias ont cessé d'illustrer les sujets liés à la canicule avec des images positives. La couverture médiatique du climat est beaucoup discutée, mais un point revient partout : en traitant ces sujets, il faut donner de l'espoir ; à défaut, on risque de plomber le public.

L'audiovisuel public français est composé de clients de l'AFP auxquels je ne veux que du bien. Ces médias sont très bien dirigés, et bien plus compliqués à gérer que l'AFP. Nous n'avons donc aucune leçon à leur donner, mais nous pouvons les aider à « conquérir » - pour reprendre un mot qualifiant l'ambition de Mme Sibyle Veil - un public jeune, qui n'a plus l'habitude des médias. Ses clés d'entrée dans l'information sont l'image et le mobile ; nous publions donc des stories dans des formats verticaux, sous-titrées et contextualisées. Il s'agit, pour nous, d'un défi existentiel.

J'ai rencontré M. Poutine deux fois, dans le cadre d'un rituel surprenant : chaque année, il fait venir à Moscou les patrons d'agences de presse internationales pour qu'elles puissent l'interviewer. Je me suis demandé, dès 2019, si je devais m'y rendre, d'autant que je ne suis pas journaliste, mais tous nos concurrents y vont et je ne voulais pas mettre en danger notre bureau à Moscou. Nous posons des questions très dérangeantes, et M. Poutine a répondu à tout. C'est un exercice déplaisant ; par ailleurs, l'AFP ne ménage pas son soutien à l'agence d'information ukrainienne.

Nous avons un plan pour devenir l'agence préférée des médias, appuyé sur notre réseau de terrain, de manière qu'un média qui ne dispose que de l'AFP ne manque aucune information. Contrairement à beaucoup de nos concurrents, nous sommes, en effet, présents partout dans le monde ; c'est d'ailleurs pour cela que nous sommes aidés par l'État. Nous nous sommes renforcés aux États-Unis, où nous étions faibles, et nous avons ainsi pu couvrir trente-deux villes lors de la dernière soirée électorale. Nous avons noué des partenariats dans les domaines que nous ne couvrons pas, comme le sport américain.

Notre mission – c'est dans nos statuts – est de fournir une information complète : pas question pour nous de délaissier une zone géographique, ce que font nos concurrents. Associated Press a ainsi énormément réduit son réseau pour se concentrer sur les villes importantes pour ses clients américains.

L'une des régions où nous souhaitons nous renforcer, c'est l'Afrique. C'est un peu contre-intuitif, car nous y sommes déjà bien supérieurs à Associated Press et même à Reuters. Nos clients nous choisissent souvent, précisément – je pense à l'accord avec la BBC, signé voilà quatre ans –, parce que nous sommes très bons sur l'Afrique. Mais nous devons encore nous y renforcer, car nous avons plutôt mis le paquet ailleurs ces dernières années.

Voilà pour la couverture géographique : il s'agit pour nous de donner l'assurance que nous fournirons des sujets sur tout.

Au plan commercial, notre priorité est de développer une offre adaptée aux besoins de nos clients. Par exemple, nos petits clients peuvent désormais souscrire à une offre modulaire qui prévoit l'achat d'un pack de 250 photos dans l'année. Nous investissons également beaucoup dans la qualité de la relation commerciale et dans les outils technologiques de livraison, *via* le développement d'une nouvelle plateforme de présentation de contenus, l'idée étant d'être au meilleur standard du marché tout en restant l'agence la plus proche de ses clients.

L'intelligence artificielle est l'un des grands sujets du moment : c'est un outil de productivité pour le journalisme, permettant l'automatisation des tâches éditoriales répétitives et le traitement d'un grand volume de données. Les logiciels de « *speech to text* » ou d'indexation des citations, par exemple, sont très précieux, comme les logiciels de

reconnaissance faciale du type de celui que nous avons utilisé récemment lors des *Grammy Awards*.

Je dis un mot de la lutte contre les *fake news* : il existe une course de vitesse entre les propagateurs de *fake news* et les acteurs de la lutte. Tout cela se fait à grand renfort d'intelligence artificielle, et nous tâchons, pour notre part, de cibler les bons partenaires, car nous ne sommes pas des acteurs des nouvelles technologies.

Pour ce qui est de la vente aux enchères, elle nous a rapporté 150 000 euros - nous avons presque tout vendu. Vous dire qu'il s'agit d'une opération rentable serait très exagéré, mais nous rentrons dans nos frais. C'est un outil de communication et de valorisation de notre fonds, que cet argent sert à numériser. L'AFP, dans ses caves, a des trésors – je pense à ces photos sur plaques de verre de la guerre d'Espagne. Nous organisons des expositions thématiques, dont l'une, prochainement, aux Rencontres d'Arles, sur la libération de Paris. Ces événements, qui sont de véritables succès populaires, sont bons pour l'image de l'AFP.

L'information positive est un marronnier des conférences sur les médias. Comment éviter de déprimer tout le monde ? Nous n'avons pas la recette... Les jeunes recherchent beaucoup la mise en contexte et sont demandeurs d'un « journalisme de solutions ». Telle n'est pas notre vocation : nous sommes là pour raconter ce qui se passe de façon aussi impartiale que possible. Nous n'éditorialisons pas, nous n'enjolivons aucun fait.

Quelles sont les tendances lourdes de la désinformation ? Celle-ci se nourrit de tout ce qui divise. Les États qui pratiquent la désinformation exploitent tous les sujets clivants : genre, religion, migration, séparatisme. Pour ce qui est des lieux d'élection de ce phénomène, il s'agit d'une réalité globale ; d'où la force de notre réseau, qui est extrêmement étendu, car les *fake news* se baladent d'une région à l'autre – songez à la très fameuse vidéo d'un « migrant » frappant une infirmière en Australie...

Par ailleurs, et heureusement, nous travaillons avec tous les médias, TikTok compris ; ne pas le faire reviendrait à entrer dans des considérations politiques sans fin. Nous travaillons même avec des organismes de propagande : nous avons des clients dans les régimes autoritaires.

M. Damien Regnard. – Ma question concerne l'Afrique subsaharienne : le président Macron a notamment justifié sa réforme du Quai d'Orsay par l'« incompétence » de nos diplomates en matière de communication. Avant-hier le Mali, hier la République centrafricaine, aujourd'hui le Burkina Faso : sur ces pays, où nous faisons face à la Chine, à la Russie ou à la Turquie, les informations sont rares dans les médias. Avez-vous les moyens nécessaires pour travailler dans ces pays ? En avez-vous même la possibilité ? Avons-nous une chance de gagner la guerre d'influence qui se mène dans cette zone sensible ?

M. Michel Laugier. – Une question d'actualité : quel va être l'impact des jeux Olympiques sur l'activité de l'AFP en 2023 et 2024 ?

M. Fabrice Fries. – Les jeux Olympiques représentent un coût pour l'AFP ; ils ne sont pas une source de revenus, ou ne le sont que marginalement – nous vendrons peut-être un peu plus de photos à la pièce que d'habitude, mais nous fonctionnons avant tout à l'abonnement. Les coûts afférents sont considérables : nous avons 150 personnes au Qatar, travaillant en six langues, pour couvrir la Coupe du monde de football, beaucoup de

techniciens notamment. Ni la Coupe du monde de rugby de 2023 ni les jeux Olympiques de 2024 ne changeront la face de l'AFP pour ce qui est de ses revenus.

En Afrique, nous sommes l'agence dont le réseau est le plus important. Nous rencontrons des difficultés pour travailler dans certains pays, au Mali en particulier, où nos journalistes subissent beaucoup de pression. Sans être la voix de la France, nous sommes très souvent la cible des actes de rétorsion par lesquels les gouvernements visent la France. Nous avons fait de très beaux reportages sur les Peuls, nous venons de créer deux postes de vidéastes à Lagos et Dakar : il s'agit d'une priorité.

En matière de désinformation, la lutte est inégale : le gouvernement français n'agit pas avec les mêmes armes que Wagner, et heureusement. Notre rôle, quel est-il ? Le Quai d'Orsay nous a souvent sollicités pour un *fact checking* sur tel ou tel dossier. Parfois, nous ne pouvons pas répondre. Je pense à un épisode survenu lors d'un putsch au Burkina Faso : il était dit que le président chassé s'était réfugié à l'ambassade de France, mais nous n'avions pas pu recueillir au moins deux sources pour démentir cette allégation. Il nous arrive tout simplement de ne pas savoir ; or nous sommes très surveillés par la communauté des complotistes : nous devons faire très attention à ce que nous racontons. C'est ce que nous expliquons au Quai d'Orsay, tout en restant à son écoute : nous sommes indépendants du gouvernement français, et c'est notre image qui est en jeu.

Quant aux actions de promotion de ce que fait la France dans cette région, elles ne sont absolument pas de notre ressort.

M. Laurent Lafon, président. – Merci, monsieur le président-directeur général, pour ces réponses très précises à nos questions. Je profite de l'occasion qui m'est donnée pour saluer Mme Véronique Martinache, correspondante de l'AFP au Sénat.

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

La réunion est close à 11 h 50.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 8 février 2023****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 11 h 30.***Audition de M. Nicolas Dufourcq, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de directeur général de la société anonyme Bpifrance**

M. Claude Raynal, président. – En application de l'article 13 de la Constitution, nous entendons aujourd'hui M. Nicolas Dufourcq, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de la société anonyme Bpifrance.

Monsieur le directeur général, il s'agirait pour vous d'un troisième mandat de cinq ans puisque vous dirigez Bpifrance depuis sa création, en 2012. Bpifrance, qui a le statut de société anonyme, est une banque publique d'investissement. Son capital appartient pour moitié à l'État et pour l'autre moitié à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Sa mission principale est de financer les entreprises, selon différentes modalités, pour favoriser leur développement. Bpifrance cible en particulier les *start-up*, les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Votre dernière audition par notre commission remonte au 29 avril 2020, au tout début de la crise sanitaire, audition au cours de laquelle vous aviez abordé le sujet des prêts garantis par l'État (PGE), des prêts participatifs, mais également la situation financière de Bpifrance. Nous aimerions vous entendre de nouveau sur ces sujets, et sur bien d'autres évidemment.

Votre nomination ne peut intervenir qu'après audition devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette audition est publique et retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Elle sera suivie d'un vote, qui se déroulera à bulletin secret. Je rappelle que les délégations de vote ne sont pas autorisées. Le dépouillement simultané sera effectué juste après le vote, votre audition par l'Assemblée nationale s'étant déroulée plus tôt dans la matinée.

En vertu du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs exprimés dans les deux commissions représentait, au total, au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Après votre propos introductif, je donnerai la parole à notre collègue Thierry Meignen, désigné rapporteur par notre commission pour cette audition.

M. Nicolas Dufourcq, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de la société anonyme Bpifrance. – Je suis devant vous aujourd'hui pour vous présenter ma candidature à un troisième mandat comme directeur général de Bpifrance. Certains d'entre vous se souviennent certainement des prémices de la création de cette banque, avec les débats qui se sont tenus en décembre 2012. Aujourd'hui,

nous disposons d'un bel outil pour notre pays, bien plus important qu'il ne l'était à sa création et qui est à la manœuvre sur les nombreuses missions d'intérêt général qui lui ont été confiées.

Bpifrance est une banque régulée – et très bien notée – par la Banque centrale européenne (BCE) qui fait partie de la Fédération bancaire française (FBF). Elle est profitable puisque son résultat net était de 2,2 milliards d'euros en 2021 et devrait être d'environ 1,5 milliard en 2022. Ses métiers sont les suivants : le crédit, évidemment ; la garantie des banques françaises sur leurs crédits aux entreprises françaises les plus risquées, notamment les très petites entreprises (TPE) ; les fonds propres, par des investissements directs et des investissements indirects dans des fonds privés français ; le financement de l'innovation, puisque nous sommes l'opérateur de près de 80 % des flux de France 2030 ; le conseil et l'accompagnement, qui prennent de plus en plus d'importance, les entrepreneurs ayant besoin de capital non seulement financier, mais également humain, pour rompre avec le risque de solitude ; l'accompagnement à la création d'entreprise, une mission qui nous a été progressivement transférée par la Caisse des dépôts et consignations ; le crédit export, avec les prêts sans garantie aux exportateurs, puisque nous sommes les opérateurs de la garantie publique pour le compte de l'État.

Le bilan de Bpifrance est aujourd'hui de 100 milliards d'euros, contre 50 milliards d'euros à sa création. Les volumes de crédits ont crû d'environ 70 % ; le financement de l'innovation a été multiplié par dix, et les investissements en fonds propres par quatre. Les métiers additionnels se sont multipliés par rapport à ce qui était le périmètre initial de la banque, avec un « point GPS » simple et unique : l'entrepreneur. Nous ne finançons pas des projets d'infrastructures ou dans l'immobilier. Notre seul mandat est de multiplier le nombre d'entrepreneurs et de les « potentialiser » – c'est-à-dire de leur permettre d'atteindre leur potentiel économique –, quelle que soit leur taille – du tout petit jusqu'à Stellantis.

Notre portefeuille de fonds propres sous gestion continue d'augmenter : il est de 55 milliards d'euros et atteindra 65 milliards d'euros dans quatre ans. Bpifrance est notamment une très grande banque de l'industrie, domaine qui représente 65 % de ces sommes.

S'agissant des crédits, l'encours est aujourd'hui d'environ 50 milliards d'euros, dont 25 % pour l'industrie, alors que ce secteur ne représente que 10 % du PIB. Nous sommes donc aussi une grande banque de crédit à l'industrie.

En ce qui concerne l'innovation, grâce à France 2030, le montant que nous y consacrons est aujourd'hui de 7 milliards d'euros par an, contre 700 millions il y a dix ans, dont 70 % vont à l'industrie. Le projet des fondateurs de l'époque, qui était de faire de Bpifrance une banque de la réindustrialisation de la France, a été progressivement accompli.

Nous sommes donc centrés sur l'industrie et les territoires. C'est dans nos cinquante agences de terrain que pratiquement tout se passe. L'entrepreneur n'a qu'à se mettre en contact avec la direction régionale de son territoire pour avoir accès à toute la boîte à outils : depuis la garantie export jusqu'aux fonds propres, en passant par le financement de l'innovation, les obligations convertibles, l'accès aux consultants, *etc.* Nous avons une culture de vélocité et de « centricité client ». Nous livrons toutes sortes de combats pour simplifier les dispositifs, et pour faire comprendre à notre écosystème administratif qu'il faut se mettre à la place du client final, c'est-à-dire l'entrepreneur dans les territoires. La banque est donc multirégionale et ascendante, *bottom up*.

J'en viens au plan stratégique adopté par le conseil administration de Bpifrance pour les années à venir.

Le premier chapitre est la décarbonation du tissu productif. Dans les quatre prochaines années, grâce à un porte-à-porte massif, 20 000 entrepreneurs seront vus dans tout le territoire par les équipes de Bpifrance – 2 500 l'ont déjà été.

Le deuxième chapitre est la réindustrialisation, qui se fera de trois manières.

D'une part, avec ce que j'appelle les grandes « cathédrales » financées par d'importants tickets publics, *via* France 2030, et les plans hydrogène, batteries, semi-conducteurs...

Ensuite, avec les PME et les ETI industrielles dont nous finançons l'innovation et dont nous encourageons les ambitions d'augmentation de capacités : extensions d'usines, diversification vers de nouveaux produits, etc.

Enfin, avec les *start-up* industrielles, dirigées par des entrepreneurs plus jeunes, souvent issus du monde de la recherche et de la Deep Tech, laquelle doit déboucher sur une production, à la différence du digital. Auparavant, il était évident que cette production se ferait à l'étranger, presque toujours en Chine. Aujourd'hui, la nouvelle génération d'entrepreneurs s'interroge sur la possibilité de réimplanter les usines en France. Bpifrance répond à ce mouvement sociétal patriotique, avec des outils de financement en fonds propres – des fonds de capital-risque industriel –, avec des prêts très longs à douze ans – le prêt nouvelle industrie – et avec des outils de conseil.

Notre objectif, ambitieux, est de permettre la création chaque année de 100 usines supplémentaires par rapport au flux naturel.

Le troisième chapitre est la souveraineté, qui passe par l'investissement dans les entreprises jugées nécessaires pour la résilience de notre pays. Cet objectif nous conduit à déployer un important capital, que nous n'avons pas forcément puisque nous ne sommes ni un fonds de pension ni un fonds souverain. Nous levons donc des fonds privés. Sur les 55 milliards d'euros que nous avons sous gestion, 15 milliards le sont pour compte de tiers, pour moitié de l'État, par le programme d'investissements d'avenir, pour moitié du privé, notamment des fonds souverains étrangers, des assureurs, des *family offices*, des grandes fortunes ou des entreprises françaises. Nous avons ainsi investi cette semaine dans Alstom grâce au fonds LAC, doté de 5,2 milliards d'euros, dans lequel Bpifrance n'a mis que 1 milliard d'euros. Ce fonds permet d'assurer l'ancrage français d'Alstom.

Le quatrième chapitre est France 2030, avec 54 milliards d'euros, dont 17 milliards attribués en direct à Bpifrance, auxquels s'ajoutent les volumes très importants qui financent les « cathédrales » que j'ai évoquées et qui sont aussi gérés par Bpifrance.

Un autre chapitre concerne l'export. Notre boîte à outils comprend la garantie de crédits, les prêts aux exportateurs, le crédit export, etc. Mais tant que l'on n'aura pas réindustrialisé la France, on ne voit pas très bien ce que l'on pourrait exporter. Nous sommes dans un moment difficile, une sorte de « vallée de la mort » : nous n'avons pas encore réindustrialisé notre pays, mais nous achetons énormément de machines à l'étranger pour équiper nos usines... Pour cette mission d'intérêt général de soutien à l'export, il faudrait prévoir des moyens publics plus importants.

Dernier chapitre, le développement de la culture entrepreneuriale en France. Nous finançons 300 associations d'accompagnement à la création d'entreprise. Vous connaissez ces réseaux : Initiative France, France Active, l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie), les boutiques de gestion et toutes les associations affiliées. Nous avons un objectif, celui de doubler le nombre d'entrepreneurs en France. Notre pays est prêt ; nous identifions les signaux faibles de nombre de nos concitoyens, issus de toutes les composantes de la société, qui aimeraient se mettre à leur compte, ne serait-ce que pendant quelques années. Pour atteindre notre objectif, nous avons fait signer en mai dernier à tous les réseaux associatifs français une charte dite « Cap Créa ».

M. Thierry Meignen, rapporteur. – Monsieur le directeur général, nous avons bien compris l'importance pour vous de soutenir la French Tech par vos actions financières en faveur de l'innovation et des *start-up*. Quelle analyse faites-vous du développement de cette French Tech ? Comment mieux la soutenir à l'avenir ?

Vous avez évoqué les exportations françaises. Malgré les efforts des différents acteurs, la balance commerciale reste très négative. Comment Bpifrance pourrait-elle contribuer à améliorer la situation ?

S'agissant du plan stratégique pour 2022 à 2025, vous dites de Bpifrance qu'elle est l'un des « bastions de l'optimisme » ; son slogan est d'ailleurs « Servir l'avenir ». Dans un contexte de remontée des taux, de guerre en Ukraine et d'enjeux climatiques forts, comment traduirez-vous cet optimisme lors de votre prochain mandat ?

Enfin, deux de nos collègues Michel Canévet et Raymonde Poncet-Monge sont membres du comité national d'orientation (CNO) de Bpifrance : comment fonctionne cette instance ? Est-elle en mesure de jouer concrètement son rôle ?

M. Nicolas Dufourcq. – C'est en 2013 que nous avons lancé la French Tech, à la suite de la mini-révolte dite « des pigeons », qui a connu une large couverture médiatique. À l'évidence, nous étions face à un mouvement profond, qui n'était autre que la naissance de cet écosystème.

Nous avons déployé une communication résolument optimiste et cela a marché : la French Tech est maintenant connue dans le monde entier et représente 21 000 *start-up*. À l'époque, elle levait à peu près 1 milliard d'euros ; en 2022, elle en a levé 14. À l'époque, il y avait une licorne, Criteo ; maintenant, il y en a trente. Beaucoup d'entreprises de taille intermédiaire de la Tech, ou ETI Tech, sont apparues, et le mouvement va se poursuivre.

Nous entamons une nouvelle étape de la French Tech, avec de gros volumes de capitaux pour des entreprises qui ont beaucoup grandi. Il faut qu'elles soient cotées à Paris, sur Euronext. Elles doivent être accompagnées par des investisseurs patients, dits *cornerstone*, restant longtemps au capital, le cas échéant au *board*, et tenant la valorisation. Sinon nous nous exposons à un échec collectif : si le marché ne reconnaît pas la valeur de ces sociétés, le cours de bourse dévissera et les autres *start-up*, estimant qu'il n'y a pas de marché à Paris, iront toutes se coter au Nasdaq, ce qui serait un drame. Nous sommes donc très actifs en la matière.

Pour développer l'exportation – je le répète –, il faut commencer par réindustrialiser. Ensuite, dans les territoires, chacun doit comprendre que c'est un devoir quasi patriotique d'exporter ; c'est compliqué, mais nécessaire. Le déficit commercial, ce sont

littéralement des fonds propres français qui partent à l'étranger. Or le patrimoine français n'est pas illimité : actuellement, il fond de 150 milliards d'euros par an et il faudra du temps pour le reconstituer. Cette cause nationale exige un effort de communication et une véritable mobilisation. Pour soutenir l'export, nous disposons en outre d'un très vieil outil, qui fonctionne bien : l'assurance prospection. Il ne faut surtout pas le sacrifier budgétairement.

Comment rester un bastion de l'optimisme dans les temps difficiles que nous connaissons ? Je suis tenté de répondre : en ne changeant pas. D'ailleurs, si l'économie française résiste plutôt bien en 2023, c'est parce que la culture du « tout est possible » s'est bien diffusée parmi les entrepreneurs.

M. Gérard Longuet. – Pas dans les banques...

M. Nicolas Dufourcq. – Au total, 65 % des entrepreneurs que nous avons interrogés déclarent qu'ils veulent recruter et investir en 2023 malgré les incertitudes de l'heure, qu'il s'agisse du prix de l'électricité ou des problèmes géopolitiques. J'ai beaucoup d'admiration pour eux.

En outre, le keynésianisme de l'offre fonctionne : tout cet argent que vous avez voté au titre du plan de relance et du plan France 2030, les entrepreneurs sont en train de le déployer pour des projets précis. En permettant d'investir, on ouvre l'avenir et l'on crée naturellement de l'optimisme.

Le comité national d'orientation ne s'est pas réuni depuis cinq ans, mais il va le faire, sous la présidence de Christelle Morançais. Le directeur général de Bpifrance se tiendra à la disposition de ce comité et des comités régionaux d'orientation (CRO).

M. Claude Raynal, président. – À l'origine, Bpifrance était censée renforcer les fonds propres des entreprises pour les aider à se développer. Si j'en crois ce que j'entends sur le terrain, ce travail reste difficile à mettre en œuvre. De même, je n'ai pas l'impression que les prêts participatifs évoqués en 2020 ont connu un succès extraordinaire. Pourriez-vous nous faire un point sur ces questions ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Un célèbre général de l'armée française avait qualifié les chefs d'entreprise de « paras du temps de paix » ; de votre côté, lors de la crise sanitaire, vous avez parlé, à propos des PGE, d'un « pont aérien du cash » déployé au bénéfice des entreprises. À ce stade, quel regard portez-vous sur ce soutien et ses fragilités ? Le Gouvernement a repris certaines recommandations de mon rapport pour faciliter la sortie du dispositif, mais la tentation reste forte de repousser cette échéance. Y a-t-il des difficultés de remboursement et, si oui, à quel niveau ?

En outre, dans l'un de vos livres, vous estimez que la France est en train de rompre avec le mouvement de désindustrialisation. Mais, face à la crise des énergies et aux problèmes de compétitivité, vous avez récemment déclaré qu'une nouvelle période de difficultés semblait se profiler, notamment pour les énérgo-intensifs. Quels leviers Bpifrance pourrait-elle actionner et dans quelle perspective ?

Enfin, vous souhaitez poursuivre des fonctions que vous exercez depuis dix ans déjà. Après deux mandats, avez-vous toujours l'énergie des débuts et la capacité de vous remettre en cause ?

M. Michel Canévet. – Certes, le CNO ne s’est pas réuni au cours des cinq dernières années, mais vous avez réuni deux fois les députés et sénateurs membres du comité, ce dont je vous remercie.

À mon sens, Bpifrance fonctionne très bien. Elle accompagne beaucoup de projets dans les territoires et j’ai pu constater son dynamisme au service des entreprises bretonnes.

Bien sûr, nous avons encore des marges de progression : ne serait-il pas possible de mobiliser un peu plus l’épargne des Français en faveur des entreprises, *via* le fonds d’investissement ? Je pense notamment à l’assurance vie.

En outre, pour mener le combat en faveur de l’export, ne faudrait-il pas regrouper les moyens de Business France et de Bpifrance ? Plus largement, quelles améliorations institutionnelles pourrions-nous envisager ?

Mme Sylvie Vermeillet. – En préambule, vous avez rappelé que Bpifrance était d’abord une banque et que vous faisiez tout pour que le client puisse s’accomplir : comment mobilisez-vous vos bénéficiaires à cette fin ? En quoi Bpifrance est-elle plus concurrentielle que les autres banques ?

M. Jean-Michel Arnaud. – Vous affichez la volonté d’accompagner les territoires ; mais, sur le terrain, votre banque reste souvent méconnue, alors même que les TPE pourraient bénéficier des outils que vous développez. Quelle est votre stratégie territoriale ? Dans mon département des Hautes-Alpes, Bpifrance est aux abonnés absents, en tout cas du point de vue des grands décideurs, dont la chambre de commerce et d’industrie (CCI).

M. Christian Bilhac. – Votre volontarisme et votre optimisme font plaisir à entendre, mais l’état financier du pays reste préoccupant. En France, la création d’entreprise relève encore du parcours d’obstacle : c’est la réalité du terrain. Il est grand temps pour les pouvoirs publics de réduire les lourdeurs administratives et pour les banques de prendre un peu de risque.

Enfin, pour améliorer l’efficacité de Bpifrance, entendez-vous mettre l’accent sur le volet administratif ou financier ?

M. Thierry Cozic. – Parmi les grandes missions de Bpifrance figure la garantie des prêts accordés aux entreprises. Les fonds correspondants sont financés par diverses méthodes qui peuvent sembler complexes, voire opaques. Frédérique Espagnac et moi-même leur consacrerons un contrôle budgétaire en 2023 et serons donc appelés à auditionner Bpifrance. Dès à présent, je vous interroge sur ce point précis : en 2023, ces fonds de garantie n’ont pas fait l’objet de financements par les crédits de la mission « Économie », ce qui était jusqu’à présent l’usage. Qu’en sera-t-il *a priori* en 2024 ?

En parallèle, la presse a mentionné le départ concomitant de plusieurs cadres dirigeants de Bpifrance. Pouvez-vous nous donner quelques précisions à ce propos ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. – À mon tour, je salue l’action de Bpifrance dans les territoires, notamment dans mon département de l’Aube.

Quel est l’état d’avancement du fonds national de *venture* industriel (FNVI) ? Comment et quand cet outil doit-il intervenir ?

Pouvez-vous nous préciser les modes de rémunération des équipes de Bpifrance dans les dossiers d'investissement en fonds propres ? Pour ce qui concerne les taux de rentabilité interne (TRI), êtes-vous complètement alignés sur le secteur privé ?

Enfin, s'il est fondamental de rapatrier les chaînes de production, reste la question essentielle du temps, notamment du temps perdu à cause des lourdeurs administratives. Comme chacun sait, le temps, c'est de l'argent...

M. Éric Bocquet. – En septembre dernier, lors de la parution de votre livre relatif à la désindustrialisation de la France, vous avez accordé un long entretien à *La Tribune*. J'y ai relevé quelques formules un peu étonnantes. Vous parlez de « l'inculture économique de la France » ; d'une France « gagnée par la paresse de l'histoire » ; de la « culture de la responsabilité qui a fui notre pays ». Vous déclarez : « C'est le réel qui nous dit que l'on ne pourra plus continuer, pendant un certain temps, à ajouter de nouvelles couches de protection. » Or, dans la crise que nous traversons, nos concitoyens sont précisément à la recherche de protections sociales et salariales.

Vous parlez de Français « déconnectés du réel » en ajoutant : « Il faut accomplir bien davantage ses devoirs que consommer aveuglément ses droits. » C'est, à mon sens, un discours idéologique. Vous parlez aussi d'une « France trop gâtée, fragilisée par le virus anticapitaliste », avant de déclarer : « Avec du capital, on féconde une activité et on part en conquête de terres inconnues. À mes yeux, il n'y a pas de modèle alternatif. » On a beaucoup entendu ce discours depuis Margaret Thatcher.

Je ne conteste à personne le droit de défendre ces idées ; mais de tels propos sont-ils bien compatibles avec les fonctions que vous exercez au sein de Bpifrance ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Merci de vos propos assez enthousiasmants. Cela étant, vous restez une banque. Quelle est votre situation financière ? Comment gérez-vous vos risques ? Quelles sont vos règles prudentielles ? Je relève tout de même que vos actifs financiers ont diminué de 2 milliards d'euros par rapport au 30 juin 2022. Comment traversez-vous la période actuelle, marquée par des risques macroéconomiques majeurs et par une très forte volatilité ?

M. Patrice Joly. – J'ai moi aussi lu votre entretien à *La Tribune* lors de sa publication. Selon vous, l'état d'esprit dans lequel se trouve la France depuis un certain nombre d'années expliquerait la désindustrialisation du pays ; mais quelle est la responsabilité des dirigeants des grandes entreprises ? Pour Serge Tchuruk, alors président d'Alcatel, l'idéal, c'était pour ainsi dire l'entreprise sans salarié. L'état d'esprit a-t-il changé ? Nos chefs d'entreprise ont-ils l'ambition de devenir de grands industriels, créateurs de richesses et d'emplois ?

En outre, quelle est, selon vous, la place de la ruralité et des espaces non métropolitains dans la réindustrialisation de la France ? Le potentiel de ces territoires est immense.

M. Jérôme Bascher. – À n'en pas douter, Bpifrance est une réussite, surtout quand on se souvient des instances qui l'ont précédée, comme l'Agence nationale de valorisation de la recherche (Anvar).

Vous avez dû construire assez rapidement, à partir de vos portefeuilles, un produit d'épargne à destination des Français : fonctionne-t-il et êtes-vous en mesure de le développer ?

De plus, la répartition à parts égales du capital de BpiFrance entre la Caisse des dépôts et consignations et l'État induit nécessairement une dyarchie. Ne vaudrait-il pas mieux avoir un seul patron, avec une répartition du capital à 51 %- 49 % ?

M. Gérard Longuet. – Pour ma part, j'ai beaucoup aimé votre entretien à *La Tribune*. Au moins, on sait à qui l'on a affaire.

Vous accompagnez les créateurs d'entreprise afin que les PME deviennent des ETI et les ETI des licornes ; ce travail est bien sûr excellent. Mais quel rôle entendez-vous jouer au côté des banques traditionnelles ? Ne craignez-vous pas d'être un acteur *sine qua non*, dont la non-intervention entraînerait *ipso facto* le retrait des banques partenaires ? Avez-vous, de ce fait, le sentiment d'une responsabilité imposée ?

M. Nicolas Dufourcq. – Monsieur le rapporteur général, la sinistralité des PGE, que nous avons estimée entre 3 % et 8 %, s'établit aujourd'hui à 5 %. Elle monte, mais très lentement, et reste faible : l'économie française tient incontestablement. Nous attendons une montée du risque, mais rien n'indique que la sinistralité dépassera 8 %. En l'état, Bercy a donc budgété le coût des PGE de manière tout à fait pertinente.

Par définition, l'industrie, c'est de la navigation par gros temps : la météo de la réindustrialisation sera difficile, pour nous comme pour tout le monde. Nous devons garder un mental d'acier et conserver la meilleure boîte à outils. Quant à notre administration, elle doit être aussi proche que possible des préoccupations des entrepreneurs.

La réindustrialisation doit faire l'objet d'une forme de contrat social, sinon, nous n'y arriverons pas. À mon sens, le consensus national autour du « produire en France » s'est reformé – c'est même l'un des rares consensus qui unifient la société française – et les conditions semblent réunies ; mais il va falloir entretenir la flamme.

Ai-je toujours l'énergie nécessaire ? Cette question est totalement légitime et je me la suis posée moi-même. Pour moi, rien n'est plus beau que le mandat qui m'est confié, d'autant que nous sommes en pleine bataille. C'est précisément pourquoi je demande à continuer.

Monsieur Canévet, comment mobiliser plus d'épargne ? À l'évidence, le volume de crédit est là : il n'y a pas de *credit crunch* en France aujourd'hui. Bpifrance et les banques privées travaillent ensemble – nous intervenons toujours dans le cadre de cofinancements. Il est vrai que les banques privées viennent souvent nous chercher pour parachever les *pools* ; elles prennent des collatéraux, et, pour notre part, nous consentons des PGE.

Le système bancaire français continue de fonctionner ; le resserrement du crédit reste extrêmement léger et je ne pense pas que les PME des territoires manquent aujourd'hui de fonds propres, car les différents fonds régionaux sont désormais bien financés. Dans les secteurs matures, une entreprise normale présentant de bons résultats ne peut pas dire qu'elle manque de fonds propres. Mais, dans la Tech comme dans les *start-up* industrielles, on va en manquer, d'autant que les capitaux nécessaires sont considérables. C'est mon inquiétude du

moment. Les fonds d'investissement privés ne sont pas encore totalement prêts à déployer de telles sommes.

La fusion entre Business France et Bpifrance a été évoquée lors de la campagne présidentielle de 2017. J'avais alors signalé que je n'y étais pas favorable. Les deux institutions ont deux cultures très différentes ; par ailleurs, qui trop embrasse mal étreint. Nous travaillons très bien ensemble et nous allons continuer avec Laurent Saint-Martin, qui est d'ailleurs un ancien de Bpifrance. Depuis dix ans, Business France délègue dans nos directions régionales, à plein temps, quarante-cinq personnes qui sont nos chargés d'affaires internationaux. Ce n'est pas en changeant l'organisation que l'on réglera le problème du commerce extérieur français. La question est d'abord d'ordre culturel, et nous devons faire face à la désindustrialisation.

Madame Vermeillet, nos actionnaires reçoivent 30 % de dividendes, auxquels s'ajoutent des dividendes exceptionnels. Les dividendes versés à l'État sont recyclés dans les fonds de garantie de Bpifrance pour financer la garantie des petits crédits des banques françaises et les PGE, au travers de notre établissement public à caractère industriel et commercial (Epic). Les dividendes remontant à la Caisse des dépôts sont eux aussi mobilisés, dans une moindre mesure. En effet, la Caisse des dépôts et consignations nous aide à financer nos programmes entrepreneuriaux dans les territoires et a investi dans nos fonds « tourisme ». Elle a également donné un certain nombre de moyens à Bpifrance lors de la crise covid. Ce système fonctionne.

Sur nos 1,5 milliard d'euros de bénéfices de 2022, 500 millions d'euros viennent de STMicroelectronics, que nous consolidons par équivalence, puisque nous en sommes actionnaires stratégiques à hauteur de 14 %. En outre, 800 millions d'euros viennent de notre activité d'investissement : c'est la preuve que, par les fonds propres, nous pouvons exercer nos différentes missions de manière tout à fait profitable.

Depuis que Bpifrance existe, son taux de création de valeur moyen est de 7 % par an, alors que les grands fonds privés sont autour de 15 % : nous ne sommes donc pas aux TRI moyens, mais un taux de 7 % est tout sauf négligeable. Il nous permet de constituer des fonds propres, de grandir et d'accroître notre solidité.

Monsieur Arnaud, j'ai commencé ma carrière comme sous-préfet de Briançon : c'est dire si j'aime les Hautes-Alpes. Je crois me souvenir qu'il y a essentiellement des TPE dans ce département. Or l'action de Bpifrance se concentre sur les PME. Les TPE relèvent des banques privées ; cela étant, les prêts de ces dernières sont garantis par nous : vous ne le voyez pas, mais les crédits accordés à ce titre sont automatiquement garantis par nos soins. Au total, cette garantie couvre 10 milliards d'euros de crédits par an. Elle est financée par une ancienne ligne au sein du programme 134 du budget de l'État – il faudra d'ailleurs trouver une solution pour la remplacer –, héritière de la Sofaris, créée par Jacques Delors en 1982.

Monsieur Bilhac, j'avais le sentiment que la France avait fait d'énormes progrès pour faciliter la création d'entreprise. Cela étant – je suis d'accord avec vous –, on vous fait plus confiance lorsque vous fondez une *start-up* de la Tech que lorsque vous créez une entreprise classique : vous bénéficiez alors des 30 000 euros de la bourse French Tech. C'est un vrai sujet. Restent les prêts d'honneur : nous en proposerons 40 000 en 2023. Ces prêts à taux zéro financés par Bpifrance sont la solution pour les créateurs d'entreprise ne relevant pas de la Tech. Il faut le faire savoir très largement.

Monsieur Cozic, pour le financement de la garantie, la programmation à moyen terme (PMT) ne prévoit rien à partir de 2024 : nous devons trouver une solution d'ici à l'automne prochain. Il nous faut 300 millions d'euros en 2024 et 400 millions d'euros par an à partir de 2025.

Mon comité exécutif a effectivement connu quatre départs non coordonnés à peu près au même moment. Une personne, présente depuis dix-sept ans, est devenue entrepreneur ; une autre, en poste depuis quatorze ans, en a fait autant : c'est formidable. Mon directeur de la communication, présent depuis neuf ans, a changé de fonctions, comme la directrice des ressources humaines, présente depuis douze ans. Ces quatre personnes ont été remplacées, dont trois par le biais de la promotion interne : c'est la vie d'une entreprise.

Mme Paoli-Gagin m'a interrogé au sujet du FNVI, qui est en train de voir le jour : le règlement est signé et nous allons pouvoir commencer à le déployer. Je précise qu'il n'y a pas de *carried interest* au sein de Bpifrance. Nous menons notre action grâce à la ferveur et à l'esprit d'aventure qui animent nos équipes. Nous avons d'ailleurs eu le plaisir d'être classés huitième au top 25 des entreprises préférées des salariés français.

Quant à la remarque sur le temps, elle est tout à fait judicieuse. Notre institution livre d'ailleurs un combat permanent contre la prolifération des documents administratifs. Il faut se mettre à la place des entrepreneurs : c'est bel et bien notre défaut national.

Monsieur Bocquet, vous avez tout à fait raison de citer cet entretien donné en juillet 2022, lors de la publication de mon livre. Après hésitation, j'ai accepté qu'il soit publié, car il est bon que l'on sache ce que je pense et quelle est l'origine de ma réflexion.

Tout vient de l'époque, très formatrice, où j'ai travaillé auprès de Pierre Bérégovoy et de René Teulade, ministre des affaires sociales et de l'intégration, dont j'étais directeur adjoint de cabinet. En cette qualité, j'étais responsable du financement de la sécurité sociale et j'ai élaboré le grand plan de l'automne 1992. C'était le moment le plus dur jamais vécu par la sécurité sociale depuis 1945, à cause de la guerre du Golfe : le déficit se creusait de plusieurs milliards de francs chaque mois et, en ce temps-là, tout le monde était terrifié par un déficit de la sécurité sociale. Pierre Bérégovoy et René Teulade ne pensaient qu'à cela ; le retour à l'équilibre relevait de l'évidence. Je regrette que cette époque soit révolue pour tout le monde, en particulier pour les Français ; que l'on ait perdu cette sagesse, gage de respect envers l'État providence. C'est précisément ce que pensent les entrepreneurs.

Monsieur Capo-Canellas, notre risque avéré représente 142 millions d'euros au titre des crédits de 2022. Pour 2023, nous avons budgété 250 millions d'euros, soit quelques 100 millions d'euros supplémentaires. En tenant compte du hors bilan, nous gérons en tout et pour tout 300 milliards d'euros : le risque avéré budgété reste donc très faible, ce qui souligne la solidité de l'économie française aujourd'hui.

Monsieur Joly, l'état d'esprit a effectivement changé, car le consensus national revient en faveur du produire en France.

M. Patrice Joly. – Chez les grands patrons aussi ?

M. Nicolas Dufourcq. – Je le sens venir, même s'il ne faut pas « sur-promettre » en déclarant aux Français que l'on va tout relocaliser. Ce qui est parti est parti et peu de

choses reviendront. Mais l'industrie se réinvente tout le temps : faisons ce qu'il faut pour que, chaque fois que c'est possible, les entrepreneurs choisissent la France.

Vous m'interrogez sur la place de la ruralité dans la réindustrialisation. En fait, l'industrie, c'est le rural – c'est dans les ruralités que se trouvent les friches –, mais nombre d'ingénieurs ne veulent pas aller travailler à la campagne. La question est donc : comment installer des industries dans les métropoles ?

Monsieur Bascher, nous avons développé deux produits de *retail*, qui ont permis de lever 400 millions d'euros en tout. Ils assureront des rendements très élevés, car ils correspondent à de bons millésimes. Ce sont des produits secondaires ; en revanche, celui que nous allons lancer dans trois mois sera un produit primaire, destiné à lever 50 à 100 millions d'euros.

La répartition du capital de BpiFrance à 50-50 me semble une très bonne solution. Il y a dix ans, les relations entre l'État et la Caisse des dépôts étaient dignes des Atrides : ces conflits exacerbés allaient à l'encontre des intérêts du pays et l'équilibre trouvé a totalement pacifié la relation.

Enfin, monsieur Longuet, je ne crois pas que Bpifrance soit cantonnée dans un rôle de *gate keeper*. Bien sûr, les banques privées sont bien contentes que nous soyons là. Elles préfèrent avoir recours à nous plutôt qu'à une banque concurrente, car nous ne demanderons jamais à gérer les flux. En parallèle, un certain nombre de fonds se sont habitués à ce que Bpifrance fasse toutes les vérifications nécessaires, les *due diligences* – c'est tellement plus simple...

M. Gérard Longuet. – Et moins cher !

M. Nicolas Dufourcq. – Nous luttons contre cette tendance en décidant parfois de ne pas faire le premier pas : nous attendons de voir si le marché privé s'organise et, dès lors, nous venons. Je ne veux pas que le marché, par ailleurs très bien rémunéré pour ses prestations de *private equity*, prenne l'habitude de penser ainsi.

M. Claude Raynal, président. – Reste la responsabilité de Bpifrance dès lors qu'elle est entrée au capital d'une entreprise.

M. Nicolas Dufourcq. – C'est une chose d'être un partenaire *sine qua non* ; c'en est une autre d'être rassurant. Dans un marché assez moutonnier, où les positions peuvent vite se cristalliser, ce rôle est très utile.

M. Claude Raynal, président. – Nous vous remercions de votre venue.

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](#).

**Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de
M. Nicolas Dufourcq aux fonctions de directeur général de la société
anonyme Bpifrance**

La commission procède au vote, puis au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Nicolas Dufourcq aux

fonctions de directeur général de la société anonyme Bpifrance, simultanément à celui de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Le résultat du scrutin, qui sera agrégé à celui de la commission des finances de l'Assemblée nationale est le suivant :

Nombre de votants : 21

Bulletins blancs ou nuls: 3

Suffrages exprimés : 18

Pour : 17

Contre : 1

La réunion est close à 12 h 50.

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

Mercredi 18 janvier 2023

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, de M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Justice et affaires intérieures - Enjeux juridiques en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) d'une adhésion de l'Union européenne (UE) à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) – Communication

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Nous sommes réunis cet après-midi pour évoquer les perspectives de dépôt d'une proposition de résolution européenne sur l'impact pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) que pourrait avoir l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

Il y a maintenant un peu plus de deux ans, nos collègues Philippe Bonnacarrère et Jean-Yves Leconte avaient publié un rapport d'ensemble sur la relance des négociations d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, qui recouvrent d'autres aspects que celui dont nous allons traiter aujourd'hui.

Nos collègues Gisèle Jourda et Dominique de Legge ont présenté une communication devant la commission des affaires européennes sur ce dossier le 20 octobre dernier à la suite d'un échange que nous avons eu avec le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, Philippe Léglise-Costa.

À l'issue de leur communication, j'ai évoqué ce sujet sensible avec les présidents Buffet et Cambon et nous sommes convenus d'écrire à la Première ministre pour appeler son attention sur cette question qui ne peut être traitée au seul niveau technique.

La Première ministre nous a répondu par une lettre du 26 décembre dernier, dans laquelle elle nous invite, ainsi que nous l'avons évoqué dans notre courrier, à déposer une proposition de résolution européenne qui renforcerait la position du Gouvernement dans les négociations en cours, qui sont déjà très avancées.

La France, qui était et demeure favorable, dans son principe, à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme, se retrouve très isolée, alors que la présidence suédoise souhaite conclure les négociations le plus rapidement possible et que se profile, mi-mai, un sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe à Reykjavik. Or, pour la plupart des États membres, un accord en vue de

l'adhésion de l'Union à la Convention serait un « livrable » parfait et très symbolique. La pression est donc forte, même si la Première ministre tend à la minimiser dans son courrier.

Tant la lettre de saisine de la Première ministre que sa réponse vous ont été communiquées par mail ou *via* Déméter. Sans être trop long, je voudrais vous rappeler les principales conclusions de la communication de Gisèle Jourda et Dominique de Legge, qui ont suscité notre mobilisation.

Chacun des vingt-sept États membres de l'Union européenne est partie à la Convention européenne des droits de l'homme, condition nécessaire pour adhérer au Conseil de l'Europe. Ils se soumettent donc pour son interprétation à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dont le siège est à Strasbourg.

En revanche, l'Union européenne en tant que telle n'a pas encore adhéré à cette Convention, alors que cette adhésion est expressément prévue par les traités. En effet, l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne stipule, depuis le traité de Lisbonne, que « l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités ».

Le protocole n° 8 annexé aux traités fixe des conditions à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. Son article 2 indique notamment que l'accord relatif à l'adhésion « doit garantir que l'adhésion de l'Union n'affecte ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions ».

S'agissant spécifiquement de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), il ressort des articles 24 du traité sur l'Union européenne et 275 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que la CJUE n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base, à deux exceptions près, notamment pour examiner les recours concernant les mesures restrictives adoptées par le Conseil à l'encontre de personnes physiques ou morales.

Une première séquence de négociations en vue de l'adhésion avait eu lieu en 2010-2011 et avait débouché, en avril 2013, sur un projet d'accord au Conseil. Néanmoins, la procédure prévoyait que ce projet d'accord devait être soumis pour avis à la Cour de justice de l'Union européenne. Dans son avis 2/13 rendu en assemblée plénière le 18 décembre 2014, celle-ci avait jugé que le projet d'accord d'adhésion n'était pas compatible avec le droit de l'Union européenne.

La CJUE rejetait en particulier la possibilité que la Cour européenne des droits de l'homme puisse connaître des actes relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune, alors qu'elle-même ne le pouvait pas en application des traités. Elle soulignait que la compétence pour effectuer un contrôle juridictionnel d'actes, d'actions ou d'omissions de l'Union, y compris au regard des droits fondamentaux, ne saurait être attribuée exclusivement à une juridiction internationale qui se situe en dehors du cadre institutionnel et juridictionnel de l'Union.

Cette décision s'est traduite par un arrêt du processus d'adhésion. Les négociations d'adhésion ont toutefois été relancées à compter du 7 octobre 2019, date à laquelle le Conseil

a adopté des directives de négociation en vue de répondre aux différents problèmes recensés par la CJUE.

S'agissant de la PESC, ces directives privilégiaient en particulier la définition d'un mécanisme de réattribution de responsabilités. Concrètement, cela signifierait que des tribunaux nationaux, choisis en fonction de critères spécifiques, seraient amenés à se prononcer sur une éventuelle violation des droits de l'homme du fait de la mise en œuvre d'actes relevant de la PESC. Cette solution devait permettre d'assurer le respect du principe de subsidiarité et l'épuisement de voies de recours internes avant que la Cour européenne des droits de l'homme soit saisie.

Ce mécanisme de réattribution de responsabilités a été au cœur des discussions du panier 4 relatif à la PESC, mais des blocages sont apparus, certains États membres faisant notamment valoir des difficultés d'ordre constitutionnel. D'autres mécanismes ont été examinés.

La Commission européenne a alors proposé une autre solution : adopter une déclaration intergouvernementale interprétative qui permettrait à la Cour de justice de l'Union européenne d'étendre sa compétence aux actes relevant de la PESC afin de vérifier une éventuelle violation des droits fondamentaux avant que la Cour européenne des droits de l'homme se prononce.

La présidence française du Conseil n'a pas endossé cette proposition. C'est bien la Commission qui l'a présentée. La présidence se devant d'être neutre, la France qui l'assumait était alors dans l'incapacité de faire valoir certaines critiques, comme elle peut désormais le faire, mais elle ne voulait pas donner l'impression de la soutenir non plus.

Le service juridique du Conseil a soutenu l'approche de la Commission. Il estime ainsi qu'au regard des circonstances spécifiques, une déclaration interprétative permettrait de réconcilier les dispositions contradictoires des traités, en établissant que ces derniers permettraient de conférer une compétence juridictionnelle à la CJUE en matière de PESC dans les cas limités d'actions introduites pour des violations de droits fondamentaux par l'Union européenne par des requérants ayant qualité à agir devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Cette proposition est désormais soutenue par la quasi-totalité des États membres. La France fait figure d'exception. Elle est la seule à s'être exprimée contre cette proposition lors du conseil Justice et affaires intérieures (JAI) du 9 décembre 2022. Certes, elle ne désespère pas, comme le relève la Première ministre, de faire évoluer les positions de certains États membres qui n'ont pas le même degré de coordination interministérielle que nous. Mais pour cela, le Gouvernement a aussi besoin d'un appui que le Sénat serait en mesure d'apporter.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Ce dossier nous paraît soulever des enjeux d'abord purement juridiques.

En premier lieu, il apparaît contestable de procéder à une extension des compétences de la CJUE, en allant frontalement à l'encontre de ce qui est prévu par les traités par le biais d'une simple déclaration intergouvernementale interprétative.

Même si les déclarations intergouvernementales interprétatives existent en droit international, la particularité de la construction européenne et la sensibilité des sujets en cause doivent conduire à une grande prudence. On assisterait en l'espèce à une forme de révision déguisée des traités, qui ne correspond pas à la procédure prévue par l'article 48 du traité sur l'Union européenne.

Peut-être certains considèrent-ils qu'une révision en bonne et due forme des traités, pourtant demandée par la Conférence sur l'avenir de l'Europe, serait impossible à atteindre. Il reste que ce serait créer un précédent dangereux, qui apparaît contraire à l'État de droit, alors que le traité de Lisbonne a été ratifié par les États membres et a, dans le cas français, donné lieu à une révision de la Constitution.

J'ajouterais, au surplus, que la voie proposée d'une déclaration interprétative n'était absolument pas mentionnée dans les directives de négociation concernant l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme et qu'on peut donc considérer, en pur droit, qu'il n'appartenait pas à la Commission de la formuler.

En second lieu, il faut souligner que, dans une affaire concernant la mission PESC « Eulex Kosovo », le tribunal de l'Union européenne s'est déclaré incompétent au mois de novembre 2021, en se fondant justement sur l'absence d'une base juridique idoine dans les traités. Or la Commission s'est jointe à l'appel formé par les requérants devant la CJUE afin de renverser ce jugement d'incompétence.

Le fait de proposer une déclaration intergouvernementale interprétative en cours de procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne pourrait laisser penser à une tentative de la Commission d'instrumentaliser le Conseil dans l'espoir d'obtenir un revirement de jurisprudence de la Cour. C'est une question qui mérite d'être considérée en tant que telle, alors que la prudence voudrait qu'on s'abstienne de prendre position dans ce domaine tant que la CJUE ne s'est pas prononcée dans cette affaire.

Là encore, la France s'est retrouvée isolée lors du Conseil JAI du 9 décembre : seule la Hongrie a soutenu sa position consistant à demander de ne pas adopter une telle déclaration en cours de procédure.

M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères. – Je me réjouis de l'occasion qui est donnée cette après-midi à nos trois commissions d'échanger et de réfléchir en commun. Si le sujet qui nous occupe peut à première vue sembler technique, je pense qu'il s'agit là d'une illusion.

Les conditions d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme soulèvent au contraire des enjeux éminemment politiques, que cela soit pour la conduite de notre politique étrangère, pour notre position au sein de l'Union européenne ou pour la cohérence de notre système juridictionnel.

Sans revenir dans le détail sur les motifs qui nous conduisent à condamner par avance toute solution qui reviendrait à une modification déguisée des traités, j'aimerais insister sur deux points spécifiques que la commission des affaires étrangères et de la défense scrute avec une attention particulière.

En premier lieu, j'aimerais insister sur les conséquences concrètes que pourrait avoir une extension de la compétence de la Cour de Luxembourg à la politique étrangère et de sécurité commune.

Il y a environ un an et demi, la décision *B.K. c/ Slovénie*, rendue par la grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne le 15 juillet 2021, est venue nous rappeler combien la sécurité juridique de l'organisation de notre défense nationale est précieuse et doit être absolument préservée.

Bien que les enjeux soulevés par l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme diffèrent de ceux soulevés par cette décision, je pense que cette décision récente est une illustration du caractère essentiel de l'architecture juridictionnelle de l'Union européenne, y compris pour notre politique extérieure.

Pour rappel, dans cette décision qualifiée de « déception » par la directrice des affaires juridiques du ministère des armées de l'époque et de « risque d'affaiblissement de la condition militaire » par le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, les juges de Luxembourg avaient estimé que les militaires ne sont pas, par principe, exclus du champ d'application de la directive relative au temps de travail du 4 novembre 2003. Cette décision était intervenue malgré le deuxième paragraphe de l'article 4 du traité sur l'Union européenne qui consacre la responsabilité exclusive des États membres en matière de sécurité nationale.

Si le Conseil d'État est venu préciser la portée de cette jurisprudence en écartant la requête d'un sous-officier de gendarmerie en décembre 2021, cette décision n'a pas dissipé tous les doutes sur le temps de travail de nos militaires. En effet, le Conseil d'État s'est borné à constater que le régime actuel respectait les dispositions de la directive, tout en admettant l'inclusion de la gendarmerie départementale dans le champ d'application de la directive.

L'extension de la compétence de la CJUE aurait également des conséquences concrètes sur le plan opérationnel. Cette extension de compétence pourrait être de nature à fragiliser la sécurité juridique des conditions d'engagements des forces dans les opérations de la PESC et de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

L'analyse de la Commission européenne, selon laquelle la Cour de justice de l'Union européenne a déjà développé une jurisprudence abondante relative à la PESC, notamment en matière de mesures restrictives, apparaît contestable. En effet, le contrôle de la CJUE porterait alors sur des actes de nature différente et au regard d'un texte de référence différent.

On peut également exprimer une inquiétude vis-à-vis d'une instrumentalisation potentielle de la procédure par des ONG ou des États tiers. On ne pourrait dans ce cas exclure un affaiblissement paradoxal des opérations menées au titre de la PESC ou de la PSDC, voire des stratégies de contournement qui pourraient prendre la forme d'accords intergouvernementaux ne relevant pas de la PESC.

Le deuxième point d'attention, en lien direct avec ce que je viens d'évoquer, tient au contrôle démocratique que le Parlement exerce sur les principaux traités négociés et signés par la France. C'est l'objet de l'article 53 de notre Constitution qui subordonne la ratification des principaux traités internationaux à l'adoption d'une loi autorisant cette ratification. Par la loi du 13 février 2008, le Parlement a autorisé la ratification du traité de Lisbonne par la France.

Parallèlement aux arguments juridiques qui justifient que nous nous opposions à toute opération assimilable à un détournement de procédure, j'insiste également sur le fait qu'une déclaration interprétative ayant pour objet de modifier la substance des traités courrait le risque de contourner le contrôle démocratique que le Parlement exerce légitimement sur l'action extérieure du Gouvernement.

Je me réjouis donc que l'occasion soit donnée aujourd'hui au Sénat et à travers lui à la représentation nationale d'affirmer son attachement au respect des traités, de la Constitution et du contrôle légitime que le Parlement exerce sur une matière qui est au premier chef politique.

Pour ces différentes raisons, et suivant l'encouragement de la Première ministre, il nous semblerait important d'adopter une résolution reprenant ces différentes considérations et affirmant avec force qu'une déclaration interprétative serait contraire aux traités et constituerait une violation des règles de l'État de droit.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Vous le voyez, ce dossier comporte des aspects juridiques comme opérationnels.

Nous avons eu des échanges avec le Gouvernement, notamment avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), mais aussi avec l'Élysée : c'est un sujet qui inquiète au plus haut niveau de l'État et sur lequel la France se sent isolée.

C'est le Sénat qui avait soulevé ce problème et je crois que nous devons soutenir la position française. Notre objectif est de déposer dans les meilleurs délais une proposition de résolution européenne qui, transmise aux autorités compétentes, permettrait de formaliser ce soutien.

Plusieurs États membres exercent une forte pression pour que, conformément au traité, l'Union adhère à la Convention européenne des droits de l'homme, mais je crois qu'il est nécessaire de bien clarifier les choses au préalable.

M. André Gattolin. – Je rappelle que notre ancien collègue Denis Badré s'était vu confier en 2011 une mission à ce sujet et qu'il avait rendu un rapport particulièrement documenté.

Nous sommes face à un conflit de doctrine juridique : qui établit le droit de l'Union européenne ? Le Conseil de l'Europe dispose de plusieurs organes importants, dont la Cour européenne des droits de l'homme qui définit une jurisprudence dans un champ finalement réduit, à savoir les libertés fondamentales et l'État de droit. De son côté, le champ de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est principalement de nature économique ; elle peut d'ailleurs infliger des sanctions financières, qui sont parfois lourdes.

J'ai travaillé sur la question des libertés académiques. En 2017, lorsque la Hongrie a adopté une législation restreignant les libertés en la matière, un double recours a été déposé : la CJUE a fondé sa décision sur la liberté d'entreprendre et la CEDH sur la liberté d'expression, ce qui me paraît d'ailleurs plus adapté en l'espèce. La volonté de recentrer les choses autour de la CJUE pourrait renforcer cette logique économique – la défense du marché unique – au détriment d'autres aspects.

Pour autant, je partage l'avis du Gouvernement et celui qui vient d'être exprimé par nos trois présidents de commission. Il n'est pas souhaitable d'élargir le champ juridictionnel de la CJUE sans un consentement démocratique.

M. Dominique de Legge. – Je suis d'accord sur le fait que nous ne pouvons pas accepter une réécriture des traités sans consentement démocratique. C'est ce que nous indiquions dans notre communication d'octobre dernier.

J'ajoute que, par rapport au moment où le traité de Lisbonne a été signé et ratifié, le contexte a changé. Je pense évidemment à la guerre en Ukraine. Nous devons donc prendre le temps de la réflexion pour évaluer précisément les conséquences pratiques et opérationnelles d'une adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

Qui plus est, la France a une place, donc une voix, spécifique : nous sommes le seul pays de l'Union européenne qui dispose d'une armée capable de se projeter.

M. Philippe Bonnacarrère. – Ce sujet est d'apparence technique, mais il est profondément politique.

Je partage les préoccupations qui ont été exprimées et l'idée que les actes régaliens, en particulier en matière de politique étrangère et de défense, doivent être sanctuarisés. En ce qui concerne le statut des militaires ou la lutte contre le terrorisme, par exemple, je crois que la France a péché par insuffisance d'analyse en amont des projets de textes européens – je pense à la directive sur le temps de travail ou au règlement général sur la protection des données (RDPD).

Je crois que l'idée qu'il pourrait y avoir une approche différente sur les valeurs entre la CJUE et la CEDH est un non-sujet. En effet, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne fait explicitement référence aux droits qui résultent de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, l'obligation d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'elle est prévue dans le traité, conduirait la CEDH à traiter de tous les sujets pouvant lui être soumis, sans exclusion ou réserve en ce qui concerne la PESC ou la PSDC. La CJUE avait déjà adressé un tir de barrage à ce sujet en 2014 et elle a renouvelé cette position en 2019 avec des arguments forts : il serait en effet paradoxal, d'une part, que la CJUE ne soit pas compétente en matière de PESC, alors que la CEDH le serait, d'autre part, que des actes et décisions de l'Union européenne, en particulier dans des domaines régaliens, soient soumis à des magistrats ressortissants de pays non membres de l'Union européenne, par exemple la Russie ou la Turquie.

La plupart des États membres ne nous suivent pas. En Europe, l'idée la plus répandue est que le contrôle de l'État de droit doit être confié à des tiers. De ce point de vue, la CEDH est tout indiquée. La proposition de résolution européenne (PPRE) envisagée est donc très bienvenue.

En fait, la Commission essaie de protéger la CJUE. En effet, la CEDH deviendrait compétente sur la PESC. En somme, la Commission pousse la CJUE à outrepasser son mandat pour éviter qu'une autre instance ne devienne compétente à sa place. Au fond, la question est de savoir quelle sera la juridiction faîtière. L'adhésion de l'Union européenne à la

CEDH donnerait à cette instance un rôle faîtier, au-dessus de la CJUE, ce qui n'est pas convenable. Bref, si les autres États membres acceptent de ne pas remettre sur le tapis la question de l'adhésion à la CEDH, la Commission n'aura aucun motif d'organiser un contre-feu en donnant à la CJUE des pouvoirs supplémentaires.

M. Didier Marie. – Je ne suis pas spécialiste de la question, qui a été suivie par Gisèle Jourda, Dominique de Legge et Jean-Yves Leconte. Les 27 États membres adhèrent à la CEDH. Le traité de Lisbonne a entériné le fait que l'Union devait adhérer à la CEDH. Le processus a été lancé. Il s'est avéré qu'il pose quelques difficultés, majeures, pour la PESC. Mais l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH est tout de même un renforcement des droits fondamentaux des citoyens européens par rapport à toute décision que l'Union européenne pourrait prendre les concernant. C'est donc une avancée, et il ne faudrait pas que la PPRE donne le sentiment que nous souhaitons remettre cette adhésion en cause.

Comme l'ont bien dit les trois présidents, nous ne pouvons pas accepter une réforme déguisée des traités. Il existe des mécanismes et ils doivent être respectés. Si l'on commence, sur ce sujet, à réviser de façon détournée les traités, pourquoi ne pas le faire pour d'autres sujets ? Cela aboutirait à détricoter la totalité des dispositifs qui organisent notre vie collective.

Il faut trouver des solutions alternatives. Parmi celles-ci figurent la redéfinition des périmètres de compétence des deux cours, et la spécification de celles de la CJUE. Pourquoi ne pas imaginer une instance provisoire permettant de départager les responsabilités et, en cas de conflit, tranchant les différences d'appréciation ? Entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, on doit pouvoir trouver une articulation qui satisfasse les intérêts des uns et des autres.

La PPRE devrait donc réaffirmer l'intérêt pour les Européens que l'Union adhère à la CEDH et proposer quelques solutions de ce type.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Sauf à revoir le traité de Lisbonne, rien ne conduira à remettre en cause l'objectif d'adhésion de l'Union à la CEDH. La France, du reste, a affirmé clairement sa volonté que cette adhésion se fasse. Nous pouvons le rappeler dans la PPRE, d'autant qu'on nous reproche parfois de ne plus avoir cette volonté.

M. Philippe Bonnecarrère. – Voilà plus de dix ans que nous sommes dans cette situation, et que nous utilisons l'opposition acharnée de la CJUE, qui bloque, à mon avis légitimement, les choses.

M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois. – Nous devons néanmoins veiller à l'orthodoxie de la procédure, qui garantit le respect des engagements des uns et des autres et des règles communes. Sur le sujet de fond, seule la France est engagée dans les opérations. Notre devoir est aussi de protéger notre pays et les actions qu'il engage, celles-ci étant de toute façon soumises à un contrôle juridictionnel. Dans sa lettre, la Première ministre nous encourage à continuer. Cette PPRE constituera un soutien assez marqué à nos dirigeants pour faire prévaloir les intérêts de la France et de l'Europe.

M. Philippe Bonnecarrère. – La position réaffirmée par la Première ministre vise à éviter que les actes régaliens, notamment en matière de défense, ne soient soumis au contrôle de la CJUE. Mais si l'Union européenne adhère à la CEDH, celle-ci pourra assurer le

contrôle de la PESCE – sauf à réviser les traités, ce que vous avez raison de rejeter. Je vous invite donc à vous lancer dans un long combat pour organiser une inertie longue et puissante sur les deux terrains...

M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères. – Nous devons sauvegarder le contrôle parlementaire de ces politiques étrangères, au vu de l'importance des crédits qui leur sont consacrés et des conséquences qu'elles peuvent avoir sur la paix, la sécurité et la souveraineté de chaque État. On a suffisamment reproché aux instances européennes de se mêler de compétences qui semblaient relever plutôt des États : défendons nos prérogatives !

Curieusement, dans cette affaire, la Commission européenne interprète de la manière la plus extensive la possibilité d'aller à l'encontre des traités. Or elle n'a aucune légitimité démocratique pour faire cela. Tout se passe comme si l'on n'avait pas tiré les leçons du Brexit... Les États membres ne sont pas tous fanatiques du fédéralisme européen, et de nombreux partis militent pour que la dimension nationale soit sauvegardée au sein de l'Union européenne. Les Britanniques se plaignaient notamment des décisions de la CEDH, dont ils voulaient s'affranchir.

Une démarche forte, sous la forme d'une PPRE, est donc bienvenue. C'est un dispositif dont il ne faut d'ailleurs pas abuser.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Le texte sera d'abord soumis à la commission des affaires européennes, puis à la commission des affaires étrangères si nécessaire, avant de devenir, après adoption, résolution du Sénat. Nous voulons un texte porteur d'un message fort, en tous cas.

La réunion est close à 17 h 25.

Mercredi 8 février 2023

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

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Proposition de loi visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Loïc Hervé rapporteur sur la proposition de loi n° 733 (2021-2022) visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux présentée par M. Hervé Maurey et M. Franck Montaugé et plusieurs de leurs collègues.

Proposition de loi tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au sein des conseils communautaires - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Nadine Bellurot rapporteure sur la proposition de loi n° 860 (2021-2022) tendant à garantir la continuité de la représentation des communes au

sein des conseils communautaires présentée par Mme Françoise Gatel et plusieurs de ses collègues.

Proposition de loi visant à permettre une gestion différenciée de la compétence « Eau et Assainissement » - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. Alain Marc rapporteur sur la proposition de loi n° 908 (2021-2022) visant à permettre une gestion différenciée de la compétence « Eau et Assainissement » présentée par M. Jean-Yves Roux et plusieurs de ses collègues.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à ouvrir le tiers-financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique - Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte de la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons ce matin, selon la procédure de législation en commission définie aux articles 47 *ter* et suivants de notre Règlement, la proposition de loi visant à ouvrir le tiers-financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Nous sommes saisis aujourd'hui d'une proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale le 19 janvier dernier, visant à ouvrir le tiers-financement à l'État, à ses établissements publics et aux collectivités territoriales pour favoriser les travaux de rénovation énergétique.

Derrière cet intitulé assez aride se cache un objectif somme toute assez simple : il s'agit de déroger, à titre expérimental, au code de la commande publique afin de permettre à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics respectifs d'engager plus facilement des travaux de rénovation énergétique en différant le paiement de ces travaux, de façon que ces derniers puissent être financés par les économies d'énergie qu'ils devraient entraîner. Le paiement initial des travaux est ainsi réalisé par un tiers, d'où le terme de « tiers financement ».

Avant de vous présenter plus en détail la portée de cette expérimentation, je souhaiterais soulever deux points de méthode, dans l'espoir de bénéficier de l'oreille attentive du ministre, dans l'intérêt de la démocratie parlementaire et la qualité de nos débats.

En premier lieu, en raison de l'inscription précipitée de cette proposition de loi à l'ordre du jour des travaux du Sénat, nous n'avons pas pu procéder à toutes les auditions que nous souhaitions. En second lieu, compte rendu de ces délais contraints, plusieurs administrations n'ont pas répondu aux demandes de contributions écrites que je leur ai adressées.

J'en reviens désormais au dispositif du texte qu'il nous est proposé d'adopter.

Ce texte ne peut être pleinement apprécié qu'au regard des objectifs particulièrement ambitieux de réduction de la consommation d'énergie des bâtiments publics que nous avons inscrits dans la loi, une première fois dans la loi Grenelle 1 du 3 août 2009,

puis à nouveau dans la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan).

La loi Élan impose ainsi une réduction de 60 % de la consommation d'énergie finale des bâtiments publics d'ici à 2050, par rapport à leur niveau de 2010.

L'atteinte de ces objectifs, bien évidemment louables puisqu'ils permettront de réduire à la fois notre empreinte carbone et la facture énergétique du secteur public, tout en améliorant le confort des usagers et des agents du service public, représente néanmoins un immense défi collectif tant les sommes à mobiliser apparaissent colossales. D'après les estimations qui m'ont été transmises, il faudrait engager approximativement 400 milliards d'euros pour procéder à la rénovation énergétique des 400 millions de mètres carrés détenus par des propriétaires publics. Pour la seule sphère étatique, les montants évoqués atteignent 90 milliards d'euros, ce qui représente 1,5 fois le budget annuel du ministère de l'éducation nationale, pourtant le premier poste de dépense de l'État.

Je n'ai donc pas été surprise de constater, lors des auditions que nous avons menées, « l'incapacité d'atteindre ces objectifs sans mobilisation de ressources supplémentaires dédiées à la mise à niveau du parc immobilier » du secteur public, selon les termes de la direction de l'immobilier de l'État, qui a pourtant mobilisé 3,9 milliards d'euros consacrés à la rénovation énergétique des cités administratives depuis 2019.

Dans ce contexte, accentué par la hausse récente des coûts de l'énergie, le texte qui nous est proposé peut indéniablement représenter une solution pour aider l'ensemble des propriétaires publics à relever le défi de la transition énergétique.

Afin de lever les freins à l'investissement qui résultent du coût élevé des travaux de rénovation énergétique et de favoriser l'atteinte des ambitieux objectifs de réduction de la consommation d'énergie des bâtiments publics que prévoit la législation, cette proposition de loi vise à expérimenter, pendant cinq ans, un régime dérogeant au droit de la commande publique pour la réalisation de ces travaux.

Ces dérogations permettraient à l'État et à ses établissements publics ainsi qu'aux collectivités territoriales, à leurs établissements et à leurs groupements de recourir à titre exceptionnel au paiement différé dans le cadre des contrats de performance énergétique. Ces contrats, dédiés explicitement aux travaux de rénovation énergétiques, ont été instaurés en 2009, et ont pour spécificité d'imposer des objectifs chiffrés et mesurables en termes de gain d'énergie, dont dépend la rémunération finale du titulaire du contrat. Malgré cette garantie de résultats, ils sont néanmoins peu utilisés, y compris par l'État, puisque seuls 380 contrats de performance énergétique ont été conclus lors des quinze dernières années.

Le paiement différé qu'autorise, à titre dérogatoire, cette proposition de loi, serait à terme simplifié par les économies d'énergie qu'entraîneraient ces travaux de rénovation énergétique.

Pour limiter l'incitation à la dette que ce dispositif pourrait produire, l'article 1^{er} *bis* instaure quelques garde-fous lors de la procédure de passation de ces contrats, directement inspirée des marchés de partenariat, anciennement connus sous le terme de « partenariat public-privé » (PPP). La conclusion de ces contrats serait ainsi conditionnée à la réalisation d'une étude préalable démontrant un bilan plus favorable que les autres contrats de la commande publique et à l'élaboration d'une étude de soutenabilité financière.

Toujours dans l'objectif d'inciter à la rénovation énergétique des bâtiments, l'article 2 *bis* procède enfin à un élargissement de la faculté, pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les syndicats d'énergie, de prendre en charge tout ou partie des travaux de rénovation énergétique des bâtiments dont sont propriétaires leurs membres, en y ajoutant les études qui précèdent généralement ces travaux.

À première vue, le nouvel outil juridique qu'il nous est proposé d'adopter semble une bonne idée, et il ne fait aucun doute qu'il permettra à certains projets de voir le jour en bénéficiant d'un plan de financement adéquat.

C'est néanmoins pour de bonnes raisons que la jurisprudence constitutionnelle tout comme le droit commun de la commande publique encadrent très strictement le recours au tiers-financement et au paiement différé. En effet, le tiers-financier répercutera nécessairement sur l'acheteur public le coût de l'avance de trésorerie que représente le paiement différé. *In fine*, ce dispositif sera donc plus coûteux pour l'acheteur public qu'un financement classique, qu'il soit sur fonds propres ou par le biais d'un emprunt bancaire. Cette remarque m'apparaît d'autant plus fondée que l'ensemble des personnes que nous avons interrogées partagent le constat selon lequel les économies d'énergie ne pourront pas compenser le coût total des travaux de rénovation.

En outre, je constate que les conditions de passation de ces contrats sont lourdes, ce qui risque de limiter fortement l'intérêt du dispositif pour les propriétaires publics.

C'est pourquoi je vois cette expérimentation davantage comme un outil complémentaire pour favoriser la transition énergétique qu'une solution miracle pour alléger le budget des collectivités territoriales peinant à respecter leurs engagements en matière de rénovation énergétique.

Malgré les réserves que je viens d'énoncer, je vous propose d'adopter cette proposition de loi, en l'améliorant sensiblement afin de simplifier le recours à ce dispositif et de préciser son contour par le vote de quelques amendements que je vous présenterai dans quelques instants.

En parallèle, toujours à cause des réserves que je viens d'énoncer, je vous proposerai en outre de renforcer le suivi et l'évaluation de cette expérimentation, afin, d'une part, que les dérogations au code de la commande publique soient pleinement justifiées à l'issue d'un retour d'expérience et, d'autre part, que les collectivités en difficulté puissent rapidement être identifiées, et donc accompagnées. Le renforcement de l'évaluation de cette expérimentation est une exigence à laquelle je tiens particulièrement.

Bien que ces dispositions paraissent très techniques, elles soulèvent de véritables enjeux pour l'avenir et la qualité de nos services publics.

M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires. – Le texte qui vous est proposé a pour ambition de traiter l'urgence de la décarbonation et de faire face à un mur d'investissements. À la différence de certaines mesures qui ont parfois des effets de bord sur nos concitoyens, le dispositif proposé représentera un gain pour la planète, pour le pouvoir d'achat et pour l'emploi. Tout d'abord, la rénovation énergétique des bâtiments permettra de diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Ensuite, elle sera de nature à diminuer la facture énergétique. Enfin, les chantiers

pourront être conduits par des entreprises du bâtiment qui ne s'intéressent pas nécessairement à MaPrimeRénov', davantage utilisée par les artisans.

Les chiffres sont éloquentes : l'État possède quasiment 100 millions de mètres carrés ; le budget de la rénovation pour l'année 2022 s'élevait à 150 millions d'euros, soit 1,50 euro le mètre carré. Plus de 300 millions de mètres carrés appartiennent aux collectivités locales, avec la moitié du parc qui relève du champ scolaire. Nos 44 000 écoles publiques représentent plus de 50 millions de mètres carrés. La rénovation énergétique améliorera le confort des élèves et des professeurs.

Face à cet enjeu massif de rénovation énergétique – ces bâtiments sont responsables de 20 % des gaz à effet de serre et représentent 40 % des consommations énergétiques – et au coût des travaux compris entre 400 et 500 milliards d'euros, il convient de trouver des solutions. L'État n'est pas le meilleur propriétaire immobilier qui soit, qu'il s'agisse de la gestion de ses investissements, de la connaissance de son parc immobilier ou encore de l'optimisation. Parallèlement, la situation des collectivités locales est très disparate selon leur taille.

Le code de la commande publique est le vecteur qui nous permettrait de simplifier les procédures. Certains services de l'État ne se félicitent pas de cette proposition de loi, ce qui peut expliquer, je le dis très clairement, que certains d'entre eux aient peut-être manqué d'entrain pour répondre à aux sollicitations de la rapporteure, d'autant que nous avons lancé cette *Blitzkrieg* dès le mois de septembre dernier. En effet, nous avons fait en sorte d'élaborer un texte court ; je l'assume totalement. Ajouter des autorisations administratives aurait eu pour effet de complexifier le dispositif, notamment pour les petites collectivités, au lieu de l'améliorer et cela aurait été de nature à faire perdre la moitié de la durée de l'expérimentation.

Il ne s'agit pas d'en revenir aux PPP, pour deux raisons principales.

Premièrement, le dispositif vise à déléguer les travaux, et non pas la gestion du bâtiment. Or les PPP requièrent un transfert de maîtrise d'ouvrage. Deuxièmement, il est fléché vers le secteur public, avec deux particularités. Les intercommunalités pourront assurer les travaux pour le compte des communes, s'agissant du patrimoine scolaire, par exemple. Par ailleurs, des sociétés publiques locales (SPL) ou des sociétés d'économie mixte (SEM) pourront porter ces opérations *in house*. Ainsi, en cas d'erreur d'appréciation sur le montant de la durée d'amortissement, cela n'entraînerait pas de conséquence dès lors que la dette est déportée.

Par ailleurs, j'ai demandé à la Banque des territoires d'élaborer un outil permettant aux communes de bénéficier d'offres d'ingénierie et de s'assurer de la confiance du tiers-financier pour porter ces investissements. C'est l'une des clés pour la réussite du dispositif.

Enfin, l'expérimentation est un garde-fou. Il conviendra de regarder dans quelques années si le dispositif fonctionne. Actuellement, les entreprises privées recourent aux contrats de performance énergétique quand elles souhaitent conserver leurs actifs pour investir dans les domaines qui leur semblent stratégiques. En l'espèce, la dette déportée, liée aux investissements de rénovation qui seront remboursés par les économies d'énergie, est une dette maastrichienne. Cela pose, selon moi, la question de la « dette verte ».

Dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), si vous déportez dans un compte satellite une dépense publique, qui sera remboursée par des recettes qui ne sont pas fiscales, ce sera la dette du satellite. À l'inverse, si la dette est remboursée par des dépenses, même si elles sont moindres, on considère qu'elle est gagée sur la fiscalité et doit, à ce titre, être prise en compte au titre de la capacité de désendettement. Or, actuellement, la capacité moyenne de désendettement pour le bloc communal est inférieure à six ans. Le climat étant un usurier, le niveau de dépenses à engager demain sera de plus en plus élevé. Pour éviter que les débats sur les ratios d'endettement des collectivités ne tournent à la foire d'empoigne, il conviendrait d'évaluer les investissements réalisés au travers de ce dispositif et ceux qui ne le sont pas. Ce sujet pourrait faire l'objet d'une réflexion commune transversale.

M. Alain Richard. – Ce texte est de nature à améliorer les possibilités de financement de la rénovation thermique des bâtiments publics. Il repose sur une dérogation limitée au droit de la commande publique : on transgresse l'obligation de payer des avances et l'interdiction du paiement différé.

Cela étant, l'une des conditions dissuasives est d'avoir à justifier par un argumentaire comptable que l'on recourt à ce type de partenariat plutôt qu'à un marché public ordinaire, une précaution que l'on doit imposer au donneur d'ordre même si la procédure est bureaucratique.

Depuis quatre ou cinq ans, se développent dans nos collectivités les contrats de performance énergétique, une innovation judicieuse qui n'est pas encore assez utilisée. Toutefois, même si cette mesure est utile, il est probable que les coûts des travaux vont continuer à augmenter pour différentes raisons – coût des matériaux et de la main-d'œuvre. De plus, l'expérience le montre, souvent, les gains d'énergie effectifs ne sont pas aussi élevés qu'escomptés même si, avec les contrats de performance énergétique, on peut mesurer le nombre de degrés ou de kilowatts gagnés. Cela reste donc un investissement à faible, voire très faible, rentabilité.

Enfin, j'aimerais savoir pourquoi le dispositif est gagé. Je ne vois pas en quoi il crée une dépense publique supplémentaire. En outre, pourquoi le Gouvernement ne l'a-t-il pas levé lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale ?

Mme Muriel Jourda. – Pour ma part, je ne comprends pas l'intérêt de ce texte. Vous indiquez qu'il s'agit de produire moins de gaz à effet de serre et de faire des économies de finances publiques. Chacun le sait, la France représente 0,8 % des émissions de CO₂, soit une production epsilonlesque. S'agissant des finances publiques, les sommes investies seront supérieures aux économies escomptées, comme l'ont souligné la rapporteure et Alain Richard.

M. Alain Marc. – Ce texte permettra de *booster* la rénovation énergétique. Quelle sera l'articulation avec le fonds vert ?

Par ailleurs, les locaux d'une école, s'ils sont réservés à l'enseignement, sont utilisés 160 jours par an pendant huit heures, si l'on compte les heures de garderie. Ne conviendrait-il pas d'engager des discussions avec les collectivités pour voir comment ces bâtiments pourraient être mieux rentabilisés ?

M. Jean-Pierre Corbisez. – La problématique est la période des travaux. Il n'est possible de réaliser des travaux de rénovation dans les bâtiments scolaires que durant les mois de juillet et d'août.

Par ailleurs, le début des travaux est conditionné à l'arrêté du préfet pour ce qui concerne les subventions d'État. Pour les écoles, les travaux peuvent parfois être reportés l'année suivante. Ce texte est intéressant pour les collectivités qui veulent faire des économies pour retrouver une autonomie financière. Dès lors que la demande de subvention dans le cadre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est inscrite, peut-on faire sauter le verrou du blocage administratif que constitue l'arrêté d'octroi des subventions de l'État ?

M. Dany Wattebled. – Les communes ont déjà passé des contrats de chauffage P1, P2 et P3 intégrant la performance énergétique.

La proposition de loi ne concerne-t-elle que les bâtiments scolaires ?

Je suis favorable à l'introduction d'une clause de préférence géographique dans le code de la commande publique, pour éviter que les entrepreneurs ne soient trop éloignés du terrain, même si je sais bien que c'est à rebours de la réglementation européenne.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Ce texte est absolument indispensable à la vraie transition énergétique du parc de bâtiments publics.

Je ne comprends pas les interrogations de certains de mes collègues sur l'économie potentielle de deniers publics. Quand un bâti est en voie d'obsolescence ou a des étiquettes énergétiques très dégradées, son coût de fonctionnement public va *crescendo* ! En outre, à partir d'un certain moment, l'actif immobilier qui se déprécie ne sera plus acceptable au regard des normes que nous nous fixons nous-mêmes au niveau européen. Je ne comprends donc pas bien la tiédeur de certains. Pour ma part, je vous proposerai d'aller encore plus loin, avec des amendements tendant à des assouplissements.

Déjà, en 2021, nous avons, dans un rapport, chiffré à plus de 10 milliards d'euros les besoins pour rénover le parc immobilier de nos universités.

Au-delà de l'amélioration du bien-être, la bonne gestion des deniers publics rend impérative l'adoption du texte tel qu'il nous est proposé.

Mme Françoise Gatel. – Je veux remercier notre collègue rapporteure et me réjouir de la capacité de notre pays à avancer parfois à l'allure d'un cheval au galop et à faire fi des obstructions.

L'idée générale est intéressante. La proposition de loi a le mérite de consister en une expérimentation. Effectivement, expérimenter en procédant à une évaluation rigoureuse nous permettra sans doute de convertir certains esprits, et, surtout, d'ajuster les choses. Dans l'évaluation, il faudra observer très scrupuleusement la catégorie de collectivités qui auront recours à cette possibilité et la catégorie d'entreprises qui interviendront dans ces marchés.

Avec ce texte, il est proposé, monsieur le ministre, de modifier le code de la commande publique pour des motifs de transition écologique. Aujourd'hui, l'achat de l'énergie est soumis à un contexte difficile et à la volatilité des marchés. Or la durée des contrats fixés par la commande publique les limite dans le temps, ce qui met parfois les collectivités en position de faiblesse. Le code de la commande publique peut-il également être modifié pour allonger la durée de certains contrats ?

Je pense que les collectivités ont à cœur d'investir et d'entretenir leur parc de bâtiments publics. Toutefois, la facilité qui pourra être donnée pour le paiement doit nous

amener à être vigilants quant au montant de la dépense. L'encouragement, que personne ne conteste, à rénover des bâtiments pour une meilleure performance et une diminution des dépenses pousse parfois les collectivités dans les mains d'entreprises qui proposent plus du copié-collé que de l'ajustement, avec des dépenses considérables pour des performances qui ne sont pas à la hauteur. C'est un vrai sujet.

La gestion de la dette des collectivités doit être sécurisée. Comme la dette covid, la dette climatique doit-elle être considérée comme une dette « extraordinaire », que l'on doit traiter de manière différente ?

Dans le même esprit, une vraie question se pose quant au versement des subventions des collectivités en provenance de l'État : ces dernières ne sont versées qu'après réalisation des travaux, ce qui met certaines collectivités en difficulté et les oblige à solliciter des lignes de trésorerie auprès des banques, lesquelles sont d'une très grande frilosité. Ne pourrait-on faire preuve de sagesse dans l'examen de cette question ?

M. Hussein Bourgi. – Je remercie notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio pour la qualité du travail réalisé.

La philosophie générale de la proposition de loi nous agrée, car ce texte sera utile.

Je préside, depuis maintenant sept ans, la commission Transition énergétique du conseil régional d'Occitanie. Toutes les strates de collectivités répondent à nos appels à projets. Souvent, les collectivités qui sont les plus intéressées et déposent des dossiers sont celles dont le budget est le plus restreint. Même lorsque les collectivités se voient octroyer des subventions de la région, de l'Union européenne ou de l'État, il leur reste 20 % à engager. Lorsque les budgets sont contraints, elles ne parviennent pas à dégager les marges de manœuvre pour trouver ces 20 % et renoncent à lancer les travaux. Pour cette raison, je trouve la philosophie du texte intéressante.

Je veux cependant exprimer deux réserves. En effet, il ne faudrait pas que cette expérimentation nous conduise progressivement à deux dangers : premièrement, le désinvestissement progressif de l'État dans le budget alloué aux collectivités territoriales et une généralisation insidieuse du PPP en France ; deuxièmement, le risque que les collectivités se retrouvent dans une situation de surendettement, avec ce qui ressemblerait à des prêts toxiques. Pour que ce second risque n'advienne pas, l'évaluation prévue par le texte doit être exigeante.

Pour conclure, je veux, monsieur le ministre, vous faire une suggestion. La semaine dernière, une réunion a eu lieu à la préfecture de l'Hérault pour la présentation du fonds vert. Les maires des communes rurales en ont appelé à une réflexion du Parlement pour que le plafond de 80 % puisse exceptionnellement être écarté, dès lors que la transition écologique est affichée comme une priorité par l'État. Ne pourrait-on imaginer de faire bouger, à titre temporaire – pendant cinq ans –, les subventions d'investissement allouées à certaines réalisations qui relèvent de la transition énergétique ? Sur le plan budgétaire, ce serait assez transgressif et révolutionnaire, mais cela pourrait aussi être la preuve de l'implication de l'État pour favoriser la participation de toutes les communes, en particulier rurales, à la transition énergétique. C'est le sort des communes rurales qui m'importe le plus dans ce dossier.

Mme Cécile Cukierman. – Je veux saluer à mon tour le travail réalisé par la rapporteure, dans un temps contraint, sur un sujet assez complexe. Il me paraît plutôt sain que nous puissions exprimer des interrogations quant à la pertinence et à l'efficacité réelle du dispositif tel que proposé en l'état.

Tout d'abord, comme on le voit dans un certain nombre de communes aujourd'hui, ce qui était attendu n'est pas toujours au rendez-vous en termes de gains énergétiques, donc de gains budgétaires pour la collectivité.

Comment contraint-on les entreprises qui seront à la manœuvre de ces travaux à produire des réalisations qui soient réellement performantes énergétiquement et qui nous permettent de franchir un vrai pallier sur ce plan ?

Quid d'un certain nombre de nos artisans, de nos très petites entreprises (TPE), de nos petites et moyennes entreprises (PME), qui sont aujourd'hui très fortement sollicités par la commande publique en matière de rénovation énergétique ? Certes, il y a encore beaucoup à faire, mais beaucoup a aussi déjà été réalisé...

Je rejoins ce qui a été dit. Il ne faudrait pas ouvrir ce qui pourrait devenir, demain, une boîte de Pandore, avec un endettement incontrôlé et un retour sur investissement qui ne serait pas assuré.

Pour terminer, je trouve formidable cette capacité à déroger sur tout quand il s'agit de répondre à l'urgence climatique. Loin de moi l'idée de remettre en question cette urgence, mais force est de constater que l'on a du mal à faire de même pour beaucoup d'autres sujets, qui sont pourtant tout aussi urgents à traiter pour la population et les élus locaux.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Merci, madame la rapporteure, pour la qualité de votre rapport.

Le texte est manifestement applicable dans nos territoires d'outre-mer, mais selon quelles modalités ? La logique y est presque inverse, puisque, à part à Saint-Pierre-et-Miquelon, c'est de climatisation que nous avons besoin – le montant des factures est très important.

La situation des bâtiments de nos territoires d'outre-mer a-t-elle été prise en compte ? Quelles seront les modalités particulières d'application, s'il en est besoin, des dispositions en outre-mer ?

M. Christophe Béchu, ministre. – Ce texte a été voté à l'unanimité de l'Assemblée nationale, malgré son hétérogénéité, à partir de deux arguments principaux : l'expérimentation et le fait que toutes les associations d'élus le soutiennent. Pourquoi ? Parce qu'aucune commune ne sera obligée d'utiliser ce dispositif. Ce dernier sera une simple faculté à la disposition des maires.

Il suffit souvent de faire confiance au maire. Je l'ai été dans une vie antérieure, et je n'ai pas lancé la rénovation de tous les bâtiments !

Le vrai risque est que le monde rural ne puisse s'en saisir compte tenu de la taille des collectivités concernées. C'est le sens de l'amendement sur les EPCI déposée par la

rapporteuse et de la réflexion sur l'opportunité de créer un véhicule d'État pour porter ce dispositif pour les écoles. De fait, il faut un bénéfice d'usage pour construire.

Je respecte la position de Muriel Jourda, mais arguer du fait que l'on ne produit que 1 % des émissions de la planète va à l'encontre de ma conception de la responsabilité individuelle. Quel que soit le sujet, cela m'ennuie d'attendre que le voisin ait bougé pour bouger moi-même ! Par ailleurs, si l'on considère que produire 1 % des émissions n'est pas grave, il faut modifier en profondeur certaines législations qui envisagent des cas qui concernent une infime minorité de nos concitoyens et dont nous espérons qu'ils ne se produiront pas.

Derrière tout cela, il n'y a pas que le débat sur le nucléaire et le renouvelable : c'est, par exemple, le fait de trouver un mécanisme pour supprimer les chaudières fuel qui alimentent un grand nombre de nos communes. Le lien avec notre mix énergétique n'est absolument pas immédiat. Aujourd'hui, quantité de communes, en particulier rurales, font usage des énergies fossiles : elles seront doublement prises au piège, avec l'augmentation des coûts dans les années à venir.

En fait, à part la prudence, je ne vois pas ce qui s'oppose à l'ajout d'une nouvelle possibilité.

J'entends plein de suggestions. Faut-il modifier les arrêtés pour lancer les travaux ? C'est un autre sujet ! De même, la question de la dette n'est pas non plus directement le sujet du jour.

Je vous confirme que nous avons levé le gage à l'Assemblée nationale : il n'y aura pas de coût à la fin.

Le fonds vert est complémentaire, mais il présente un inconvénient : le caractère limité de son enveloppe. Les 2 milliards d'euros viennent doubler le montant du soutien à l'investissement aux communes pour l'année 2023, mais nous verrons l'usage qui en sera fait. Le chiffre de 2 500 dossiers ouverts a été dépassé. Sur les 250 premiers dossiers définitivement bouclés, 100 d'entre eux portent sur des rénovations. La tendance sur les 2 500 dossiers ouverts est à peu près comparable, avec 800 dossiers au titre de la rénovation thermique des bâtiments et 300 au titre de la rénovation de l'éclairage public.

Non, les travaux ne se font pas nécessairement en site occupé. Je pense que la géothermie connaîtra un énorme essor dans les années qui viennent, compte tenu à la fois de ses coûts et de l'absence d'incidences à l'intérieur des bâtiments occupés. En tout état de cause, je m'appête à lancer les appels d'offres pour le ministère de la transition écologique pour donner l'exemple dans ce domaine. En outre, cela permettra d'éviter de faire de l'isolation par l'extérieur sur des bâtiments historiques dont l'inertie thermique ne justifie pas que l'on y ajoute des épaisseurs extérieures, et de conjuguer patrimoine et transition écologique.

Ce texte n'est pas le bon véhicule pour réserver les dossiers à des entreprises de proximité. Une réflexion plus large sur l'opportunité d'utiliser le carbone pour faire plus spécifiquement appel à tel ou tel ne me choque pas, mais, en complexifiant le dispositif, on prendrait le risque que l'expérimentation ne nous permette pas de savoir, à la fin, ce qui est souhaitable et ce qui ne l'est pas.

Bien sûr, ce texte vaut pour la totalité des bâtiments publics, et pas seulement pour bâtiments scolaires.

La philosophie générale de la proposition de loi est très simple : face à une urgence climatique que personne ne conteste et à la nécessité d'engager des travaux dans les bâtiments, nous vous proposons un nouveau levier, avec des mécanismes permettant d'éviter de recourir à des entreprises privées, en s'appuyant sur des dispositifs publics et avec des garde-fous – le maintien de la commande publique et l'évaluation, sur laquelle j'ai le sentiment que le Sénat va faire œuvre utile. Je le répète, ce ne serait qu'une faculté que l'on offrirait à toutes les collectivités de ce pays, qui auraient un nouvel outil pour agir.

Bien évidemment, le texte s'appliquera en outre-mer. Il y aura sans doute un ou deux dispositifs réglementaires qui devront être précisés compte tenu de la nature des travaux, mais il a vocation à s'appliquer sur tout le territoire national.

EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

Article 1^{er}

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je sollicite le retrait de l'amendement COM-4 rectifié, puisque les contrats de performance énergétique relèvent d'une catégorie qui a été créée dans le Grenelle de l'environnement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. Christophe Béchu, ministre. – Même avis. Cela pourrait peut-être être souhaitable dans quelques années ou dans le cadre d'un autre dispositif, mais pas ici. Restons-en à la simplification. Utilisons des concepts que nous connaissons et allons à l'essentiel.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je retire l'amendement.

L'amendement COM-4 rectifié est retiré.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – L'amendement COM-2 rectifié vise à décorrélérer la durée de l'expérimentation – cinq ans – de celle du contrat. De fait, il n'est peut-être pas inutile de prévoir que les contrats peuvent s'écouler sur une période plus longue : le terme des contrats liés aux économies d'énergie est généralement plutôt de l'ordre de quinze ans.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Je sollicite le retrait de l'amendement, qui est satisfait : il est d'ores et déjà prévu que la durée d'exécution des contrats puisse dépasser le terme de l'expérimentation.

M. Christophe Béchu, ministre. – Je confirme que l'amendement est satisfait : le débat a déjà eu lieu à l'Assemblée nationale, et le texte a été modifié en ce sens.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je retire l'amendement.

L'amendement COM-2 rectifié est retiré.

M. Christophe Béchu, ministre. – L'objet de l'amendement COM-8 est de remplacer l'obligation de définir, bâtiment par bâtiment, les objectifs à atteindre en matière de

rénovation par un suivi, bâtiment par bâtiment, de la performance énergétique. Il s'agit donc de modifier l'approche en cas de pluralité de bâtiments.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – L'amendement COM-3 rectifié propose d'ouvrir la possibilité d'atteindre la performance énergétique en amont, à l'échelle d'un ensemble de bâtiments ou d'un parc immobilier, plutôt que bâtiment par bâtiment – cette disposition, qui, sauf erreur de ma part, a été introduite à l'Assemblée nationale, me semble restrictive. Les collectivités ont besoin d'une vision macro-économique pour compenser la sous-performance de certains bâtiments par la meilleure performance d'autres bâtiments.

L'amendement COM-8, accepté par la rapporteure, est adopté. En conséquence, l'amendement COM-3 rectifié devient sans objet.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Mon amendement COM-15 prévoit l'extension du bénéfice de l'expérimentation aux EPCI et aux syndicats d'énergie, pour le compte de leurs membres. C'est un amendement que nous avons travaillé ensemble, comme le ministre l'a rappelé.

M. Christophe Béchu, ministre. – Avis favorable : cet ajout nous paraît précieux.

L'amendement COM-15 est adopté.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – L'amendement COM-5 rectifié est un amendement de repli, qui vise à indiquer que, pour le calcul de la rémunération du titulaire, le marché global de performance précise également les éventuels gains réalisés en matière d'émission de gaz à effet de serre, dans le cas où le contrat permet de réduire l'impact carbone des bâtiments concernés.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – À ce stade de la discussion, l'amendement est sans objet : retrait ou avis défavorable.

M. Christophe Béchu, ministre. – Nous avons également le sentiment que l'amendement est satisfait, compte tenu de ce qui figure dans le contrat de performance.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je le retire.

L'amendement COM-5 rectifié est retiré.

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

Article 1^{er} bis (nouveau)

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Mon amendement COM-14 instaure la possibilité de recourir à l'expérimentation si le bilan préalable est au moins aussi favorable que les autres modes de passation des marchés publics.

M. Christophe Béchu, ministre. – Je suis favorable à cet amendement, qui élargit un peu le recours à l'expérimentation. Nous pensons que cela va dans le bon sens.

L'amendement COM-1, repoussé par la rapporteure et le Gouvernement, n'est pas adopté.

L'amendement COM-14 est adopté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Mon amendement COM-16 permet d'identifier la part de chaque contractant public au sein de l'étude de soutenabilité. Cet amendement nous a été demandé lors des auditions.

M. Christophe Béchu, ministre. – C'est, en quelque sorte, la conséquence de ce que nous venons de décider pour les EPCI et les syndicats d'énergie : dès lors qu'il y aurait un marché global, il serait important que chacun des membres du groupement puisse savoir quel niveau de performance est atteint sur son territoire. L'amendement me paraît donc cohérent avec ce qui vient d'être adopté.

L'amendement COM-16 est adopté.

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

Article 2

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Mon amendement COM-11 tend à renforcer le suivi et l'évaluation de l'expérimentation et demande une mise à jour du rapport d'évaluation à la fin de l'expérimentation.

M. Christophe Béchu, ministre. – Je suis défavorable à cet amendement, qui fait courir le risque d'alourdir le suivi et de créer une usine à gaz, au profit des deux autres amendements relatifs au rapport d'évaluation déposés par la rapporteure, sur la ventilation des contrats par catégorie d'entreprise et sur le contenu attendu du rapport d'évaluation, qui permettent de compléter les dispositions du texte de manière intelligente, en ayant une vision objective.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Cet amendement incitera les administrations centrales à suivre de façon régulière l'expérimentation, c'est pourquoi je le maintiens.

L'amendement COM-11 est adopté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Mon amendement COM-12 est un amendement de précision quant au contenu du rapport d'évaluation.

L'amendement COM-12 est adopté, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – L'amendement COM-6 rectifié *ter* propose de préciser que le rapport met en avant la ventilation des contrats par catégorie d'entreprise au sens de la loi de modernisation de l'économie (LME), c'est-à-dire non seulement les PME, mais aussi les TPE ou encore les entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – J'y suis plutôt favorable.

M. Christophe Béchu, ministre. – Moi aussi...

*L'amendement COM-6 rectifié *ter* est adopté.*

Mme Vanina Paoli-Gagin. – L’amendement COM-7 rectifié est un amendement de sémantique, qui vise à éviter certaines dérives : je souhaite que l’on remplace l’épithète « citoyenne », dont l’usage n’est pas recommandé par l’Académie française, par le mot « civile ».

Nous sommes en train d’écrire la loi : respectons les mots, leur sens, leur portée et leur valeur.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Même si l’Académie française n’y est pas favorable, le terme « citoyenneté » est entré dans les mœurs dans beaucoup de domaines. Avis défavorable.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Le mot « citoyenneté » peut-être, mais l’épithète non !

M. Christophe Béchu, ministre. – Je laisse le Sénat, dans sa sagesse, trancher entre ces deux termes...

L’amendement COM-7 rectifié n’est pas adopté.

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

Article 2 bis (nouveau)

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Mon amendement COM-10 est, lui aussi, plutôt de nature rédactionnelle. Il précise que la prise en charge des études de performance énergétique par les EPCI ou les syndicats d’énergie peut être de nature financière.

L’amendement COM-10, accepté par le Gouvernement, est adopté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Mon amendement COM-13 propose le recentrage du bénéfice du tiers financement à la seule expérimentation telle que définie à l’article 1^{er} de la proposition de loi.

Il tend à résoudre un problème soulevé par le rapporteur de l’Assemblée nationale, qui a souhaité que l’on échange sur ce point. C’est un amendement que nous avons travaillé ensemble.

L’amendement COM-13 est adopté, le Gouvernement s’en remettant à la sagesse du Sénat.

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

Article 2 ter (nouveau)

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Mon amendement COM-9 étend l’applicabilité de ce texte aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

L’amendement COM-9, accepté par le Gouvernement, est adopté.

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

Article 3 (supprimé)

L'article 3 demeure supprimé.

Intitulé de la proposition de loi

L'intitulé de la proposition de loi est adopté.

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme PAOLI-GAGIN	4 rect. <i>bis</i>	Extension du dispositif expérimental aux "émissions de gaz à effet de serre".	Retiré
Mme PAOLI-GAGIN	2 rect. <i>bis</i>	Exclusion de l'exécution des contrats au sein de la durée de l'expérimentation.	Retiré
Le Gouvernement	8	Assouplissement des modalités de suivi des objectifs de performance énergétique au niveau de chaque bâtiment	Adopté
Mme PAOLI-GAGIN	3 rect. <i>bis</i>	Remplacement de l'obligation de définition des objectifs de performance pour chaque bâtiment par une faculté.	Satisfait ou sans objet
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	15	Extension du bénéfice de l'expérimentation à la prise en charge des travaux de rénovation énergétique par les EPCI et les syndicats d'énergie pour le compte de leurs membres.	Adopté
Mme PAOLI-GAGIN	5 rect. <i>bis</i>	Ajout des gains en matière d'émission de gaz à effet de serre au sein du calcul de la rémunération du titulaire du contrat.	Retiré
Article 1er bis (nouveau)			
Mme Nathalie DELATTRE	1	Suppression de l'évaluation préalable.	Rejeté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	14	Possibilité de recourir à l'expérimentation si le bilan préalable est au moins aussi favorable que les autres modes de passation des marchés publics.	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	16	Identification de la part de chaque contractant public au sein de l'étude de soutenabilité.	Adopté
Article 2			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	11	Renforcement du suivi et de l'évaluation de l'expérimentation et demande de mise à jour du rapport d'évaluation à la fin de l'expérimentation.	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	12	Précisions quant au contenu du rapport d'évaluation.	Adopté
Mme PAOLI-GAGIN	6 rect. <i>quater</i>	Précision rédactionnelle sur les catégories d'entreprises ayant eu accès à l'expérimentation.	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme PAOLI-GAGIN	7 rect. <i>bis</i>	Remplacement du mot "citoyenne" par le mot "civile"	Rejeté
Article 2 bis (nouveau)			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	10	Qualification de la prise en charge des études de performance énergétique par les EPCI et les syndicats d'énergie, pouvant être de nature financière.	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	13	Recentrage du bénéfice du tiers financement sur la seule expérimentation, telle que définie à l'article 1er de la PPL.	Adopté
Article 2 ter (nouveau)			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	9	Extension de l'applicabilité de l'expérimentation aux Terres australes et antarctiques françaises.	Adopté

Cette réunion a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.

Proposition de résolution européenne sur l'avenir de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) - Examen des amendements au texte de la commission sur le texte de la commission des affaires européennes

M. François-Noël Buffet, président. – Nous allons examiner les amendements de séance sur la proposition de résolution européenne (PPRE) sur l'avenir de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Cette PPRE a été adoptée par la commission des affaires européennes le 14 décembre dernier et par notre commission le 8 février.

Article unique

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement n° 4 est contraire à la position de la commission. J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement n° 5 vise à consacrer Frontex quasi exclusivement au sauvetage en mer : avis défavorable.

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

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – La commission a trouvé un équilibre la semaine dernière, qui serait remis en cause par l'amendement n° 1 rectifié. J'émet un avis défavorable.

M. Jean-Yves Leconte. – J'ai souligné, la semaine dernière, que notre rapporteur avait simplement tiédi la position initiale de la commission, que nous contestions. Il nous semble important d'être clair sur le respect des droits fondamentaux par Frontex. Tel est l'objet de cet amendement.

Nos autres amendements ont le même sens : nous refusons d'amenuiser la place de la surveillance des droits fondamentaux, et nous refusons, bien entendu, l'impunité des agents de Frontex.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Je suis défavorable à la première partie de l'amendement n° 2 rectifié, qui hiérarchise les missions de Frontex en privilégiant la protection des droits fondamentaux sur le reste de son action.

En revanche, la seconde partie est tout à fait compatible avec la position de la commission : elle souligne l'importance de la crédibilité de Frontex en matière de respect des droits fondamentaux. J'émet donc un avis favorable sous réserve de la rectification de cet amendement afin d'en supprimer la première partie.

M. Jean-Yves Leconte. – En ce cas, l'amendement n'aurait plus tout à fait le même sens ! Je ne peux que vous inviter, monsieur le rapporteur, à l'amender vous-même...

La commission émet un avis favorable sous réserve de rectification à l'amendement n° 2 rectifié.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié : il s'agit non pas d'instituer l'immunité des agents de Frontex, mais simplement de permettre que leur responsabilité ne soit pas engagée pour des actions délictueuses ou criminelles commises par les agents des États partenaires.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – L'amendement n° 6 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

M. Arnaud de Belenet, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 7.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinerons ce texte ce soir, vraisemblablement à 21 h 30.

La commission donne les avis suivants sur les amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article unique		
M. FERNIQUE	4	Défavorable
M. FERNIQUE	5	Défavorable
M. LECONTE	1 rect.	Défavorable
M. LECONTE	2 rect.	Favorable si rectifié

M. LECONTE	3 rect.	Défavorable
M. FERNIQUE	6	Défavorable
M. FERNIQUE	7	Défavorable

Recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok - Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. François-Noël Buffet rapporteur sur la recevabilité de la proposition de résolution n° 303 (2022-2023) tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok, son exploitation des données, sa stratégie d'influence, présentée par M. Claude Malhuret et plusieurs de ses collègues.

Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok - Examen du rapport portant avis sur la recevabilité de la proposition de résolution

M. François-Noël Buffet, président, rapporteur. – Je ne reviens pas sur l'objet de la commission d'enquête qui est proposée, relative à l'utilisation du réseau social TikTok. Je vous rappelle que nous n'avons pas à juger de l'opportunité de la proposition de résolution, mais seulement à nous prononcer sur sa recevabilité.

Celle-ci s'apprécie en fonction de deux critères s'agissant d'une commission d'enquête appelée à consacrer ses travaux à des faits déterminés : y a-t-il déjà eu, dans un délai de moins de douze mois, une commission d'enquête sur le même sujet ? Y a-t-il des procédures pénales en cours ? Dans les deux cas, la réponse est non.

Par l'intermédiaire du président du Sénat, j'ai sollicité le garde des sceaux afin de savoir si des procédures judiciaires étaient en cours. Il a répondu qu'il n'y en avait pas en l'état. La constitution de la commission d'enquête ne pose donc pas de difficulté juridique. Néanmoins, dans l'hypothèse où l'entreprise concernée ferait l'objet de poursuites, les travaux de la commission d'enquête devraient exclure les faits poursuivis.

La demande de notre collègue Claude Malhuret et des membres du groupe Les Indépendants – République et Territoires est donc, sur le plan strictement formel, recevable. Une suite lui sera donnée lors de la conférence des présidents qui se réunira ce soir.

La commission constate la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation du réseau social TikTok, son exploitation des données, sa stratégie d'influence.

Mission d'information sur la formation initiale et continue de la police et de la gendarmerie nationales - Audition de MM. Jérôme Leonnet, directeur général adjoint, Philippe Lutz, directeur central du recrutement et de la formation, de la police nationale, et le général de corps d'armée Bruno Arviset, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale

M. François-Noël Buffet, président. – Nous recevons maintenant M. Jérôme Leonnet, directeur général adjoint de la police nationale, et Philippe Lutz, directeur central du recrutement et de la formation.

Nous recevons également le général de corps d'armée Bruno Arviset, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale et le colonel Guilhem Phocas, sous-directeur des compétences.

Cette audition s'inscrit dans le prolongement des auditions menées par notre mission d'information sur la formation initiale et continue des personnels de la police et de la gendarmerie nationales, dont Maryse Carrère et Catherine Di Folco sont les rapporteurs.

La loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur et le projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ont mis de nouveau en lumière un certain nombre d'ambitions, mais aussi de besoins en termes de recrutement et de formation de nos forces de sécurité intérieure. Nous savons que les écoles manquent de moyens matériels, et parfois de formateurs, qu'il est difficile de recruter des jeunes dont les profils soient parfaitement adaptés aux missions des forces de sécurité, et que la formation continue des personnels n'est pas facile à organiser.

Nous savons également que la police et la gendarmerie sont mobilisées sur ces questions. Clairement, des progrès ont été faits, en matière de temps de formation initiale et continue, mais également en matière d'accent mis sur la police judiciaire, quelles que soient les questions du moment sur le sujet.

M. Jérôme Leonnet, directeur général adjoint de la police nationale. – Je suis accompagné de Philippe Lutz, directeur central du recrutement et de la formation de la police nationale, qui sera en mesure d'apporter toutes précisions utiles à mon propos.

L'ambition de la police nationale dans le domaine de la formation est une ambition forte, puisque le Parlement l'a dotée de moyens humains supplémentaires, ce qui implique un effort de recrutement et de formation.

Nous observons une progression quantitative assez marquée de nos recrutements. Pour 2023, notre schéma d'emplois prévoit le recrutement et la formation de 4 180 gardiens de la paix et de 3 570 policiers adjoints. C'est un véritable défi ! Nous parviendrons à y faire face grâce à la montée en puissance de nos capacités d'accueil et de notre réseau de formateurs et à la mutualisation de bonnes pratiques.

Il y a aura aussi un choc dans le recrutement des officiers, vu l'importance des départs en retraite. Nous avons recruté l'an dernier environ 400 officiers de police. Cette année, nous en recruterons 460, soit une hausse de 12 %. Même défi pour les commissaires de police, puisqu'il faudra en recruter et en former 94 cette année, soit 30 % de plus que l'an passé. Cette hausse s'explique notamment par l'importance des personnels détachés.

Dernier champ important de recrutement pour nous : à l’instar de ce que fait la gendarmerie depuis plusieurs décennies, la police nationale se lance dans un recrutement important de réservistes opérationnels. Nous en avons formé 1 150 en 2022, et notre plan de charge prévoit d’en former désormais 2 500 chaque année.

Le cyber est aussi un vrai sujet pour le recrutement et la formation dans la police nationale. Cette année, le service commun à la police et à la gendarmerie dans le domaine du numérique va changer d’échelle, puisque le service des technologies et des systèmes d’information de la sécurité intérieure deviendra l’Agence nationale des forces de sécurité intérieure. Cette évolution exige que nous formions avant l’été 150 policiers sur les sujets du numérique.

Une forte progression quantitative de nos recrutements est donc en cours.

L’amélioration qualitative du recrutement et de la formation passe par l’allongement de huit à douze mois de la formation des gardiens de la paix. L’objectif, entre autres, est de mieux les former à la mission de police judiciaire. Les premiers résultats observés dans les écoles de police sont bons et témoignent d’une bonne appétence pour le judiciaire. Nous devrions arriver à ce qu’en sortie d’école, des gardiens de la paix puissent devenir officiers de police judiciaire, comme le souhaite le ministre.

La formation initiale des policiers adjoints s’allonge aussi puisqu’elle passe de trois à quatre mois.

Certaines formations initiales très spécifiques sont aussi adaptées pour tenir compte de la loi d’orientation et de programmation du ministère de l’intérieur (Lopmi). Ainsi, les assistants d’enquête bénéficieront d’une formation améliorée d’au moins cinq semaines, commune à la police et à la gendarmerie, pour qu’ils puissent apporter aux enquêteurs toute l’aide nécessaire sur des tâches matérielles qui ne sont pas strictement des tâches d’enquête.

De même, le ministre nous a demandé de substituer aux policiers déployés dans les aubettes des personnels contractuels et administratifs. Nous prévoyons pour les effectifs concernés deux semaines de formation à ces nouvelles missions. Cette évolution leur procure de nouveaux débouchés, ce qui est toujours intéressant.

Enfin, le ministre nous a demandé de faire progresser de 50 % la formation continue. Il s’agit d’un programme ambitieux, auquel s’ajoutent les formations qui seront dès cette année obligatoires pour obtenir les grades de brigadier-chef et de major.

Nous développons aussi des formations conjointes avec la gendarmerie, dans tous les secteurs spécialisés de la police judiciaire, mais aussi dans le domaine du cyber, où nous avons une forte ambition commune. La gendarmerie a ouvert une école du cyber à Lille, dans laquelle elle a proposé à la police nationale, qui l’a bien évidemment accepté, de suivre des formations communes.

Général de corps d’armée Bruno Arviset, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale. – La gendarmerie nationale fait face à trois enjeux majeurs en matière de formation. Le premier est de renforcer la militarité des gendarmes, leur robustesse et leur polyvalence, vu la complexité et la dangerosité des interventions. Le deuxième est de les former au numérique, ou au moins de les y sensibiliser. Le troisième, face aux augmentations d’effectifs que nous prévoyons avec joie pour les années à venir, est de

développer la capacité de nos écoles : nous allons recruter comme nous ne l'avons jamais fait depuis au moins trente ans !

Dans la formation initiale, nous continuons d'insister sur la formation militaire générale et sur la robustesse, mentale ou physique, tactique ou individuelle. Nous travaillons donc beaucoup en lien avec les armées et nous continuons de développer des partenariats avec elles pour que chaque élève gendarme puisse être formé à des programmes de robustesse et de manœuvre tactique à l'échelon du groupe. De fait, lors de certaines interventions, nous sommes confrontés à de véritables scènes de guerre. Ce sont ainsi 80 formations, initiales ou continues, que la gendarmerie suit en abonnement auprès des armées.

Nous insistons aussi beaucoup sur le concept du gendarme polyvalent. L'éparpillement des unités de gendarmerie, spécifique à notre métier, fait que le même gendarme, au cours d'un même service ou d'une même journée, peut être confronté à des situations très différentes. Nous renforçons donc la formation pour aider le gendarme primo-engagé qui, par définition, sur tout événement, est seul pendant les quinze premières minutes. Quelles que soient les dominantes choisies par nos élèves, ceux-ci reçoivent donc tous une formation au maintien de l'ordre, à la sécurité routière, à la police judiciaire. C'est sur ce socle partagé que se greffent ensuite les formations spécialisées. Former nos gendarmes aux métiers de police de demain, c'est continuer à développer l'intervention professionnelle. Chacun sait que, face à la dangerosité des interventions, face aussi à leur médiatisation, il faut que les gestes professionnels soient parfaitement maîtrisés, dans l'intérêt de tous – du délinquant comme du militaire – et avec le souci de la sécurité et du juste emploi de la force.

Nous avons aussi développé, au cours des deux dernières années, la lutte contre les violences sexuelles et sexistes et les discriminations.

Conformément au souhait du Président de la République, nous renforçons notre formation en police judiciaire : depuis le mois de septembre dernier, tous les élèves gendarmes entrant en école font un mois de scolarité en plus, consacré au renforcement de la formation d'officier de police judiciaire. Le total est donc désormais de douze mois : neuf en école et trois en stage. La partie théorique de la formation à l'examen d'officier de police judiciaire est désormais enseignée pendant la formation initiale. C'est au cours des deux années suivantes, passées en unité, que les gendarmes acquièrent la partie plus pratique de la formation nécessaire pour être habilités officiers de police judiciaire.

Nous avons un programme ambitieux de sensibilisation au numérique, grâce auquel tout élève gendarme entrant en école reçoit une formation en la matière. Ce domaine représente à peu près 15 % du volume de formation d'un élève gendarme. Nous développons aussi ce que nous appelons des e-compagnies, constituées d'élèves gendarmes volontaires qui, ayant déjà une appétence pour ce domaine, bénéficient d'une formation allongée dans le domaine du numérique.

Nous avons beaucoup développé l'enseignement à distance. Nos unités sont en effet éparpillées partout dans le monde. Nous proposons 787 formations sur notre intranet, représentant 2 700 modules pédagogiques. Beaucoup de formations, en fait, comportent une partie faite à distance, en amont d'une partie faite en présentiel dans les écoles.

Nous avons mieux distingué, depuis un an, ce qui relève de la direction des personnels et ce qui dépend des écoles. Nous avons mis en place un opérateur de recrutement et de formation au sein du commandement des écoles et nous continuons à développer la

formation initiale et continue. Nous avons créé des centres régionaux d’instruction dans chacune des treize régions de France et dans chacune des collectivités d’outre-mer. Une grosse partie de la formation continue est désormais dévolue aux échelons régionaux ou assimilés, en complément de nos 25 centres et écoles.

Enfin, nous avons un défi capacitaire à relever puisque, en 2023-2024, pas moins de 11 000 à 12 000 élèves passeront dans nos écoles. Pour y répondre, nous comptons doter l’ensemble de nos écoles de douze compagnies d’élèves supplémentaires.

Pour rappel, au cours des vingt dernières années, nous avons dû fermer quatre écoles. Nous avons fait le choix de ne pas ouvrir de nouvelles écoles *ex nihilo*, mais de développer les écoles existantes, en particulier celle de Dijon, qui comptera six compagnies supplémentaires.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les débuts de cette mission d’information remontent à il y a bien longtemps. Avant d’interrompre nos travaux en raison de la crise du covid, nous nous intéressions surtout, avec Maryse Carrère, aux différentes techniques d’interpellation pratiquées par la police et la gendarmerie.

Depuis la reprise de nos travaux, nous avons quelque peu modifié les contours de la mission, en l’axant davantage sur la formation initiale et sur la formation continue. Au cours de nos nombreux déplacements dans les écoles, nous avons toujours été bien reçus et avons appris énormément de choses. Nous espérons remettre un rapport assorti de préconisations à la fin de ce trimestre.

J’en viens à ma question. L’académie de police est une sorte d’arlésienne. Pouvez-vous nous en préciser les contours et la finalité ?

Mme Maryse Carrère, rapporteure. – Nous sommes ravies de constater que la loi d’orientation et de programmation du ministère de l’intérieur (Lopmi) apporte des réponses à des besoins – déficit d’écoles et de centres de tir notamment – que nous avons constatés sur le terrain. Le renforcement quantitatif et qualitatif des formations qui est à l’œuvre nous rassure et nous réjouit.

Pour la police, comment comptez-vous vous absorber l’augmentation de 50 % de la formation continue que prévoit le rapport annexé à la Lopmi ? En dépit des différences de culture – militarité de la gendarmerie notamment –, une mutualisation plus poussée des moyens est-elle possible entre la police et la gendarmerie, en matière d’équipements techniques et de centres de tir par exemple ? Enfin, prévoyez-vous de recourir à des formateurs extérieurs et si oui, selon quelles modalités ?

M. Jérôme Leonnet. – Je resterai modeste dans mes propos sur l’académie de police, le ministre de l’intérieur n’ayant pas encore rendu tous ses arbitrages.

À ce jour, le lieu, Montpellier, a été désigné par le Président de la République. Nous savons également que l’option retenue n’est pas de créer un lieu de formation unique pour l’ensemble de la police nationale, mais de conserver un réseau constitué d’écoles de gardiens de la paix, d’une école d’officiers et d’une école de commissaires de police.

Il n’est donc pas question d’un « chamboule-tout ». En revanche, il est envisagé de créer un label propre à l’ensemble du réseau de formation de la police nationale. Le réseau pourrait ainsi s’outiller, avec Montpellier, d’un lieu de formation continue emblématique.

Enfin, reconnaissons que la police nationale n'est pas en avance dans le domaine de la recherche. Si l'école des commissaires de police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or dispose d'un service de recherche, ce dernier n'est pas à la hauteur des besoins de la police nationale. L'académie de police sera demain un lieu d'échanges croisés en matière de recherche, à la fois avec nos partenaires en interne, mais aussi à l'échelle internationale.

M. Philippe Lutz, directeur central du recrutement et de la formation de la police nationale. – L'objectif d'augmenter la formation continue de 50 % dans la police nationale est extrêmement ambitieux. À l'instar de ce que nous avons fait pour la formation initiale, nous avons tenté d'adopter une approche originale.

La réflexion traditionnelle sur la formation continue consiste à dire, en effet, que les gens ne se forment pas suffisamment par manque de temps ou de volonté, il faut donc les y obliger. Or nous savons très bien que l'obligation de formation ne fonctionne pas : il y a toujours de bonnes raisons de ne pas se former.

L'idée a donc été de travailler à la fois sur le développement de la formation en distanciel et sur la notion de proximité. En effet, une intervention opérationnelle pour un cambriolage ou des violences conjugales primera toujours sur une action de formation.

Nous souhaitons en particulier sensibiliser systématiquement les cadres à la formation et, au-delà, les faire réfléchir sur les compétences. Il est en effet très efficace de demander à un brigadier-chef, à un major, à un officier ou à un commissaire de police s'il dispose au sein de son service des compétences nécessaires, judiciaires par exemple, pour atteindre les objectifs opérationnels.

La notion de proximité implique en outre la réappropriation locale de formateurs. Demander aux gens de faire vingt à cinquante kilomètres pour suivre une formation n'est pas ce qu'il y a de plus efficace. Il est de loin préférable de mettre à profit un temps d'activité moindre, qui peut être la matinée, pour faire progresser les équipes dans leurs techniques d'interpellation, par exemple, par des mises en situation, des débriefings et des retours d'expérience immédiats.

En matière de formation en distanciel, notre e-campus compte près de 160 000 inscrits. Il est fréquenté en moyenne par 4 000 fonctionnaires par jour, avec des pics à plus de 7 000, et 120 000 fonctionnaires s'y forment chaque année. Cela nous oblige à présenter une offre qui soit adaptée en permanence, et qui soit évolutive.

Par ailleurs, la dimension d'accompagnement est absolument nécessaire. Proposer des formations intégralement à distance reviendrait à méconnaître l'acte de formation lui-même. Voilà quelques mois, j'ai reçu deux associations de policiers – l'Association police en souffrance (APS) et PEPS-SOS Policiers en détresse –, particulièrement investies dans la prévention du suicide. Je leur ai demandé d'intervenir dans des écoles de gardiens de la paix. Cela ne va pas nécessairement de soi : il peut paraître contre-productif qu'une association vienne parler suicide dans la police à des jeunes qui entrent dans la carrière. La première intervention, à Périgueux, a toutefois rencontré un franc succès.

Si je prends cet exemple, c'est que lors de notre entretien a été évoquée une e-formation obligatoire, sur le repérage des signaux faibles de situation pouvant conduire à un suicide. Les représentants des associations m'ont alerté sur le fait que certaines mises en situation avaient pu correspondre à des situations déjà vécues par les stagiaires. Or quand on

est seul devant son écran, il peut être difficile de vivre des réminiscences de situations professionnelles qui ont pu être traumatisantes.

Il est donc important que les stagiaires qui suivent des formations en distanciel puissent être accompagnés. Certes, les stagiaires peuvent échanger sur les forums existants, mais il nous semble essentiel de développer le tutorat, comme l'a fait par exemple le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

L'idée de proximité suppose aussi de réfléchir à un service local et de proposer des microformations, qui peuvent très bien ne durer qu'une demi-heure ou une heure.

S'agissant des centres de tir, la mutualisation de la formation entre gendarmerie, centres privés et polices municipales existe depuis longtemps déjà, par la force des choses, en raison du manque criant d'équipements. La seule limite est liée aux conditions de sécurité, qui doivent être validées par le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (Sgami).

D'autres types de mutualisation sont à l'œuvre, en matière d'investigation numérique, de lutte contre les infractions liées à l'environnement ou encore de stupéfiants, dans le cadre de la création de l'Office antistupéfiants (Ofast). Enfin, la formation des assistants d'enquête sera mutualisée avec la gendarmerie.

Les possibilités sont donc larges. Si les questions de la militarité ou des différences de doctrine se posent, elles peuvent être discutées. Les lieux de formation eux-mêmes peuvent être mutualisés, même si les sites existants sont déjà très largement occupés. Quoi qu'il en soit, il existe une volonté partagée de mutualiser les compétences.

Nous sommes enfin très attentifs à la question des interventions extérieures, le manque d'ouverture étant un grief qui est souvent fait à la police nationale. D'une manière générale, nos formations sont assurées par des policiers, qui ne sont pas des formateurs professionnels. S'ils sont formés pendant douze semaines à la pédagogie et à la gestion de groupe, ce sont avant tout des policiers qui ont exercé sur le terrain et qui peuvent apporter leur expérience et leur expertise.

Par ailleurs, nous faisons intervenir de manière régulière l'association Flag !, le Défenseur des droits, la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (Dilcrah) ou encore la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (Licra). J'insiste sur ce point : ces interventions ne relèvent pas de l'affichage. Nous travaillons beaucoup sur la progression pédagogique. Ainsi, le Défenseur des droits, par exemple, n'intervient pas à n'importe quel moment de la scolarité. Son intervention a été travaillée en amont.

La solution de facilité aurait été d'opter pour une présentation par le Défenseur des droits, lui-même, de son rôle et de sa fonction, mais cela aurait eu un intérêt relativement limité. La présentation du Défenseur des droits se fait donc en distanciel. Tous les élèves ont l'obligation préalablement de se connecter sur l'espace numérique de travail pour s'informer concrètement du statut du Défenseur des droits, etc. Le délégué du Défenseur des droits, lorsqu'il intervient, aborde plutôt des situations extrêmement concrètes en s'appuyant sur des interventions de policiers ayant pu poser problème dans le passé. Tout cela est à mettre en parallèle avec l'ensemble des situations professionnelles analysées au travers des exemples types. Nous travaillons, notamment après la période de stage, sur des vidéos de contrôles

d'identité à partir de caméras-piétons relayées par *Le Monde* et *Mediapart*, qui ne sont pas totalement à la gloire de la police, en particulier en matière de tutoiement. Il nous semble en effet important de montrer qu'un certain nombre de techniques et d'agissements ne sont pas conformes à ce qui est attendu d'un policier au quotidien, preuve de notre ouverture d'esprit en matière de formation.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Je souhaite compléter la question de Maryse Carrère sur la formation. Lors de nos auditions, notamment de magistrats, certains ont insisté sur l'importance de former les officiers de police judiciaire (OPJ), qui ne rédigent pas toujours suffisamment bien les procès-verbaux. *In fine*, ces derniers ne sont pas exploitables. Qu'en est-il ?

M. Philippe Lutz. – La promotion en cours, c'est-à-dire la 266^e promotion, entrée en mai 2022, est préparée dès la formation initiale aux fonctions d'OPJ. Cette formation s'opère en deux temps. Premier temps, durant la période de scolarité, un contrôle national judiciaire est organisé, après quatre semaines de formation, qui compte pour 300 points sur les 1 000 points du classement général. Le taux de réussite des élèves est estimé aux alentours de 60 % à 65 %. Les élèves qui auront la moyenne pourront suivre alors le deuxième module OPJ. Ils bénéficieront, lorsqu'ils seront en stage à la fin de l'année 2023, de huit semaines de formation – deux en distanciel et six en présidentiel – auprès de magistrats. Ils passeront ensuite l'examen d'OPJ au mois de janvier 2024. Nous essayons donc de coller au mieux aux besoins, en associant les magistrats à nos formations. Je rappelle que la commission OPJ est présidée par un magistrat de la Cour de cassation. Les magistrats contrôlent également les sujets donnés aux examens, tant pour la gendarmerie que pour la police. Et ils participent, pour la police, à l'oral de l'examen d'OPJ.

Mme Brigitte Lherbier. – J'appuierai l'intervention de M. Lutz par un certain nombre d'exemples. Compétence et proximité sont effectivement deux pôles absolument essentiels. Vous avez mis l'accent sur la formation initiale et la formation continue. À Roubaix, un colloque a été organisé avec Abdelkader Haroune, commissaire général, et Céline Kichtchenko, directrice de l'École nationale de police. Tous deux sont formels : la majorité des candidats envisagent la police comme un ascenseur social. Il s'agit d'un constat optimiste. Les jeunes ayant participé à ce colloque étaient très motivés à l'idée d'entrer dans la police ou la gendarmerie. Ils ont beaucoup apprécié les possibilités de tutorats et de stages.

J'ai dirigé l'Institut d'études judiciaires (IEJ) de Lille, qui préparait au concours de commissaire de police. Les candidats issus du terroir étaient motivés, compétents, formés, mais ils n'avaient pas l'habitude de passer des concours. Pourtant, des classes d'écoles intégrées ont été mises en place pour les épauler. Or il est important que les commissaires soient originaires du territoire où ils travaillent : d'une région à l'autre, les mentalités sont complètement différentes.

Lors du colloque, beaucoup de jeunes étaient plus que partants pour s'en sortir. Il faut leur donner un coup de pouce. À l'IEJ, nombre d'étudiants n'arrivaient pas à passer le concours de commissaire malgré des compétences réelles. Ne pourrions-nous pas essayer de trouver des métiers passerelles ? Tout le monde ne peut pas être commissaire, mais chacun dispose d'un bagage pouvant être utile à la police. Un travail de repérage des compétences me semble nécessaire.

Enfin, vous avez parlé de la cybercriminalité. Le Forum international de la cybersécurité (FIC) se tient à Lille. Des classes d'ingénieurs recrutent et proposent d'entrer

dans la police. Nous pourrions effectivement nouer des partenariats avec de nombreuses écoles en France.

M. Alain Marc. – Je me réjouis du fait que vous ayez évoqué les caméras-piétons. Il s’agit d’une avancée considérable sur laquelle le Sénat a beaucoup travaillé. Elles permettent aujourd’hui, dans la pratique quotidienne de nos policiers et gendarmes, d’éviter certains problèmes et surtout d’améliorer les relations.

Ma question porte sur la cybersécurité et la cybercriminalité, qui prendront certainement à l’avenir de plus en plus d’importance. Le cadre d’emplois de la fonction publique d’État, avec ses salaires limités, permet-il de recruter suffisamment ? Les compétences ne préfèrent-elles pas se tourner vers le privé ? Vous donne-t-on les moyens de recruter hors du cadre de la fonction publique pour assurer la formation des futurs policiers et gendarmes ?

M. Jérôme Durain. – Ma première question à M. Leonnet et à M. Lutz porte sur l’enjeu de pilotage de l’ingénierie de formation globale. La Cour des comptes a formulé des observations sur l’architecture budgétaire de la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), regrettant le manque de dialogue de gestion. Elle déplorait également des dysfonctionnements au niveau du système d’information des ressources humaines (RH). Ces problèmes sont-ils résolus ?

Mes collègues Catherine Di Folco et Maryse Carrère ont évoqué les problématiques de sécurité en intervention. Le groupe Socialiste, écologiste et républicain est extrêmement attaché aux rapports entre la police et la population. De nombreuses questions se posent sur les refus d’obtempérer et l’usage des armes. Vous avez parlé de la mutualisation des stands de tir entre la police et la gendarmerie, mais globalement les policiers se plaignent de ne pas pouvoir s’entraîner suffisamment. Quel pourcentage de personnel actif a-t-il pu réaliser les trois séances de tir et les douze heures d’entraînement annuel réglementaires ? Comment peut-on sanctuariser le temps consacré à ces formations ?

Mme Laurence Harribey. – Dans la continuité de la question posée par nos collègues rapporteurs au sujet de l’ouverture et de la diversification des profils de formateurs, j’aimerais connaître la réponse du général Bruno Arviset. On fait appel à des compétences de plus en plus diversifiées en matière de cybersécurité, de violences intrafamiliales, etc. Qu’en est-il dans la gendarmerie ?

En matière de formation initiale, du fait de la diversité des compétences et des expertises, seriez-vous favorables à une modification des concours d’entrée, je pense en particulier au renforcement des connaissances juridiques ? Cela permettrait d’aller beaucoup plus vite ensuite lors de la formation initiale, sur laquelle vous avez beaucoup insisté...

M. Henri Leroy. – On ne peut que se réjouir des annonces faites aujourd’hui. Le Sénat a conduit une commission d’enquête sur l’état des forces de sécurité et, chaque année, la commission des lois suit ce dossier. Nous avons également participé pendant six mois au Beauvau de la sécurité. Tous nos travaux avaient mis en évidence un déficit en termes de formation continue. À Nîmes comme à Dijon, nous avons constaté que les encadrants n’avaient ni le temps ni les moyens de former les agents de police judiciaire confrontés à une évolution de leurs tâches. C’est un grand bonheur de constater aujourd’hui que nos préconisations ont été transmises à l’ensemble des cadres de la gendarmerie et de la police. Demain, il n’y aura plus que des OPJ. Le Gouvernement a pris conscience des difficultés et

vous a donné des instructions. Dans vos écoles et vos centres de formation, disposez-vous des moyens nécessaires pour former raisonnablement à l'évolution sociale à laquelle sont confrontés les agents des forces de sécurité ?

M. Hussein Bourgi. – Je reviendrai sur l'ouverture prochaine d'une académie de police à Montpellier. En ma qualité de Montpelliérain, sénateur de l'Hérault, je me réjouis de cette annonce. En revanche, l'installation de la direction centrale du recrutement et de la formation de la police et de ses 227 agents à Montpellier est-elle toujours à l'ordre du jour ? Si nous nous félicitons de la création d'une académie de police à Montpellier, les organisations syndicales de la police nationale sont perplexes : quelle différence y aura-t-il avec l'école de police de Nîmes, qui se trouve dans le département voisin ? À ce jour, toutes nos interrogations demeurent. L'académie de police sera-t-elle un simple label ? Si l'objectif est de transformer les écoles de police nationale en académies de police, disons-le clairement !

La formation des policiers et des gendarmes est amenée à s'accroître puisque la Lopmi est particulièrement ambitieuse : ouverture de 200 brigades de gendarmerie dans les prochaines années, augmentation des effectifs de police nationale, etc. Je suis délégué du CNFPT en Occitanie. Je travaille au quotidien avec les policiers municipaux, mais aussi avec les policiers nationaux et la gendarmerie, qui nous demandent de pouvoir venir s'entraîner dans les locaux qui sont les nôtres. Des questions subsistent quant au volume d'activité : qui dit plus de policiers et de gendarmes dit plus de personnes à former. La police et la gendarmerie disposent-elles de suffisamment de formateurs ?

Par ailleurs, et ce sera la conclusion de mon intervention, nous assistons aujourd'hui à une montée en puissance des violences intrafamiliales dans notre pays, ou à une plus grande visibilité de ces dernières. En milieu rural, c'est-à-dire en zone de gendarmerie, il existe des zones blanches en matière d'hébergement. Un effort particulier est-il réalisé en termes d'accueil et d'accompagnement des femmes et des enfants, qui sont bien souvent les victimes collatérales de ces violences ? La question de la qualité de l'accueil de la victime au moment du dépôt de la plainte est également une thématique récurrente, aussi bien en zone de police qu'en zone de gendarmerie. Malheureusement, lorsque des drames surviennent, on s'aperçoit bien souvent rétrospectivement que plusieurs mains-courantes avaient déjà été déposées par la victime.

Mme Esther Benbassa. – Merci pour les informations que vous nous avez apportées.

Les nouveaux gendarmes et policiers seront-ils formés à la discrimination, ainsi qu'à la désescalade en cas de conflit ? Lors des dernières manifestations à Paris, on a pu observer un vrai changement : on discute désormais avec les manifestants nerveux, de manière à éviter les incidents graves.

Existe-t-il une sensibilisation aux nouveaux sujets qui interpellent de plus en plus la police ? Mon collègue a évoqué l'accueil des femmes violentées par leur compagnon ou leur conjoint.

Y aura-t-il une forme de consensus sur les règles en matière de contrôles au faciès ?

M. Jean-Pierre Sueur. – La loi donne désormais aux policiers et aux gendarmes davantage de possibilités de faire usage de leur arme pour se défendre légitimement dans des situations très difficiles de violences ou d'agression.

Certes, la question de l'entraînement au tir est très importante. C'est d'ailleurs un sujet que nous évoquons avec les élus s'agissant des polices municipales : il n'est pas sérieux d'armer des policiers sans de longues et régulières séances de formation. Pour ce qui est de la gendarmerie et de la police nationales, vous nous avez dit y veiller particulièrement.

Au-delà des séances de tirs, comment formez-vous les policiers et les gendarmes à la situation précise de stress absolu où il faut prendre une décision en une seconde ? Il est facile de critiquer, mais de telles situations demandent une maîtrise psychologique très forte, pour laquelle j'éprouve une certaine admiration.

Général Bruno Arviset. – J'ai beaucoup entendu parler de formateurs extérieurs, d'autres profils pour former nos gendarmes... Nous sommes convaincus de la nécessité de ce partenariat.

Pour ce qui concerne la gendarmerie, ce n'est pas tant sur la formation initiale que sur les formations continues et techniques que nous développons des partenariats. Nous avons noué de nombreuses conventions avec des universités, de sorte que beaucoup de formations internes à la gendarmerie – et, parfois, partagées avec la police nationale – ont des blocs qui se font en faculté. On se raccroche à des cours de BTS ou d'autres formations, selon le niveau.

En outre, des intervenants extérieurs sont à nos côtés sur des matières extrêmement techniques. Il faut bien distinguer ce qui relève de la formation initiale et du cœur de métier, qui a plutôt vocation à être assuré par nos professionnels, de ce qui relève d'une formation plus technique, où nous devons évidemment aller chercher les professionnels de la technicité.

Oui, la cybersécurité est aujourd'hui un domaine extrêmement concurrentiel. On entend souvent des ingénieurs nous dire que, dans le privé, leur salaire afficherait un zéro de plus. Que ce soit vrai ou non, nous essayons de développer les contrats à durée déterminée, les CDI ou même le recrutement spécifique de ce que l'on appelle des « officiers commissionnés », c'est-à-dire des civils qui ont déjà une technicité et que nous recrutons pour combler les lacunes que nous pourrions avoir dans certains domaines.

Bien évidemment, cela ne se fait pas tout seul ! Nous essayons au maximum de développer des partenariats en amont dans ce domaine, surtout avec des écoles d'ingénieurs, de sorte que les élèves puissent, lors de leurs deux dernières années de formation, faire des stages chez nous et découvrir le milieu de la gendarmerie, pour continuer ensuite à servir dans nos services techniques. Au reste, s'il est vrai que l'on peut gagner plus dans le privé, j'observe que de nombreux jeunes ne rechignent pas à travailler plusieurs années dans la gendarmerie pour avoir une carte de visite avant de basculer dans le civil... Certains préfèrent aussi travailler chez nous pour servir le bien commun – il y a encore des gens qui y croient !

Ce problème de tension dans les métiers de la cybersécurité est évidemment partagé, notamment avec les armées, le domaine étant concurrentiel.

Enfin, nous développons les formations à l'étranger. Nous nous efforçons d'envoyer des gendarmes en formation dans de proches pays européens. Nous avons sorti, au mois de juin, une promotion qui a suivi sa scolarité à Madrid, auprès de la Guardia Civil. Nous le faisons avec d'autres pays, comme avec l'Italie, de sorte qu'une culture commune avec des pays frontaliers amis puisse se développer. Bien évidemment, nous avons ensuite des sujets partagés communs sur le plan opérationnel.

Faut-il accroître le niveau juridique aux concours? Je distinguerai les officiers des sous-officiers. Nos sous-officiers étant recrutés au niveau du baccalauréat, nous n'imposons pas d'épreuves juridiques. En revanche, dans les faits, un bon nombre de lauréats ont déjà étudié quelques années en faculté, et souvent en faculté de droit, avant de devenir élèves gendarmes. Cependant, c'est bien pendant leur année de scolarité qu'on leur donne ce bagage juridique. S'agissant des officiers, nous avons ouvert, il y a une vingtaine d'années, un concours dont les épreuves étaient de nature universitaire, et avant tout juridique : 90 % des lauréats étaient des juristes. Nous avons, depuis, souhaité diversifier le recrutement, en ouvrant d'autres voies, plus scientifiques, pour éviter une culture « monochrome » de l'officier de gendarmerie, considérant la multiplicité des enjeux. L'avenir nous a donné raison compte tenu des besoins en matière de cyber et d'ingénierie dans tous les domaines. À ce titre, nous nous efforçons de développer toutes les filières. Aujourd'hui, pour ce concours universitaire au sens large, à peu près la moitié des candidats sont des juristes. Les autres sont plutôt des ingénieurs ou, à tout le moins, des personnes de culture scientifique. Il est important de bien diversifier.

Je vous confirme que, dans la Lopmi, des effectifs supplémentaires sont bien prévus au titre de la formation : il y va de 252 équivalents temps plein (ETP), qui se répartiront entre nos écoles de formation initiale, pour former 12 compagnies supplémentaires, et nos centres régionaux d'instruction, davantage axés sur la formation continue.

Oui, bien sûr, nos gendarmes reçoivent des formations sur l'accompagnement aux violences intrafamiliales (VIF). Il est vrai que, dans les zones rurales, il y a un trou dans la raquette en matière d'associations et de capacité d'hébergement. Le primo-intervenant est seul dans son unité.

Au-delà des formations à l'accueil, nous avons mis en place des unités spécifiques, avec au moins une maison de protection des familles par département, avec des relais, des cellules de protection des familles, jusqu'à l'échelon des compagnies, de sorte que, dès que des dossiers deviennent complexes, des gendarmes un peu plus spécialisés puissent prendre le relais au plus vite, ce qui n'enlève rien à ce qu'a pu faire le premier intervenant.

Nous avons toujours eu, en matière de maintien de l'ordre, le souci de veiller à la désescalade. Ceux qui sont allés au Centre national d'entraînement des forces de gendarmerie de Saint-Astier ont pu le constater : le leitmotiv est que les forces de l'ordre ne doivent pas conduire à l'escalade d'une manifestation, et que la riposte doit toujours être graduée et adaptée à la menace. De mon point de vue, l'approche de notre conception du maintien de l'ordre n'a pas beaucoup changé depuis que ce centre existe.

Enfin, l'augmentation du droit d'usage des armes est discutable, parce que bien des mesures de la nouvelle loi figuraient déjà dans le décret du 20 mai 1903 sur l'organisation et le service de la gendarmerie. Il y a eu peu d'évolution en la matière. Nous essayons, autant que faire se peut, de former nos personnels et de les faire réfléchir à des situations qui se

présentent assez communément, notamment sur la base de scénarios présentés à des groupes de gendarmes par un moniteur d'intervention professionnelle dont le dénouement comporte un usage des armes. Cependant, la dernière seconde appartient évidemment à chacun.

M. Jérôme Leonnet. – De même que pour la gendarmerie, la diversification de notre recrutement est aujourd'hui un vrai challenge. La police nationale, probablement un peu plus encore que la gendarmerie, se construit très souvent sur des recrutements de juristes. Beaucoup de candidats viennent des Instituts d'études politiques (IEP), en particulier de l'IEP de Paris s'agissant des concours de cadres supérieurs – commissaires et officiers. Nous avons malheureusement encore peu de scientifiques, là où la gendarmerie nationale a, au cœur de ses concours, un recrutement scientifique.

Nous faisons un effort sur ce plan, à plusieurs niveaux. D'abord, il y a de plus en plus de sujets scientifiques dans les épreuves de concours, ce qui permet de donner une place à des étudiants qui ont cette dominante. Nous avons aussi des partenariats avec des écoles d'ingénieurs. La police nationale forme, depuis plusieurs années maintenant, des stagiaires polytechniciens. Notre ambition, aujourd'hui, est de parvenir, avec Polytechnique, mais aussi avec l'école des Mines, ainsi qu'avec des écoles d'ingénieurs un peu moins prestigieuses, à recruter, dans un schéma d'école d'application, des cadres pour entrer en école de commissaires ou d'officiers. Pour l'instant, nous en sommes toujours au stade des échanges, mais les concrétisations pourraient être très prochaines. Je pense notamment à l'accord de principe qu'a donné le conseil d'administration de Polytechnique au fait que des polytechniciens – c'est vrai aussi d'autres ingénieurs – puissent, dès l'an prochain, étudier en école d'application.

Enfin, pour recruter davantage de scientifiques, nous recourons aux contractuels. Cette préoccupation est évidemment partagée avec la gendarmerie. Il est vrai que nous avons du mal à nous aligner en termes de rémunération. Le ministre de l'intérieur a donné des instructions assez claires aux services pour que nous essayions d'être le plus compétitifs possible. Nous avons aujourd'hui des programmes de recrutement qui fonctionnent, des ingénieurs qui nous rejoignent. Le nomadisme professionnel qui caractérise nos jeunes générations s'applique à ces scientifiques comme à d'autres : ils passent chez nous deux ou trois ans, puis vont voir ailleurs. Notre objectif, surtout dans le domaine du renseignement, est d'essayer de conserver ces profils, au moins dans le périmètre de la sécurité intérieure, c'est-à-dire de leur permettre de faire un passage en gendarmerie, en police nationale, et pourquoi pas dans les services de renseignement, qui proposent une offre très diversifiée. Restons modestes : ce n'est pas quelque chose de totalement achevé aujourd'hui. Le processus est en cours. Cependant, cela marche mieux qu'avant, et nous avons de bons recrutements.

De nombreux candidats au concours de gardien de la paix ont plus que le baccalauréat et ont acquis un bagage juridique, ce qui explique sans doute que, à l'issue du premier module de formation dont parlait Philippe Lutz tout à l'heure, nous ayons déjà à peu près 65 % de réussite. La culture juridique est tout de même assez bien ancrée.

Je veux répondre à M. Bourgi sur l'académie de police. Je vais essayer, sur ce sujet, d'être moins prudent, tout en restant dans les limites du mandat qui est le mien. L'école de Nîmes est aujourd'hui notre plus grand centre de formation, et il n'est pas question que le projet d'académie de police la mette en difficulté. Notre programme de recrutement étant beaucoup plus important que l'an passé, l'école de Nîmes a de beaux jours devant elle. En revanche, l'académie de police a vocation à accueillir le réseau de la formation. Les effectifs

qui composent aujourd'hui la direction centrale du recrutement et de la formation ont naturellement vocation à rejoindre l'académie de police et à en être le terreau de base.

Ensuite, il faut que nous construisions, avec cette académie, des programmes de formation continue pour les gradés et gardiens et des programmes de recherche. Il n'est pas question de vous dorer la pilule : nous devons accomplir des progrès dans le domaine de la recherche, compte tenu de ce que certains de nos camarades peuvent faire au plan national et de ce que certaines polices étrangères peuvent faire. Il y a là un champ à explorer avec l'académie de police. Le label dont je vous ai parlé touchera l'ensemble du réseau de formation, mais l'académie de police sera aussi un creuset de formation. Ce sera un bel établissement. Faites confiance à la police nationale pour porter le sujet conformément à ce qui nous a été demandé !

M. Philippe Lutz. – L'usage de l'arme est un point essentiel. Quand on entre dans la police, quel que soit le corps d'appartenance – il en va de même dans la gendarmerie -, il n'est pas tout à fait naturel de porter une arme et de savoir s'en servir. Toute la formation initiale vise notamment à l'aptitude au port de l'arme et au fait d'être à l'aise avec celle-ci.

Dans ce cadre, nous testons actuellement, dans les écoles de police, et plus particulièrement à Nîmes, en lien avec la sous-direction qui s'occupe de la formation initiale, des simulateurs de tirs et des simulateurs d'aide à la décision, qui doivent permettre d'acquérir une attitude naturelle vis-à-vis de l'arme, notamment pour ceux qui étaient complètement extérieurs à la police – l'immense majorité des 40 % d'externes n'ont jamais porté d'arme.

Nous pouvons également nous appuyer sur le réseau des psychologues de la police nationale. Depuis deux ans, nous avons fait un effort extrêmement important en matière de recrutement de ces contractuels.

Les formateurs généralistes apportent leurs connaissances juridiques, leurs connaissances de terrain. Les psychologues axent leur propos sur la relation à la personne, apprennent à réagir face à des personnalités différentes.

Au demeurant, la formation initiale, en la matière, n'est sans doute pas le seul élément.

Je veux citer l'exemple dramatique de l'affaire Mickaël Harpon en 2019. Lorsque celui-ci a descendu l'escalier au coin de la préfecture de police, il s'est retrouvé face à un fonctionnaire de police stagiaire, sorti quinze jours plus jours de l'école de Nîmes. J'ai discuté à plusieurs reprises avec ce fonctionnaire, très rapidement après les faits, puis lors des obsèques, puis à l'école de Nîmes, où il vient témoigner parfois de son vécu professionnel. Lors de l'événement, il s'est littéralement remis dans une bulle. Face à un individu qui venait vers lui un couteau à la main, de combien de temps a-t-il disposé pour se remémorer la technique, le cadre juridique ? Je ne suis pas certain qu'un fonctionnaire qui aurait eu quinze ans d'ancienneté aurait eu le même cheminement mental...

Globalement, 60 à 65 % des fonctionnaires font leurs trois tirs à l'année, ce qui est naturellement insuffisant. Un certain nombre de chefs de service considèrent que la formation doit se concentrer sur ces trois tirs. Comme je l'ai déjà dit au directeur général de la police nationale (DGPN) et aux directeurs territoriaux, je considère que c'est le degré zéro de la réflexion en matière de formation !

Il est beaucoup plus important de savoir maîtriser les techniques d'interpellation et d'intervention. J'ai été inspecteur avant d'être commissaire. Je l'ai été durant dix-sept ans dans le département un tantinet agité de la Seine-Saint-Denis, et je n'ai jamais utilisé mon arme ! En revanche, j'ai plusieurs fois dû procéder à des interpellations.

On peut programmer des formations de manière quasi institutionnelle, rien ne remplace le travail qui doit être fait en proximité. Il me semble essentiel, quand on forme les brigadiers-chefs ou les majors, de faire quelques rappels simples sur les gestes ou l'utilisation de la force.

Voilà quelques années, au moment de la mise en place de la police de sécurité du quotidien (PSQ), j'ai discuté avec un préfet de police qui me disait qu'il était essentiel de former les gens en école à la proximité. Je lui ai répondu que cela se faisait déjà. En effet, de très nombreuses heures de formation par des psychologues sont désormais prévues dans les écoles de police, sur le rapport à l'autre, sur la capacité à se maîtriser, avec notamment les « techniques d'optimisation du potentiel », qui sont des techniques de relaxation, de gestion du stress. Mais le plus important, c'est ce qui se passe après : l'utilisation qui va être faite de cette formation et la manière dont elle va être mise en œuvre dans les services.

Sur l'infocentre Dialogue, la situation s'améliore, mais reste largement perfectible. Je veux être très précis : nous avons une application de formation en distanciel, le « e-campus », et une application, qui s'appelle « Dialogue », où sont enregistrées toutes les informations en matière de ressources humaines et de formation. Actuellement, de petites mains réalisent un travail de fourmi en saisissant dans Dialogue ce qui a déjà été enregistré dans le e-campus, ce qui est n'est tout de même pas très satisfaisant intellectuellement. Dans un monde parfait, les données du e-campus seraient automatiquement basculées sur Dialogue. Nous travaillons à cette connexion directe, et j'ai bon espoir que nous y parviendrons en 2024. Il y va du confort et de l'amélioration des conditions de travail des agents, mais l'objectif est aussi que toutes les formations réalisées soient comptabilisées, ce qui n'est pas le cas pour le moment.

S'agissant de la proximité, le Nord est extrêmement gâté, puisque la majorité des policiers sont issus des Hauts-de-France, zone géographique la plus attractive en termes de recrutement, devant l'Île-de-France, qui, théoriquement, concentre la majorité des postes à la sortie des écoles, surtout de celles de gardiens de la paix. Nous avons développé un certain nombre de dispositifs pour préparer au concours, en lien avec 70 universités partenaires et des écoles. Les directions zonales réalisent un travail de préparation directe avec l'organisation de journées thématiques, où les épreuves des concours sont présentées.

Sur la zone Sud, cela va encore plus loin, avec quasiment une semaine complète d'entraînement pour les candidats externes – beaucoup de choses existent déjà pour l'interne.

Le nombre de candidats est bien plus nombreux qu'en Île-de-France. Je suis complètement d'accord avec vous, la connaissance du territoire est extrêmement importante, voire fondamentale. Nous réalisons un important travail en ce sens avec des universités partenaires.

Je regrette, à titre personnel, que l'Est, notamment l'Alsace, se voie beaucoup moins bien doté. Nous essayons véritablement de remédier à cette situation.

M. François-Noël Buffet, président. – Il me reste, messieurs, à vous remercier de votre présence ce matin et de vos réponses précises, qui ont permis d'éclairer nos rapporteurs et d'informer l'ensemble des commissaires du travail que vous réalisez, ainsi que de la situation de la formation dans la gendarmerie et la police nationales.

Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 11 h 30.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Jeudi 9 février 2023

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales du Sénat -

La réunion est ouverte à 16h 35.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 30.

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION
DE LOI VISANT À FACILITER LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS
DE « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » AU CŒUR DES
TERRITOIRES**

Mardi 7 février 2023

- Présidence de M. Joël Bigot, président d'âge -

La réunion est ouverte à 16 h 00.

Réunion constitutive

M. Joël Bigot, président. – En ma qualité de président d'âge, il me revient d'ouvrir la réunion constitutive de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi (PPL) visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » (ZAN) au cœur des territoires.

Je vous rappelle que la création de cette commission spéciale a été actée en séance publique mardi dernier et que ses trente-sept membres ont été nommés le lendemain, mercredi 1^{er} février, sur proposition des groupes politiques.

Nous devons donc à présent procéder à la désignation du président de la commission spéciale.

J'ai reçu la candidature de notre collègue Valérie Létard, du groupe Union Centriste.

Mme Valérie Létard est désignée présidente de la commission spéciale.

- Présidence de Mme Valérie Létard, présidente -

Mme Valérie Létard, présidente. – Mes chers collègues, je vous remercie pour votre confiance et vous propose de procéder à la constitution du Bureau de la commission spéciale.

Nous procédons, dans un premier temps, à la désignation des vice-présidents et des secrétaires.

La règle qui s'applique est celle des commissions permanentes, fixée par l'article 13 du Règlement du Sénat. En conséquence, le nombre de vice-présidents est de onze et le nombre de secrétaires de trois : quatre vice-présidents et un secrétaire pour le groupe Les Républicains ; deux vice-présidents et un secrétaire pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ; un secrétaire pour le groupe Union Centriste ; un vice-président pour le groupe Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants ; un vice-président pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste ; un vice-président pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen ; un vice-président pour le groupe Les Indépendants - République et Territoires ; un vice-président pour le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires.

Compte tenu des candidatures qui sont parvenues au secrétariat de la commission spéciale, je vous propose de désigner comme vice-présidents : pour le groupe Les Républicains, Mme Elsa Schalck, M. Jean-Raymond Hugonet, M. Stéphane Le Rudulier et M. Bruno Rojouan ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, Mme Viviane Artigalas et M. Christian Redon-Sarrazy ; pour le groupe Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants, M. Didier Rambaud ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, Mme Cécile Cukierman ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, M. Éric Gold ; pour le groupe Les Indépendants - République et Territoires, M. Emmanuel Capus ; pour le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, M. Ronan Dantec.

Conformément aux propositions formulées par les groupes, je vous propose de désigner comme secrétaires : pour le groupe Les Républicains, M. Jean-Claude Anglars ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, Mme Frédérique Espagnac ; pour le groupe Union Centriste, Mme Sonia de La Provôté.

Les vice-présidents et les secrétaires sont désignés.

Mme Valérie Létard, présidente. – Nous procédons, dans un second temps, à la désignation du rapporteur de notre commission spéciale.

J'ai reçu la candidature de notre collègue Jean-Baptiste Blanc, du groupe Les Républicains.

M. Jean-Baptiste Blanc est désigné rapporteur de la commission spéciale.

Mme Valérie Létard, présidente. – Mes chers collègues, je vous remercie de la confiance que vous nous témoignez, à Jean-Baptiste Blanc et à moi-même, pour conduire les travaux de cette commission spéciale, s'agissant d'un sujet que nous suivons depuis longtemps, ensemble et séparément, au Sénat et en dehors.

Nous avons devant nous une tâche importante, car nous savons le poids du sujet du « zéro artificialisation nette » pour les élus locaux, quel que soit leur territoire et quelles que soient leurs idées. La constitution d'une commission spéciale est symbolique de cette « mobilisation générale » du Sénat autour de cette thématique.

Notre commission spéciale s'inscrit dans la ligne directe des travaux précédents conduits dans cette assemblée, notamment au sein de la commission des affaires économiques et de la commission des finances, mais surtout au sein de la récente mission conjointe de contrôle qui est à l'origine de la proposition de loi que nous sommes chargés d'examiner. Nombre d'entre vous étaient membres de cette mission et ont cosigné ce texte.

Il nous semble bel et bien important de souligner que cette proposition de loi ne tombe pas du ciel : elle est le fruit d'un long travail d'instruction, d'audition et d'analyse que nous avons mené de manière transpartisane et collective. La mission conjointe de contrôle a conduit entre octobre et décembre derniers près d'une trentaine d'auditions, qui sont venues compléter les travaux déjà menés auparavant en 2021 et 2022. Il me semble donc que notre commission spéciale ne doit pas repartir de zéro, mais qu'elle doit s'appuyer sur ces travaux précédents, de manière constructive, en respectant l'esprit général du texte présenté en décembre dernier.

Il y aura évidemment des améliorations et modifications à apporter à ce texte, à la fois techniquement et sur des paramètres de fond. Nous envisageons d'auditionner les ministres, les administrations et les associations représentatives des collectivités pour nous assurer que l'on répondra bien aux inquiétudes des élus locaux et que les curseurs sont bien placés. Mais nous pensons aussi que le texte contient des propositions fortes qu'il sera nécessaire de défendre fermement face au Gouvernement, comme la « surface minimale de développement » garantie à chaque commune ou la prise en compte des grands projets nationaux et européens.

D'un point de vue plus politique, nous savons que l'attente des élus locaux est extrêmement forte autour du ZAN. Il s'agit à l'heure actuelle du premier sujet de préoccupation au sein des collectivités. Pourtant, le Gouvernement n'a toujours pas bougé d'un iota, en dépit des annonces et des tergiversations : à ce stade, pas de réécriture des décrets, rien sur les grands projets, rien sur les outils du ZAN, pas d'avancée sur la renaturation... Alors que le temps s'écoule depuis l'installation du nouveau ministre, et si nous comprenons tout à fait qu'il ait pris le temps de s'emparer du sujet, nous constatons un immobilisme coupable – je pèse mes mots. Compte tenu du calendrier, on peut douter que la vaste concertation des collectivités, pourtant si nécessaire, ait lieu dans de bonnes conditions.

Pour cette raison, il nous semble que c'est pleinement le rôle du Sénat que de faire des propositions et d'agir, quitte à prendre le contrepied – respectueux – du Gouvernement sur ce sujet. Il nous faut porter la voix des collectivités tout au long de la navette et prendre des positions marquées en vue des discussions à venir avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement. Ce texte nous donne la chance de rééquilibrer les discussions entre élus locaux et Gouvernement, en maintenant la pression pour que les choses avancent. Cette proposition de loi permettra une véritable négociation, en ligne directe, avec les ministres compétents et les députés qui s'intéressent au sujet, afin de faire évoluer la loi. Il nous semble donc qu'il faudra que nous défendions fermement nos propositions les plus fortes et les plus ambitieuses, sans faire la commission mixte paritaire (CMP) avant l'heure. Au contraire, il faudra que le Sénat y arrive en position de force. Nos travaux seront scrutés de près par le Gouvernement et par l'Assemblée nationale, laquelle a d'ailleurs annoncé travailler de son côté à un autre texte... Si nous savons afficher un front uni sur ce sujet, en faisant primer l'intérêt général sur les postures partisans, nous ferons avancer les choses.

Je conclus mon propos sur un point de calendrier : nous disposons de moins d'un mois pour examiner cette proposition de loi, qui comporte treize articles. Il nous faudra donc être efficaces et aller à l'essentiel. Nous devons tenir ces délais : d'une part, nous sommes tenus par les semaines d'initiative sénatoriale et, d'autre part, il est indispensable que le texte puisse être rapidement transmis à l'Assemblée nationale et examiné par elle ; nous avons intérêt à ce que les débats s'organisent autour de notre texte. Les collectivités sont aujourd'hui soumises à un calendrier et à des règles du jeu intenable, qu'il nous faut modifier très vite par la loi.

Nous allons donc réaliser trois auditions plénières ainsi qu'un nombre limité d'auditions « rapporteur », qui seront bien sûr ouvertes à tous, et ce dès demain.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur. – Pour bien cadrer nos travaux et permettre à ceux de nos collègues qui n'étaient pas membres de la mission conjointe de contrôle de disposer de tous les éléments nécessaires, je vais vous présenter brièvement les mesures contenues dans la proposition de loi.

Je commencerai par quelques remarques d'ordre général.

Premièrement, au vu des délais très serrés, et afin de travailler avec méthode, nous n'avons pas inclus de volet « fiscalité » ou de volet « financement » dans la PPL. Ces sujets nécessitent une réflexion plus globale sur la fiscalité locale, et il ne faudrait pas bouleverser les équilibres du texte sans mesurer pleinement les conséquences de telles modifications sur les collectivités. Un tel travail exige davantage de temps et l'examen du projet de loi de finances de fin d'année me semble un cadre plus approprié pour réfléchir de façon plus globale.

Deuxièmement, la position exprimée dans cette PPL est une position d'équilibre : il nous semble nécessaire de nous inscrire dans l'adaptation du cadre existant du ZAN plutôt que de viser une rupture ou une remise en cause totale. En effet, nous avons voté la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience », voilà à peine plus d'un an, et nous partageons tous l'objectif de sobriété foncière et de protection des sols, notamment agricoles. Notre PPL ne modifie ni l'objectif d'une baisse de l'artificialisation de 50 % d'ici à 2031 ni les échéances de 2031 et 2050. C'est là, il faut le dire, l'une des conditions d'un dialogue fructueux avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement.

Troisièmement, nous avons cherché à adapter en la rendant plus aisée et plus équitable l'application du ZAN chaque fois que cela était possible. Nous avons voulu répondre point par point à toutes les inquiétudes exprimées : le manque de temps pour travailler, l'absence de garanties pour les communes rurales, les insuffisances de la gouvernance, etc. Il nous semble qu'avec ces garde-fous et ces souplesses nous pourrions rassurer les collectivités sur les objectifs de réduction de l'artificialisation et sur leur application.

Les vingt propositions de la proposition de loi s'articulent autour de quatre axes.

Le premier axe est de favoriser le dialogue territorial et de renforcer la gouvernance décentralisée.

Se pose d'abord la question du calendrier : les « règles du jeu » du ZAN ne sont pas même encore fixées que déjà les collectivités seraient supposées finaliser la modification de leurs documents d'urbanisme... On sait pourtant que la concertation, surtout entre différentes collectivités, sera déterminante pour l'acceptation des objectifs du ZAN et pour leur application équitable. Nous proposons donc d'assouplir les délais qui s'imposent à la modification des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), notamment en raccourcissant les délais laissés au préfet pour approuver un projet de Sraddet. Surtout, nous souhaitons donner aux régions un an supplémentaire pour mener à bien cette modification : ainsi maximisera-t-on le temps de concertation et de travail sur le fond plutôt que les contraintes de forme.

Pour ce qui est, ensuite, de l'opposabilité du Sraddet, nous souhaitons restaurer l'intégrité de l'accord de CMP noué entre le Sénat et l'Assemblée nationale autour de la loi « Climat et résilience » : nous avons voulu que les objectifs du Sraddet s'imposent aux objectifs des documents d'urbanisme locaux dans un rapport de prise en compte et non de compatibilité. Or le décret d'application est allé à l'encontre de cet accord ; il est donc essentiel d'y revenir, car cela limitera le risque juridique pour les communes et les intercommunalités et permettra une plus grande souplesse dans la territorialisation.

Dernier point de ce premier axe, nous proposons de renforcer l'association de tous les élus locaux à la gouvernance du ZAN, en élargissant la conférence des schémas de cohérence territoriale (Scot). Cette gouvernance renforcée associera mieux le bloc local, dans un triple objectif : mieux territorialiser ; assurer un suivi des trajectoires ZAN, voire les modifier ; rendre des avis sur les « grands projets ».

Le deuxième axe est justement celui des projets structurants de demain, que la politique du ZAN devra savoir préserver et accompagner.

Nous proposons, comme le Sénat l'a déjà voté dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, de faire remonter dans une enveloppe nationale les « grands projets » nationaux et européens, afin qu'ils ne soient pas imputés aux collectivités territoriales d'implantation. Nous pensons qu'il nous faut prendre une position ferme sur ce point, car le Gouvernement pourrait souhaiter en rester à une forme de mutualisation qui ne règle absolument pas le problème « quantitatif » que ces projets posent. Si l'on ne les fait pas « sortir » dans un premier temps de l'enveloppe, l'objectif que les collectivités devront atteindre d'ici à 2031 sera non pas de - 50 %, mais, parfois, de - 80 %...

En revanche, nous proposons de mieux encadrer les projets qui relèveront de cette mesure. Des critères seraient fixés dans la loi, qui concerneraient par exemple les grands projets d'infrastructure – lignes à grande vitesse (LGV), canal Seine-Nord Europe, centrales nucléaires, etc. – et les projets, notamment industriels, nécessaires à la transition énergétique et environnementale. La conférence de gouvernance du ZAN donnerait un avis sur les projets qui pourraient entrer dans ces critères prévus par la loi. Serait prévu par ailleurs un suivi triennal de la consommation de cette enveloppe nationale.

Nous proposons aussi de renforcer la mutualisation des projets d'intérêt régional, déjà prévue par la loi. En particulier, nous proposons de donner aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) un « droit de proposition » auprès de la région, pour que les projets qu'ils portent et qui relèvent de l'intérêt général soient considérés. Nous voulons aussi que les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) tiennent mieux compte des projets d'intérêt intercommunal dans la fixation des objectifs du ZAN.

Le troisième axe de notre texte vise à mieux prendre en compte les spécificités de chaque territoire.

Le premier sujet, bien sûr, est celui de la ruralité. Nous avons écouté avec une attention particulière les associations représentatives des élus des territoires ruraux : aucune ne demande à ce jour une dispense totale de ZAN. Il nous semble important de marquer l'engagement de l'ensemble du territoire dans la réduction de l'artificialisation, et de ne pas créer un territoire « à deux vitesses ». Certaines petites villes ont par ailleurs beaucoup artificialisé, d'autres non : les dérogations fondées sur la taille nous semblent donc devoir être écartées.

Mais les inquiétudes des élus ruraux se résument en réalité à deux questions : premièrement, comment garantir que, dans la répartition des droits du ZAN, aucune commune rurale ne sera sacrifiée et ne se retrouvera purement et simplement privée de droits à construire ? Deuxièmement, comment le ZAN assurera-t-il que les projets utiles au

développement rural, mais qui ne rentreraient pas dans l'enveloppe quantitative, pourront être réalisés ? Nous avançons deux propositions en réponse directe à ces questions.

Un « minimum ZAN » universel, tout d'abord, garantirait à chaque commune l'octroi d'une enveloppe minimale de droits à construire ne pouvant être inférieure à un hectare, pour la première période de dix ans. Cela serait une garantie pour les petites communes rurales, qui auraient des droits proches de zéro en application « mathématique » des - 50 %.

Nous proposons, ensuite, d'instaurer une « part réservée » pour les projets supracommunaux. Cette part serait fixée et réservée au niveau de la région ou des Scot. L'idée est que 10 % ou 15 % de l'enveloppe totale soient « mis en réserve » au profit des communes faiblement « dotées » par le ZAN. Ainsi, même une petite commune qui aurait consommé le peu de droits qu'elle aura obtenu grâce à la territorialisation pourrait obtenir une petite « rallonge » pour un projet particulièrement important pour l'ensemble du territoire. Je rappelle par ailleurs que les communes placées sous le régime du règlement national d'urbanisme (RNU), c'est-à-dire la majorité des communes rurales, ne seront pas soumises à des objectifs chiffrés de ZAN : elles sont d'ores et déjà moins contraintes.

Nous proposons aussi de préciser les critères qui, dans le Sraddet, présideront à la territorialisation, afin d'offrir les mêmes garanties qu'au niveau des Scot, notamment la prise en compte des efforts passés.

Nous souhaitons en outre donner aux maires la possibilité de délimiter des périmètres de densification, dans le cadre desquels le remplissage des dents creuses et la densification ne seraient pas comptabilisés comme de l'artificialisation. Cette disposition répond à la difficulté que nous avons identifiée quant au traitement des parcs et des jardins dans la nomenclature proposée par le Gouvernement, laquelle est par ailleurs de nature réglementaire.

Nous avons aussi souhaité prendre en compte la situation particulière des communes confrontées au recul de trait de côte, en faisant en sorte que la relocalisation des activités et bâtiments menacés par le trait de côte ne pèse pas sur le compte foncier des communes : les terres perdues au profit de la mer ne sauraient être retenues contre elles...

Enfin, nous demandons au Gouvernement de se pencher sur la situation particulière de l'outre-mer, car ses spécificités – insularité, diversité de l'habitat, topographie... – justifient une approche différenciée.

Un dernier axe vise à donner aux élus locaux les outils pour « faire le ZAN », car de tels outils manquent aujourd'hui cruellement.

En matière de données, nous souhaitons prévoir la mise à disposition gratuite, par l'État, des données précises et harmonisées de consommation d'espace et d'artificialisation. À défaut de ces données d'État, il nous semble qu'il faut autoriser les Scot, les EPCI et les communes à continuer d'utiliser leurs données propres, recueillies, parfois, depuis quinze ou vingt ans *via* les observatoires locaux, car il faut assurer la continuité de la mesure.

Nous souhaitons de surcroît garantir la prise en compte immédiate – et non uniquement à compter de 2031 – des efforts de renaturation. Il serait à la fois contreproductif

et injuste de ne pas le faire : il faut compléter la loi sur ce point, afin que les maires soient réellement soutenus dans leur politique de renaturation.

Quant à la thématique de la période transitoire, elle est très importante, en particulier pour les élus locaux dans leur action quotidienne. En attendant la modification des documents d'urbanisme, qui permettra de limiter les constructions et de refuser les permis contraires aux objectifs qui y seront définis, les élus sont démunis face aux demandes d'autorisation, parfois abusives, ou face aux achats de terrains constructibles, parfois spéculatifs. Pourtant, depuis 2021, les communes et les EPCI sont tenues de limiter la consommation d'espace ! Comment tenir les - 50 % si l'on ne peut limiter la construction qu'à compter de 2027 ?

Nous souhaitons donc donner aux maires des outils très concrets pour mieux contrôler les projets qui leur sont soumis au regard du ZAN.

D'une part, nous proposons de créer un « sursis à statuer ZAN », qui permettra au maire, s'il le souhaite, de ne pas octroyer un permis qui mettrait ostensiblement en danger l'atteinte des objectifs ZAN. D'autre part, nous plaçons pour l'instauration d'un « droit de préemption ZAN », qui permettra au maire d'éviter la captation de tout le foncier utile aux projets publics, par exemple en préemptant des friches représentant un potentiel de renaturation ou de recyclage foncier.

Voilà, mes chers collègues, la vingtaine de propositions prévues par la PPL qui vous est soumise, laquelle vise à répondre aux inquiétudes et à apaiser la mise en application du ZAN au sein des territoires.

Mme Valérie Létard, présidente. – Mes chers collègues, je souhaite vous indiquer dès à présent quelles sont les dates prévues pour les auditions plénières que nous organiserons et pour l'examen de cette proposition de loi par notre commission spéciale.

La semaine prochaine, mardi 14 février, deux auditions seront organisées : nous recevrons, à 16 heures, Mme Laurence Rouède, vice-présidente de la région Nouvelle-Aquitaine en charge de l'aménagement du territoire, qui portera la voix de Régions de France, et, à 17 heures 30, les ministres M. Christophe Béchu et Mme Dominique Faure.

Après la suspension des travaux parlementaires, nous organiserons une dernière audition plénière, le mercredi 1^{er} mars à 16 heures 30 ; nous y entendrons, sous forme de table ronde, les associations d'élus locaux du bloc communal : l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), l'Association des maires ruraux de France (AMRF), Intercommunalités de France (AdCF) et la Fédération nationale des Scot.

Quant au calendrier d'examen de la proposition de loi par notre commission spéciale, il s'établit comme suit : le délai limite pour le dépôt des amendements de commission est fixé au vendredi 3 mars à 12 heures ; l'examen du rapport et du texte de la commission aura lieu mercredi 8 mars à 16 heures 30 ; le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au lundi 13 mars à 12 heures ; l'examen des amendements de séance par la commission aura lieu mardi 14 mars à 9 heures 30, et l'examen du texte en séance publique le mardi 14 mars à partir de 16 heures et le soir.

Mme Françoise Gatel. – Toutes mes félicitations, madame la présidente, monsieur le rapporteur, pour les étapes déjà franchies ; le travail réalisé sous votre houlette est fort apprécié dans les territoires.

Je dirai un mot du financement du ZAN – si ce thème n’est pas traité, c’est en conscience, comme vous l’avez rappelé, monsieur le rapporteur : autant le Sénat s’est attaqué avec réalisme à la question de notre capacité d’atteindre nos objectifs, autant le sujet du financement – reconstruction de la ville sur la ville, friches agricoles et industrielles – reste pendant. L’effet du ZAN sur le financement des collectivités par le biais de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est énorme : ce principe d’une absence nette d’artificialisation vient percuter le fondement même des dotations, avec un impact collatéral très fort sur les finances locales.

Le groupe de travail du président Larcher sur la décentralisation et la déconcentration comporte un volet relatif aux finances locales. Dans le rapport qui sera issu des travaux de la commission spéciale, il faudra au moins une phrase sur la nécessité pour le Gouvernement de lancer avec nous une réflexion globale sur les finances locales. En la matière, nous allons au-devant de découvertes assez extraordinaires auxquelles nous ne sommes pas préparés...

M. Philippe Pemezec. – Je voudrais exprimer mon mécontentement : le ZAN est une nouvelle étape dans le processus qui consiste à étouffer les prérogatives des maires en matière d’urbanisme, de construction et d’aménagement. Il est dommage qu’après avoir transféré aux régions la compétence en matière d’aménagement du territoire on contraigne encore davantage les maires par ces nouvelles dispositions. Il y a là une nouvelle atteinte à la démocratie locale et au pouvoir des élus locaux, sans compter que l’on va favoriser un urbanisme fait de tours : à défaut d’étaler, c’est dans le ciel que l’on construira.

Il eût fallu davantage de souplesse. À quelle échelle, plus ou moins contraignante, les 50 % seront-ils calculés ? À l’échelle d’un projet, d’un territoire, du département, de la région ? Quoi qu’il en soit, je suis révolté par cette amputation des pouvoirs d’aménagement et d’urbanisme du maire : il est urgent de tourner une nouvelle page de la décentralisation.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je salue le travail déjà accompli, s’agissant d’un exercice complexe de politique-fiction : il faut anticiper les problèmes qui risquent de se poser. *Quid* de l’articulation du ZAN avec les politiques publiques identifiées comme prioritaires, déploiement des énergies renouvelables, logement ? Il faudra, à cet égard, un dialogue clair avec le Gouvernement : comment fait-on quand il y a contradiction ou incompatibilité entre différents objectifs ?

Pour ce qui est de la gouvernance du ZAN dans la durée, elle promet malheureusement d’être complexe...

Quant au compte foncier national, deux grands projets de 20 000 hectares chacun suffiraient déjà à en grignoter une bonne part, rendant irréaliste la perspective des - 50 % ; encore faudra-t-il comptabiliser l’enveloppe réservée aux projets supracommunaux. Il est indispensable de se livrer à des exercices de calcul concret : la marge de manœuvre des collectivités risque de se réduire à peau de chagrin.

Je rebondis sur ce qu’a dit Françoise Gatel au sujet de la fiscalité : qui va payer ? L’idée circule d’instaurer une compensation pour les territoires dont l’effort de réduction de

l'artificialisation sera supérieur à 50 %, qui vont voir leur potentiel foncier constructible, donc leurs recettes, diminuer dans les années à venir. On n'y échappera pas : une telle compensation pourrait être le carburant du ZAN.

Mme Sonia de La Provôté. – Cette PPL est le fruit d'un travail considérable, dans les circonstances « diplomatiques » que l'on sait.

Sur la question des projets d'intérêt national et européen, il faut être extrêmement prudent : quand une prison – d'intérêt national – s'installe sur un territoire, c'est à la demande de l'État, mais un tel équipement « mange » beaucoup de foncier sans que les dimensions de développement durable ou d'intérêt européen apparaissent clairement... Prenons garde à la définition des critères !

Quid du devenir de la conférence des Scot ? Cette instance a beaucoup œuvré en matière d'« interScot », démarche essentielle pour traiter, avec un regard différent du regard régional, la question des enveloppes ZAN.

Par ailleurs, le besoin d'ingénierie est réel dans les territoires : les élus doivent disposer de leurs propres outils de suivi du ZAN, d'un regard autonome, *bottom up*, sans dépendre de l'État pour mesurer et évaluer l'artificialisation. Il faudra peut-être aussi se battre pour distinguer l'artificialisation de l'imperméabilisation, cette dernière ayant un impact de stérilisation complète du foncier.

La question de la maîtrise du foncier par les collectivités est un enjeu très important : en la matière, il faut diversifier au maximum les outils *ad hoc* dont disposeront les élus pour lutter contre la spéculation très intense qui se développe dans les cœurs de bourg des petites communes au niveau des logements vides, des pas-de-porte vides et des friches – pour ce qui est de réussir le ZAN, c'est là qu'est l'or de demain.

Sur les questions de renaturation, il faut jeter les bases d'une méthode de fonctionnement : qui dit « artificialisation nette » dit du « plus » et du « moins » ; la solidarité entre les territoires va se jouer aussi sur le « plus ». Si certains territoires acceptent de renaturer, ce ne sera qu'en contrepartie de ce qui sera versé au pot commun à l'échelle, par exemple, d'une intercommunalité.

Mme Valérie Létard, présidente. – Nous auditionnerons demain à 9 heures 30 M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), et M. Jean-Baptiste Butlen, sous-directeur de l'aménagement durable.

La réunion est close à 16 h 45.

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION
DE LOI VISANT À RENFORCER LA PRÉVENTION ET LA LUTTE
CONTRE L'INTENSIFICATION ET L'EXTENSION DU RISQUE
INCENDIE**

Mardi 7 février 2023

- Présidence de M. Jacques Le Nay, président d'âge -

La réunion est ouverte à 13 h 50.

Réunion constitutive

M. Jacques Le Nay, président. – En ma qualité de président d'âge, il me revient d'ouvrir la première réunion de la commission spéciale sur la proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, dont la composition a été confirmée en séance publique la semaine dernière.

Conformément au Règlement du Sénat, nous allons tout d'abord désigner le président de la commission.

J'ai reçu la candidature de M. Jean Bacci, qui était co-rapporteur de la mission conjointe de contrôle relative à la prévention et à la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, qui a inspiré cette proposition de loi. Je rappelle que cette mission a été menée par les commissions des affaires économiques et de l'aménagement du territoire et du développement durable.

M. Jean Bacci est désigné président de la commission spéciale.

- Présidence de M. Jean Bacci, président -

M. Jean Bacci, président. – Je vous remercie pour votre confiance et vous propose de procéder à la constitution du Bureau de la commission spéciale.

Nous procédons, dans un premier temps, à la désignation des vice-présidents et des secrétaires.

La règle qui s'applique est celle des commissions permanentes, fixée par l'article 13 du Règlement du Sénat. En conséquence, le nombre de vice-présidents est de onze et le nombre de secrétaires de trois : trois vice-présidents et un secrétaire pour le groupe Les Républicains ; deux vice-présidents et un secrétaire pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ; un vice-président et un secrétaire pour le groupe Union Centriste ; un vice-président du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants ; un vice-président pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste ; un vice-président pour le groupe du Rassemblement démocratique et social européen ; un vice-président pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires ; et un vice-président pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires.

Compte tenu des candidatures qui sont parvenues au secrétariat de la commission spéciale, je vous propose de désigner comme vice-présidents : pour le groupe Les

Républicains, Mme Florence Lassarade, M. Jean Pierre Vogel et M. Laurent Burgoa ; pour le groupe Socialiste, Républicain et Écologiste, Mme Gisèle Jourda et Mme Laurence Harribey ; pour le groupe Union Centriste, Mme Brigitte Devésa ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, Mme Patricia Schillinger ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, M. Fabien Gay ; pour le groupe du Rassemblement démocratique et social européen, Mme Nathalie Delattre ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, Mme Vanina Paoli-Gagin ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, Mme Monique de Marco.

Conformément aux propositions formulées par les groupes, je vous propose de désigner comme secrétaires : pour le groupe Les Républicains, Mme Françoise Dumont ; pour le groupe Socialiste, Républicain et Écologiste, Mme Angèle Préville ; pour le groupe Union Centriste, M. Jacques Le Nay.

Les vice-présidents et les secrétaires sont désignés.

M. Jean Bacci, président. – Nous procédons, dans un second temps, à la désignation des rapporteurs de notre commission spéciale, dont je précise qu'ils seront membres de droit du Bureau.

J'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, M. Olivier Rietmann et pour le groupe Union Centriste, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Pascal Martin.

M. Olivier Rietmann, Mme Anne-Catherine Loisier et M. Pascal Martin, sont désignés rapporteurs de la commission spéciale.

M. Jean Bacci, président. – La proposition de loi qui nous réunit aujourd'hui constitue la traduction législative du rapport de la mission conjointe de contrôle, fruit d'un long cycle d'auditions engagé dès le printemps 2022, avant le début d'une saison de feux particulièrement dévastatrice. En 2021, notre collègue vice-présidente du Sénat, Pascale Gruny, préconisait déjà la traduction des travaux de contrôle en proposition de loi.

Le rapport d'information met en évidence l'accroissement du risque incendie, lequel se manifeste de quatre manières.

On constate premièrement une intensification du risque incendie : en région méditerranéenne, les surfaces brûlées pourraient augmenter de 80 % d'ici à 2050. Du fait de la hausse de la fréquence des feux, les espaces boisés pourraient peu à peu laisser place à des maquis.

La deuxième tendance est l'extension géographique du risque. En 2050, près de 50 % des forêts métropolitaines pourraient être concernées par un risque incendie élevé, contre un tiers en 2010. Cette extension a été particulièrement remarquée l'an passé, lorsque près de 2 000 hectares ont brûlé dans les Monts d'Arrée, en Bretagne.

La troisième tendance est l'extension temporelle du risque. La période à risque fort sera trois fois plus longue à l'avenir, et les feux hivernaux devraient se multiplier.

La quatrième et dernière tendance est le développement d'incendies de végétations et de terres agricoles.

Dans notre rapport, nous constatons que si la stratégie française de lutte est un modèle en Europe et dans le monde, cet atout ne suffira plus à faire face à l'augmentation du risque incendie, notamment à l'émergence de feux hors normes.

Pour répondre à ce défi, le rapport d'information a formulé soixante-dix recommandations, regroupées en huit axes. La proposition de loi, qui comporte trente-huit articles, a évidemment retenu les seules recommandations de rang législatif. Les articles sont répartis au sein de titres qui reflètent fidèlement les axes de réflexion du rapport. Les rapporteurs vous présenteront brièvement leur contenu dans quelques instants.

Notre commission spéciale devrait se réunir à trois reprises après cette réunion constitutive.

Une première réunion permettra d'entendre les trois ministres en charge de la politique de défense des forêts contre les incendies – ministres de l'intérieur, de la transition écologique et de l'agriculture. Cette réunion pourrait se dérouler la semaine du 13 mars, sous réserve de la disponibilité de ces membres du Gouvernement.

La deuxième réunion portera sur l'examen des amendements de commission et l'adoption du rapport et pourrait se dérouler la semaine du 20 mars, ou la semaine suivante, celle du 27 mars, à 13 heures 45, en fonction de l'ordre du jour de la séance publique.

Une troisième réunion nous permettra enfin d'examiner les amendements de séance publique, qui se tiendra le mardi 4 avril à 13 heures 45, avant l'examen en séance publique.

Le délai limite de dépôt des amendements de commission serait vraisemblablement fixé au vendredi précédant notre deuxième réunion, à douze heures, et celui des amendements extérieurs au lundi précédant notre troisième réunion. Il reviendra à la Conférence des présidents, dans les semaines qui viennent, d'inscrire le texte à l'ordre du jour de la séance publique.

D'ici à l'examen du texte en commission, nous mènerons avec les rapporteurs un certain nombre d'auditions auxquelles nous vous convions, mes chers collègues. Pour faciliter votre participation, ces auditions pourront être accessibles en visioconférence. Le programme vous sera envoyé dans les meilleurs délais, et régulièrement mis à jour pour vous donner la plus grande visibilité possible.

Enfin, j'estime qu'aucun déplacement ne semble nécessaire à la conduite des travaux de nature législative. Je rappelle que dans le cadre de nos précédents travaux, nous nous sommes rendus dans le Var et en Gironde.

Je donne à présent la parole aux rapporteurs, pour une brève présentation du texte.

M. Pascal Martin, rapporteur. – Je me réjouis que cette proposition de loi soit prochainement inscrite à l'ordre du jour.

Les recommandations de notre rapport d'information étaient regroupées en huit axes suivant un ordre chronologique, de la stratégie d'anticipation au reboisement post-incendie, en passant par la sensibilisation et la lutte.

La proposition de loi vise à traduire les recommandations législatives de ce rapport, en suivant la même structuration chronologique.

Le titre I^{er} porte sur la stratégie nationale et territoriale permettant de renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie. Les articles 1^{er} à 7 prévoient notamment l'élaboration d'une stratégie nationale et interministérielle ; la fixation de la liste des territoires réputés particulièrement exposés au risque d'incendie par voie réglementaire ; l'encouragement à l'élaboration de plans de protection des forêts contre les incendies ; l'extension de la défense de la forêt contre les incendies (DFCI) aux surfaces de végétation et aux surfaces agricoles ; l'intégration systématique du risque incendie dans les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) ; ou encore la création de délégations à la protection de la forêt, inspirées par la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM).

Le titre II prévoit de mieux réguler les interfaces entre la forêt et les zones urbaines afin de réduire les départs de feux et la vulnérabilité des personnes et des biens. Il comprend plusieurs articles visant à améliorer l'application des obligations légales de débroussaillage (OLD) qui constituent une mesure essentielle de prévention contre les incendies, permettant de limiter les départs de feux, d'en diminuer l'intensité, d'en limiter la propagation et de renforcer la défendabilité des habitations. L'article 11 prévoit de rendre la franchise obligatoire dans les contrats d'assurance habitation en cas de non-respect des OLD.

Ce titre comporte également des mesures de nature urbanistique. L'article 12 prévoit par exemple d'étendre plus largement la réalisation des plans de prévention des risques incendies de forêt dans les territoires particulièrement exposés au risque incendie.

Cette proposition de loi prévoit également l'envoi systématique de cartes d'aléas adressées par le préfet aux collectivités territoriales compétentes dans l'ensemble des territoires exposés au risque incendie.

Enfin, l'article 14 vise à accroître la résistance des bâtiments aux incendies de forêt.

Le titre VI comporte des mesures de sensibilisation des populations au risque incendie. Il prévoit de s'appuyer sur la filière de responsabilité élargie du producteur (REP) pour financer des actions de communication visant à prévenir l'abandon de mégots et inscrit dans la loi l'interdiction de fumer dans un bois ou une forêt classés à risque d'incendie pendant la période à risque.

Le titre VII prévoit enfin de doter les forces de lutte contre l'incendie de moyens supplémentaires *via* des exonérations fiscales de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et de malus écologique.

Pour atteindre l'objectif de 250 000 sapeurs-pompiers volontaires d'ici à 2027, l'article 34 instaure par ailleurs une réduction de cotisations patronales pour les entreprises et administrations en contrepartie de la disponibilité de leurs employés et agents exerçant en tant que sapeurs-pompiers volontaires.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Je suis heureuse que les travaux de fond que nous avons menés depuis plusieurs mois puissent trouver une traduction *via* cette proposition de loi. Je salue la constitution d'une commission spéciale, car l'éclatement des

compétences entre les administrations a régulièrement été pointé comme un élément de faiblesse, tant pour la politique forestière que pour notre stratégie de sécurité civile. Nous espérons que ce choix permettra au Sénat d'être mieux et plus vite entendu.

En tant que présidente du groupe d'études forêt et filière bois, j'ai beaucoup insisté durant nos travaux sur l'intérêt d'une meilleure gestion des forêts et des espaces naturels pour améliorer la prévention des incendies. Une gestion durable et préventive contribue non seulement à l'atteinte de nos objectifs économiques et de décarbonation, mais elle permet aussi d'améliorer la résilience des massifs face au risque croissant d'incendie.

C'est dans cet esprit que le titre III de la proposition de loi vise à promouvoir la sylviculture comme outil de protection des forêts contre l'incendie.

L'article 16 propose ainsi d'abaisser le seuil d'obligation d'élaboration d'un plan de gestion à 20 hectares, contre 25 hectares actuellement. Ce sont ainsi 500 000 hectares et 20 000 propriétaires supplémentaires qui disposeront de ce document.

La gestion de la forêt privée étant aujourd'hui un enjeu majeur, un effort supplémentaire de conseil aux propriétaires sera demandé au Centre national de la propriété forestière *via* l'article 18, qui prévoit une généralisation des visites d'étape. En outre, nous proposons, avec l'article 20, d'ajuster le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (Defi), toujours dans cette optique de dynamiser la petite propriété forestière.

En parallèle, les documents-cadres régionaux seront complétés par un volet spécifique au risque incendie – c'est l'article 15 – et un réseau de référents défense des forêts contre l'incendie sera également mis en place au sein du Centre national de la propriété forestière – c'est l'article 19.

En ce qui concerne les OLD, j'indiquerai simplement que nous prévoyons d'accompagner les acteurs au travers d'un certain nombre de dispositions fiscales et d'une mobilisation accrue des collectivités territoriales sur le volet de l'information, qui est essentiel.

Le titre VIII intervient, lui, en aval des sinistres et vise à reboiser les parcelles brûlées et à reconstituer des forêts plus résilientes après les incendies.

En ce sens, l'article 35 prévoit de conditionner plus strictement les aides publiques à un choix d'essences adaptées aux stations forestières et à leur évolution prévisible en raison du changement climatique, à la diversité des essences et au maintien de zones pare-feu dans les territoires exposés au risque incendie, sans négliger les besoins en production de bois.

Pour le reste, ce titre vise à encourager la souscription d'une assurance incendie par les propriétaires forestiers.

Je forme le vœu que cette proposition de loi fasse l'objet de débats constructifs et qu'elle débouche sur des actions efficaces.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Je m'associe à mes collègues co-auteurs de la proposition de loi et me réjouis qu'une traduction législative de nos travaux aboutisse.

Le titre IV complète le cadre existant de défense des forêts contre l'incendie, en l'intégrant davantage à la gestion forestière.

Les articles 21, 23 et 24 renforcent ainsi les synergies existant entre la gestion de la forêt et sa protection par la DFCI, au travers de la complémentarité des voies d'accès et du recours à une approche par massifs permettant de mieux quadriller et cartographier nos forêts. Les plans de protection des forêts contre l'incendie sont un outil extraordinaire de concertation, surtout quand ils sont déclinés à l'échelle des massifs.

Enfin, nous proposons que les maires des communes dotées d'un plan de protection des forêts contre l'incendie (PPFCI), d'un plan intercommunal de débroussaillage et d'aménagement forestier (Pidaf) ou de tout document cartographié relatif à la protection des forêts contre l'incendie puissent disposer d'un droit de préemption présentant un enjeu au regard de la défense des forêts contre l'incendie, les parcelles forestières ainsi acquises étant soumises de fait au régime forestier afin d'en assurer une gestion durable et pérenne.

J'en viens au titre V sur la mobilisation de l'agriculture dans la protection des forêts et des espaces naturels.

Certaines activités agricoles et pastorales jouent un rôle reconnu dans la protection des forêts contre l'incendie. Un rapport datant d'il y a plus de vingt ans appelait à la création d'une « ligne Maginot » de la gestion des espaces forestiers et naturels, mais force est de constater que, depuis lors, ce levier a été un peu oublié.

C'est pourquoi l'article 25 prévoit que l'indemnité de défrichement puisse être minorée plus facilement, mais à des conditions strictes, lorsqu'une valorisation agricole contribue à réduire le risque incendie.

Au-delà de ce rôle traditionnel de pare-feu, nous proposons de réfléchir à une approche intégrée de la DFCI, en l'étendant aux surfaces de végétation et aux surfaces agricoles. En effet, environ un tiers des surfaces brûlées sont des espaces non boisés – friches, landes ou terres agricoles. Des coupes de végétation pourraient ainsi utilement être réalisées dans les zones à risque, à l'interface entre terres agricoles et forêts, afin de protéger autant les forêts que les parcelles.

Les articles 28 et 29 permettent à cette fin au préfet de prescrire la réalisation de travaux agricoles la nuit ou de mettre en place des coupures de combustible en lisière avec les espaces forestiers. Il s'agit d'un outil qui sera mis à la disposition du préfet, lequel ne l'utilisera qu'en cas de risque très sévère.

Ces volets, qui contribuent à renforcer la défense des forêts contre l'incendie et à étendre la DFCI à de nouveaux territoires, témoignent de notre conviction qu'une approche globale est nécessaire pour affronter l'intensification et l'extension du risque incendie.

Mme Brigitte Devésa. – Éluée des Bouches-du-Rhône, un département régulièrement durement touché par les incendies, je suis heureuse de faire partie de cette commission spéciale. J'ai été pendant six ans première vice-présidente du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Bouches-du-Rhône. J'espère que notre travail sera fructueux.

Mme Marta de Cidrac. – Même si je ne suis pas élue d'un département du sud de la France, qui englobe des départements auxquels on pense spontanément lorsque l'on

parle d'incendies, je sais que nous avons été très inquiets que les Yvelines ne s'embrasent en 2022. Je suis donc ravie de participer à cette commission.

Mme Patricia Schillinger. – L'Alsace a aussi été touchée par les feux l'été dernier. Nous avons été aidés par des pompiers venus des autres pays européens. Je voudrais donc savoir si ce texte comporte un volet européen.

M. Jean Bacci, président. – Pas pour l'instant. Une réflexion est en cours. Le Président de la République a en effet demandé à M. Hubert Falco de travailler sur la protection civile. À l'issue de cette réflexion, notre texte sera peut-être amendé, à moins qu'une autre proposition de loi ne soit déposée.

M. Pascal Martin, rapporteur. – Une doctrine opérationnelle nationale existe depuis 40 ans ; elle a fait la preuve de son efficacité, car les surfaces boisées incendiées ont régulièrement diminué. Toutefois, aujourd'hui, nous sommes confrontés à des incendies hors normes, qui concernent tout le territoire national, durant toute l'année. Certains feux démarrent en janvier et durent jusqu'en septembre. À l'échelle européenne prévaut un principe de solidarité. Pendant des années, les Français ont apporté une solidarité opérationnelle aux autres pays européens, comme le Portugal, l'Italie ou la Grèce, mais l'année dernière, nous avons dû demander leur aide. Quant aux moyens aériens, ils relèvent du budget de l'État, et non des SDIS.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure. – Cette proposition de loi s'intéresse aux ressources matérielles et humaines disponibles sur le terrain, notamment les sapeurs-pompiers volontaires. Cela inclut, le cas échéant, les ressources européennes.

Mme Nathalie Delattre. – Je constate que tous les sénateurs de la Gironde sont membres de cette commission, ce n'est pas un hasard, car notre département a été très fortement touché par les incendies l'an dernier. Cette proposition de loi découle du travail de la mission conjointe de contrôle sénatoriale relative à la prévention et à la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie. Quelle sera notre latitude pour la compléter ? Nous avons constaté l'an dernier, lors des incendies, que des sapeurs-pompiers volontaires salariés avaient eu des difficultés pour s'absenter de leur travail. Cette question des sapeurs-pompiers volontaires mérite d'être posée. Nous devrions aussi réfléchir à un *Buy European Act*. Pourrions-nous enrichir ce texte ?

M. Jean Bacci, président. – C'est ce que nous essaierons de faire pendant un mois et demi.

Mme Florence Lassarade. – La stratégie de DFCI de la forêt des Landes de Gascogne date de 1949. Elle a été conçue et financée par les propriétaires forestiers et les communes : c'est un modèle très particulier ; le résultat est que les moyens fournis par l'État sont très inférieurs à ce qu'ils sont ailleurs. Certes il s'agit de forêts de rapport, mais il me semble qu'il serait pertinent d'accroître la visibilité sur le terrain des pompiers qui font de la prévention. Il ne s'agit pas de leur demander de porter des gilets jaunes, mais une présence renforcée en forêt dissuaderait les pyromanes. Il est dommage que les élus du Sud-Ouest aient été peu représentés au sein de la mission conjointe de contrôle du Sénat. Il est vrai que l'on n'imaginait pas que notre région puisse connaître de tels feux, voire mégafeux. Il est crucial de mettre l'accent sur la prévention.

M. Jean Bacci, président. – Il existe deux façons de traiter la question des incendies : d'une part, la préparation du territoire en amont, pour prévenir l'apparition des feux et les contenir plus facilement s'ils apparaissent, et d'autre part, l'action de lutte contre le feu ensuite, lorsqu'il s'est déclaré. Les deux aspects sont aussi importants l'un que l'autre, mais les économies réalisées par un effort de prévention sont considérables : 200 000 euros dépensés en amont pour aménager un massif forestier pour prévenir les incendies permettent d'économiser 4 ou 5 millions d'euros qui auraient ensuite été nécessaires pour les éteindre.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – La presse parle souvent de mégafeux, mais nous n'en avons pas en France, notamment grâce à notre système de prévention et d'intervention très rapide. On attribue plutôt le terme de mégafeux aux incendies qui ont lieu aux États-Unis, en Australie ou en Sibérie, où un feu brûle depuis plusieurs mois et a déjà ravagé des centaines de milliers d'hectares : il s'agit de feux sur lesquels l'intervention humaine est impuissante et qui ne peuvent s'éteindre qu'à la faveur d'un changement de la météo. En France, on a plutôt des grands feux ou des feux hors normes.

M. Daniel Gremillet. – Plus aucun territoire n'est désormais à l'abri du risque d'incendie. Les Vosges en ont fait l'expérience en 2022. Il convient de réfléchir aussi aux moyens aériens et de ne pas se limiter, en la matière, à une approche centrée sur la France, qui serait trop restrictive, car l'important, c'est la rapidité d'action. Dans certains massifs difficiles d'accès, l'appui aérien est essentiel. Pour couvrir l'est de la France, qui est proche de la Forêt noire, il serait sans doute pertinent d'envisager une répartition des moyens aériens à une échelle plus large que l'hexagone.

Il faut aussi s'interroger sur les moyens de transport. Dans certains cas, ce sont les agriculteurs qui ravitaillent les pompiers en eau avec leurs tonnes à lisier. Il convient donc de réfléchir à l'architecture des moyens de transport et de logistique en appui des pompiers, comme c'est le cas pour le déneigement, assuré par les agriculteurs dans certains territoires.

Mme Laurence Harribey. – Après les feux que l'on a connus, il n'est pas étonnant que cette commission spéciale compte les six sénateurs girondins !

Cette proposition de loi vise à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie. Ce titre est ambitieux, mais lorsqu'on lit le texte, on constate que beaucoup d'aspects n'y figurent pas, comme les SDIS par exemple. Nous sommes nombreux à vouloir enrichir le texte. J'espère que nous ne serons pas bridés par les articles 45 et 40 de la Constitution, car lorsqu'on touche aux SDIS, on touche à leur financement. Un rapport de l'Assemblée des départements de France (ADF) formule des propositions. Nous devons en tenir compte. Il ne faudrait pas qu'un périmètre d'application de l'article 45 de la Constitution relatif aux cavaliers législatifs trop restreint ne réduise l'intérêt de cette initiative.

M. Pascal Martin, rapporteur. – Notre mission d'information a été créée avant les incendies de l'été 2022. Elle était motivée par les feux qui avaient eu lieu dans le Var en 2021. Nous étions d'ailleurs sur le point de rendre notre rapport d'information quand les incendies à La Teste-de-Buch et Landiras se sont déclarés. Le président Larcher s'est alors déplacé en Gironde, tout comme notre commission. Nous n'avons pas l'ambition d'avoir réglé tous les problèmes avec nos travaux et la proposition de loi qui en a résulté.

Mme Kristina Pluchet. – Les incendies ne concernent plus seulement le sud de la France. En Normandie, nous sommes touchés tous les étés depuis 2019, à cause du stress

hydrique. Les pompiers sont désemparés ; ils sont insuffisamment formés et équipés pour faire face à ces phénomènes hors normes. Le manque d'équipements est crucial. Les camions-citernes sont trop petits. En 2019, nous avons ainsi perdu 200 hectares de terres agricoles en une heure !

M. Jean Bacci, président. – L'acculturation au feu devient une nécessité dans tous les territoires. Cette problématique, qui ne concernait que le sud de la France, concerne désormais toute la France. Dans le Var, les pompiers sont aguerris, équipés. Grâce aux bénévoles des comités communaux feux de forêts (CCFF), qui sont en permanence sur le terrain, les départs de feux sont identifiés rapidement, ce qui permet d'intervenir immédiatement. Nous devons faciliter le partage des expériences entre les départements, croiser les approches pour que chacun puisse être plus efficace, car il n'y a pas de solution miracle.

M. Olivier Rietmann, rapporteur. – Il conviendrait d'autoriser le préfet, en cas de risque d'incendie sévère, à intervenir pour modifier les pratiques agricoles, notamment lors de la récolte : des machines moissonnent des centaines d'hectares, sans quadrillage particulier, sans protection par un outil à dent. Or les territoires du nord de la France sont désormais concernés par le développement d'incendies de végétations et de terres agricoles. On ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion sur les pratiques agricoles.

M. Daniel Gremillet. – Quel jour auront lieu les auditions ?

M. Jean Bacci, président. – Nous essaierons de tenir nos réunions le mardi à cette heure si vous en êtes tous d'accord.

La réunion est close 14 h 35.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET LES CHOIX DE L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE FRANÇAISE

Jeudi 9 février 2023

- Présidence de Mme Sonia de La Provôté, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Audition de Mme Dominique Le Guludec, présidente de la Haute autorité de santé

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nous commençons les travaux de notre commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française – car les deux sujets sont liés. Pour cette première audition, nous recevons la professeure Dominique Le Guludec, présidente de la Haute Autorité de santé (HAS), accompagnée de Mme Fabienne Bartoli, directrice générale de la HAS, que je remercie de s'être mobilisées dans un délai très bref.

Si la HAS n'est pas directement responsable du suivi ni de la gestion des pénuries, elle est chargée d'évaluer le service attendu des médicaments et d'émettre des avis sur leurs conditions de prescription ou d'utilisation. Au-delà, la HAS contribue à l'évaluation de la qualité de la prise en charge sanitaire de la population par le système de santé.

C'est pourquoi il nous semblait intéressant de vous auditionner dès aujourd'hui, pour entendre d'emblée une analyse des conséquences des pénuries sur la prise en charge des patients, car il s'agit bien d'une question de santé publique.

La HAS émet aussi des recommandations de bonnes pratiques à destination des professionnels de santé et certifie les hôpitaux : sans doute pourrez-vous nous éclairer également sur la manière dont les difficultés d'approvisionnement affectent les stratégies thérapeutiques et, plus largement, le travail des professionnels de santé. Nous vous interrogerons sur la meilleure manière de les accompagner.

Nous souhaiterions, madame la présidente, que vous puissiez formuler dans une brève présentation introductive vos principaux constats sur la situation actuelle et sur le rôle que la HAS peut être amenée à jouer dans la prévention des pénuries ou les réponses à y apporter – d'autant que les pénuries de médicaments ne sont pas un phénomène récent.

Avant de vous passer la parole, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, et je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « je le jure ».

Mmes Le Guludec et Bartoli prêtent serment.

Mme Dominique Le Guludec, présidente de la Haute autorité de santé. – Merci pour votre invitation. Vous mentionnez à raison que les pénuries de médicaments ne datent pas d'aujourd'hui : j'ai déjà été auditionnée sur le sujet en 2018 par la commission des affaires sociales du Sénat ; le problème n'est donc pas récent et il s'aggrave, les pénuries de

médicaments sont de plus en plus récurrentes, c'est une préoccupation majeure quand la pénurie concerne le traitement de maladies graves ou encore nos enfants. Ces pénuries posent des problèmes de santé pour les patients et de santé publique, elles représentent aussi un gaspillage de temps médical, dont chacun sait combien il est précieux.

La HAS n'a pas de compétence définie dans la gestion des pénuries, qu'il s'agisse de vaccins ou de médicaments, nous n'avons donc pas de vision fine, chiffrée, sur ces phénomènes. Cependant, nous intervenons dans des situations particulières de pénurie. Étant en charge de la politique vaccinale, lorsqu'il y a une situation de pénurie, nous proposons d'ajuster la stratégie vaccinale, en priorisant des populations et en modifiant le schéma vaccinal. C'est ce que nous avons fait lors de la crise de la Covid, où la pénurie tenait à ce que les vaccins arrivaient lentement par rapport aux besoins ; nous l'avons fait également en 2018 lorsque les tensions d'approvisionnement en vaccins contre les infections à pneumocoque avaient conduit le directeur général de la santé à nous saisir pour établir un schéma vaccinal transitoire qui garantisse l'accès au vaccin pour les populations que nous identifions comme prioritaires. Nous avons alors déploré les difficultés d'accès à ce vaccin et leurs conséquences sur la couverture vaccinale. Nous avons encore eu à définir des publics prioritaires pour la vaccination contre le virus de la Covid-19, au fil de l'eau, en fonction du nombre de doses de vaccins dont notre pays disposait.

Nous intervenons aussi face au risque de pénurie de médicaments, mais de façon marginale par rapport à l'Agence nationale de sûreté du médicament (ANSM). Je pense par exemple à la pénurie de technétium 99m (99mTc), principal élément radioactif utilisé en médecine nucléaire pour la réalisation de scintigraphies, qui était apparue en 2016. L'ANSM devait prioriser les populations et elle nous avait saisis sur l'usage d'alternatives au technétium pour les femmes enceintes quand il y avait une suspicion d'embolie pulmonaire : certains produits alternatifs pouvant être plus irradiants, il fallait un examen spécifique et préciser les bonnes conduites.

En dehors de ces saisines ponctuelles, pendant la crise sanitaire, pour aider les professionnels gênés dans leur pratique, nous avons fait, ce que nous avons appelé des réponses ou recommandations rapides. Elles ne suivent pas, faute de temps, la procédure scientifique habituelle des recommandations de la HAS, mais sont faites avec des professionnels et des patients, avec la même rigueur et dans les mêmes conditions déontologiques. Nous avons ainsi eu à nous prononcer sur l'usage parcimonieux du midazolam, utilisé pour la prise en charge de l'anxiolyse en réanimation et pour la sédation en soins palliatifs, ceci au moment où la crise sanitaire faisait augmenter très fortement les besoins, au risque d'une pénurie.

Dernier exemple, la HAS met à disposition des éditeurs de logiciels de soins ou de bases de données sur les médicaments, la liste des systèmes d'aide à la décision indexée par médicaments (SAM) référencés, en vue de leur intégration dans les logiciels d'aide à la prescription (LAP) et de dispensation (LAD). Les SAM, que les pharmaciens connaissent bien, permettent qu'au moment de la prescription ou de la dispensation, un message d'information se déclenche en fonction du médicament prescrit et du contexte clinique ou physiologique du patient – informant le professionnel des risques liés au mésusage du médicament. En cas de pénurie, nous communiquons aux éditeurs de ces logiciels des informations supplémentaires à insérer, pour alerter les professionnels sur le bon usage du médicament et sur les alternatives. Nous l'avons fait par exemple pour l'Amoxicilline, pour encourager les alternatives et faire respecter les durées de traitement. Ces *pop-up* sont très utiles, mais leur efficacité dépend de la rapidité avec laquelle les éditeurs de ces logiciels les

insèrent – nous publions du contenu mais sa diffusion n'est pas dans nos mains, il y a probablement des progrès à faire de ce côté-là.

Il existe plusieurs situations de pénurie. Elle peut être conjoncturelle, en venant d'une demande qui augmente tout à coup très fortement, ou bien lorsqu'un segment de la chaîne de production connaît un problème subit, comme il y en a, et ce n'est pas rare, dans la production de certains vaccins qui utilisent le vivant. La pénurie conjoncturelle ne tient pas, dans ces deux cas, à la volonté ni aux stratégies des laboratoires pharmaceutiques. Autre chose est le cas de la pénurie d'un médicament ou d'un vaccin qui résulte du désintérêt de l'industriel pour ce médicament ou ce vaccin anciens, qu'il considère peu rémunérateurs, alors qu'ils comptent beaucoup dans la stratégie vaccinale ou de soins. Enfin, troisième cause de pénurie, les choix commerciaux des laboratoires, qui relèvent de leur stratégie d'entreprise – et qui les fait décider de la répartition géographique de leurs produits en fonction d'un grand nombre de facteurs.

Je n'ai pas de chiffres qui répartissent ces trois facteurs de pénurie, mais on constate que les problèmes liés à la fabrication des produits deviennent de plus en plus fréquents. Une amélioration possible est à rechercher du côté de la collaboration entre États européens, parce que si des problèmes peuvent être résolus par l'ANSM, d'autres se posent en fait à une échelle bien trop large, où une gestion européenne aurait plus de chance d'être efficace. Cette démarche a commencé, avec l'Agence européenne des médicaments (EMA), qui s'est vue confier de nouvelles missions. De même, l'Union européenne s'est dotée d'une nouvelle autorité de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire, appelée à faire des achats groupés, dans certaines circonstances.

Le facteur économique ne peut être exclu des causes d'une pénurie, mais il n'est pas certain qu'une hausse du prix en France suffirait à y remédier, d'abord parce que les laboratoires pharmaceutiques développent des stratégies mondiales, dans lesquelles le marché français représente peu. Quant aux pénuries liées à des problèmes de fabrication, laquelle est souvent très complexe, il nous semble important de les anticiper au mieux, pour disposer le plus rapidement possible de stratégies alternatives et en informer les professionnels et les patients.

Les pénuries de vaccins et de médicaments étant donc multifactorielles, complexes, il ne me semble pas qu'il y ait une solution simple, unique. La HAS n'ayant pas de compétence dédiée à ce sujet, je ne dispose pas de données précises ni synthétiques sur le sujet, je ne suis pas en mesure de vous en présenter un tableau général – et je précise que le rôle de la HAS en la matière reste modeste.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Merci pour ce propos liminaire. Nous vous avons envoyé un questionnaire précis, peut-être pourrez-vous y répondre par écrit, certaines réponses nécessitant un travail approfondi.

Les pénuries de médicaments et de vaccins ont bien des similitudes et elles ont des causes multiples, nous en sommes bien d'accord. C'est d'autant plus vrai que les chaînes de production, de plus en plus complexes, dépendent d'usines de moins en moins nombreuses – ces chaînes sont donc plus fragiles. Vous mentionnez aussi le désintérêt des industriels pour certains produits qu'ils jugent peu rentables, et le fait qu'une augmentation du prix, qu'on nous dit pourtant être une solution, ne suffirait pas : qu'en est-il plus précisément ? Qui donc établit la rentabilité financière – et que pèse, dans la balance, la réponse aux besoins des populations ? La HAS peut-elle intervenir en la matière ?

Les choix des industriels, ensuite, ont des conséquences plus ou moins importantes sur les pertes de chances des patients : quelle est votre expertise sur ce point ?

Sur la question des stocks, la loi impose un minimum correspondant à deux mois ; or, en visitant un laboratoire, nous avons appris que les stocks étaient purement déclaratifs et qu'il n'y avait manifestement pas de contrôle : qu'en est-il ?

La HAS formule des recommandations sur les bonnes pratiques et sur les alternatives : pour quels médicaments en particulier ? Et quelles places respectives y tiennent les traitements anciens, peu rentables, et les traitements plus récents ?

Enfin, à la lumière de votre expérience, quelles propositions auriez-vous à faire pour améliorer la gestion des pénuries de vaccins et de médicaments ?

Mme Dominique Le Guludec. – Je ne suis pas la bonne personne pour vous renseigner sur la rentabilité d'un produit pour l'industrie pharmaceutique ; en revanche, je peux vous informer sur la façon dont le tarif de remboursement en est fixé, et quelle part y prend la HAS. Les nouveaux médicaments sont très nombreux, je n'ai jamais assisté, depuis quatre décennies, à une telle profusion – et ces médicaments innovants arrivent sur le marché à des prix parfois très élevés. Nous ne fixons pas les prix de marché des nouveaux médicaments, notre rôle consiste, une fois le médicament autorisé sur le marché – par l'ANSM ou l'EMA, d'après la balance bénéfices-risques –, à évaluer le service médical rendu (SMR) par le produit pour en établir le remboursement : c'est le rôle de notre commission de la transparence. Les critères pour évaluer le SMR sont nombreux, et la commission de la transparence conclut à quatre catégories de SMR : nul, faible, modéré ou élevé. Le remboursement tient aussi compte de l'amélioration du service médical rendu (ASMR) : le nouveau produit améliore-t-il la stratégie thérapeutique, est-il utile au patient ? Cette amélioration est évaluée d'après deux facteurs : la quantité d'effet et ce qu'on appelle la qualité de la démonstration apportée par le laboratoire. Or, les innovations étant très nombreuses et l'accès au marché étant accéléré dans certains cas pour une délivrance plus rapide aux patients, – l'EMA délivre des autorisations conditionnelles de mise sur le marché, un an avant la fin de la procédure complète –, le degré d'incertitude augmente, donc l'ASMR varie. Une fois le SMR et l'ASMR déterminés, il reste à fixer le tarif de remboursement, c'est l'objet d'une négociation avec les industriels. Un nouveau médicament sera le plus souvent plus cher qu'un ancien, c'est un facteur à prendre en compte. Faut-il intégrer, parmi les critères, le lieu de fabrication du médicament ou du vaccin ? C'est une décision qui ne relève pas de la HAS...

Mme Fabienne Bartoli, directrice générale de la Haute autorité de santé. – Nous ne sommes pas dans les comptes des entreprises, mais il se peut que, dans certains cas, lorsque le médicament est ancien et que son tarif est bas, certaines augmentations de coûts ne soient pas prises en compte, mais l'issue relève d'une négociation entre les industriels et le ministère de la santé.

Mme Dominique Le Guludec. – Les pertes de chances liées aux pénuries sont indéniables, par exemple lorsqu'il manque des médicaments anticancéreux qui sont partie entière d'un protocole, quand il manque des anti-infectieux ou des antibiotiques nécessaires, ou encore dans les traitements consécutifs à des greffes, qui ne doivent pas être interrompus. Nous sommes d'ailleurs sollicités pour trouver les alternatives qui limitent les pertes de chance.

La HAS n'étant pas chargée de la surveillance des stocks de médicaments, je ne peux vous répondre sur ce sujet, il faut questionner les Agences régionales de la santé (ARS), qui ont des services d'inspection.

Mme Fabienne Bartoli. – Les ARS disposent en effet de pharmaciens inspecteurs et l'ANSM est chargée de la surveillance de l'ensemble.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Qu'il n'y ait pas d'ambiguïté, je ne vous ai pas posé cette question parce que j'aurais pensé que la HAS eût des compétences de contrôle des stocks de médicaments, mais plutôt pour faire appel à votre expérience et à votre point de vue personnel : à votre avis, de quel stock aurait-on besoin pour sécuriser notre approvisionnement ? Avez-vous des retours sur les vaccins ?

Mme Dominique Le Guludec. – Le décret du 30 mars 2021 dispose qu'à compter du 1^{er} septembre 2021, les laboratoires pharmaceutiques ont l'obligation de constituer un stock de sécurité minimal de deux mois pour tous les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) destinés aux patients français – et de quatre mois pour les MITM qui ont fait l'objet de ruptures ou de risques de ruptures de stock réguliers dans les deux dernières années. Ce n'est peut-être pas suffisant, mais cela cadre déjà les choses, nous participons à un comité interministériel qui examine s'il faut mieux établir et élargir la liste de ces médicaments. Nous allons examiner également si cette notion de MITM couvre effectivement les médicaments dont une pénurie entraînerait des pertes de chance.

Ces règles concernant les stocks sont-elles bien appliquées ? Il faut y regarder de près, examiner les sanctions et pénalités. Le problème, cependant, tient aussi à ce que les laboratoires étant des multinationales dont l'échelle stratégique est mondiale, ils pourraient choisir de payer des pénalités plutôt que de constituer des stocks pour le marché français, qui demeure assez petit – c'est le même raisonnement que pour l'augmentation du prix des médicaments jugés peu rentables et c'est aussi pourquoi, là encore, une action européenne aurait plus de chance d'aboutir.

Nous travaillons beaucoup sur les bonnes pratiques, en dehors des pénuries – mais encore davantage pour les produits en tension –, nous travaillons avec les professionnels pour trouver des alternatives, et je dirais qu'en France, d'une manière générale, nous avons de gros progrès à faire en particulier sur la prescription. Dans des pays qu'on nous cite souvent en exemple, par exemple l'Allemagne, les contraintes de prescription sont bien plus fortes pour le remboursement – et s'il y a bien une latitude laissée au médecin, parce que la médecine n'est pas une science exacte et que les situations cliniques varient toujours, le médicament n'est pas remboursé en Allemagne quand il est prescrit hors des clous.

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Le cancer est la première cause de décès chez l'homme, la deuxième chez la femme, et il tue 500 enfants chaque année ; or, de 10 à 15 % des médicaments en pénurie sont utilisés contre le cancer, et trois oncologues sur quatre ont déjà été confrontés à une pénurie de médicaments pour leurs patients. L'ANSM vient d'autoriser les pharmacies à produire de l'Amoxicilline, à titre exceptionnel et temporaire. La Ligue contre le cancer demande la création d'un établissement public du médicament qui travaillerait de manière coordonnée dans le cadre d'une participation publique-privée : pensez-vous qu'un tel établissement améliorerait la gestion des stocks et l'anticipation des pénuries ?

Mme Corinne Imbert. – Vous soulignez que les pénuries gaspillent du temps de médecins, c’est aussi un gâchis de temps pour les pharmaciens...

Savez-vous dans quel délai moyen les éditeurs de logiciels intègrent les *pop-up* dont vous nous avez parlé ?

Vous nous dites que l’EMA a de nouvelles missions qui aideraient contre les pénuries : lesquelles ?

M. Alain Milon. – Une première observation : je n’ai reçu qu’hier l’invitation à cette audition, c’est un peu court – mais cela tient peut-être au fait que je n’ai pas pu me rendre à notre réunion constitutive...

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Soyez assuré, en tous les cas, que nous sommes très heureux de votre participation...

M. Alain Milon. – Pourvu que ça dure... Deuxième observation, sous forme de question : ne pourrions-nous pas recevoir, avant les auditions, les questions que notre rapporteure envisage de poser, de façon à ce que nous y arrivions plus instruits et mieux à même de poser d’autres questions utiles ?

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Je prends bonne note de cette observation, avec humilité...

M. Alain Milon. – Je continuerai par une proposition. La gestion des pénuries de médicaments n’étant pas dans les compétences de la HAS, je me suis d’abord demandé pourquoi nous la recevions en premier ; puis en vous écoutant, je me demande si nous ne gagnerions pas à vous revoir une fois que nous aurons terminé notre tour d’auditions, quand nous aurons plus d’éléments à discuter avec vous. Je propose également que nous n’entendions pas les agences isolément, mais en présence de représentants de l’industrie pharmaceutique, pour qu’il y ait du contradictoire, un débat véritable dont nous pourrions tirer la substantifique moelle...

Merci d’être venues devant notre commission d’enquête, j’espère vous revoir quand nous serons plus instruits sur les pénuries de médicaments et de vaccins.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Nos interlocutrices ne sont évidemment pas parjures et nous ne sommes pas nous-mêmes naïfs – et je suis assurée que nos invitées n’utilisent pas de paroles inappropriées ou inexactes.

Mme Laurence Harribey. – Vous dites que vous réalisez une évaluation médico-économique pour fixer les prix, la notion de rentabilité ne peut en être exclue ; l’industrie pharmaceutique est certes mondialisée, mais il faut prendre en compte les nombreuses PME qui produisent des génériques, et qui sont en grande difficulté parce que les tarifs sont trop bas. Dans ces conditions, ne faut-il pas traiter différemment les médicaments dit matures, quand ils sont d’intérêt thérapeutique majeur, et les médicaments innovants – le raisonnement économique ne pouvant pas être le même, ne faut-il pas revoir notre politique de fixation des prix et les tarifs de remboursement ?

Ensuite, dès lors que nous sommes face à un enjeu de santé publique, ne peut-on pas imaginer, – comme les Américains l’ont fait avec Civica, qui associe 900 hôpitaux publics –, fabriquer des médicaments « de base » par un établissement issu d’un partenariat

public-privé, à l'échelon européen ? Il me semble qu'on est arrivé à un tournant et qu'il faut revoir notre politique du médicament, en distinguant mieux ce qui relève de la recherche, et des traitements « matures ».

Mme Dominique Le Guludec. – Je me dois de préciser les choses. Il y a une commission spécifique pour l'évaluation médico-économique des produits, qui sert au comité économique des produits de santé (CEPS) pour la fixation des prix mais seulement pour les produits qui ont un impact budgétaire important. Pour les autres, je n'ai parlé que de l'évaluation scientifique stricto sensu, avec le SMR et l'ASMR, la HAS en est chargée et cette étude est séparée de l'évaluation médico-économique : c'est un choix que la France a fait, à la différence de la Grande-Bretagne, par exemple, qui mêle les deux aspects, et, *a priori*, du nouveau règlement européen sur l'évaluation des produits de santé.

Faut-il changer nos modalités de fixation des prix des médicaments ? Votre question va bien au-delà de mes compétences, elle emporte de nombreux aspects non médicaux.

Les médicaments innovants posent des problèmes très différents, c'est vrai, d'autant que leurs prix explosent – alors qu'il y a quelques années, on trouvait exorbitants des traitements à 200 000 euros, certains coûtent désormais plusieurs millions d'euros, ces prix se fondant sur la capacité des personnes riches à les payer. Or, nous devons suivre, ou bien les industriels ne nous délivreront pas ces médicaments.

Faut-il produire davantage de médicaments en France ? Il faut évaluer cette question, nous disposons de trois pharmacies centrales, qui pourraient voir leurs missions évoluer – mais la réponse dépend d'un grand nombre de facteurs.

On paie très cher les nouveaux médicaments, et si l'on doit payer davantage qu'aujourd'hui les médicaments plus anciens, que va-t-il de rester de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (Ondam) ? La question est entière, surtout quand nos hôpitaux manquent de moyens : combien accepte-t-on de payer les médicaments, sachant qu'en deçà d'un certain prix, les laboratoires ne nous les livreront pas ? Nous ne sommes pas sur des marchés captifs et nous ne voulons pas priver nos patients de médicaments.

Il est vrai que tout cela demande beaucoup de temps aux professionnels de santé en général, médecins comme pharmaciens en particulier.

Je ne sais pas quel est le délai moyen d'implantation de nos *pop-up* par les éditeurs de logiciels, même s'ils reçoivent des pénalités s'ils ne le font pas dans des délais raisonnables – et je crois que personne ne recense cette information.

L'HERA s'est vue confier la mission de gérer des produits en tension, comme l'ANSM le fait à l'échelon national – les travaux à l'échelon européen commencent tout juste, alors que c'est bien l'échelon pertinent pour avoir un impact.

Un établissement public du médicament serait-il une solution ? C'est une question très complexe, je crois que la directrice générale de la HAS, qui par le passé a dirigé l'ANSM, saura mieux y répondre.

Mme Fabienne Bartoli. – La question est effectivement très large et dépend du sens qu'on donne à ce projet. J'étais dans d'autres fonctions ministérielles quand la HAS a été instituée et je peux témoigner que le législateur avait à l'esprit d'assurer l'indépendance de

l'expertise scientifique du remboursement, en garantissant la plus grande visibilité aux critères du remboursement, au moyen de travaux transparents et rigoureux, accessibles à tous. C'est vrai aussi pour le déremboursement, comme cela a été le cas récemment pour l'homéopathie, dont le déremboursement a été établi sur le critère d'absence de preuve d'efficacité – les sources sont consultables par tous, la décision prise n'est pas politique, mais scientifique. Il faut préserver cette indépendance scientifique et la détacher de toute influence globale. L'autorisation de mise sur le marché se fait au regard de textes européens, les médicaments autorisés circulent librement sur le marché européen, mais ils sont diversement remboursés par les États membres à leurs ressortissants, les règles sont alors très nombreuses et différentes, chaque système a son histoire – et il est très important de préserver une indépendance pour cette mission d'expertise du remboursement.

Mme Laurence Cohen, rapporteure. – Une précision : vous dites faire l'évaluation socio-économique et l'évaluation scientifique dans des conditions séparées, est-ce bien le cas ? Et l'évaluation du SMR et de l'ASMR sont-elles publiques ?

Mme Laurence Muller-Bronn. – Vous dites que c'est le critère scientifique qui vous a conduit à dérembourser l'homéopathie, mais pourquoi, s'il s'agit de science, d'autres pays européens n'ont-ils pas la même analyse ? La science diffère-t-elle d'un point à l'autre du continent ?

Mme Dominique Le Guludec. – L'analyse socio-économique est faite par la HAS pour les médicaments très onéreux, mais dans un cadre bien distinct de l'analyse scientifique, qui relève de la commission de la transparence et dont les travaux – qui établissent le SMR et l'ASMR – sont publics. La transparence de cette commission est totale et obligatoire, dans ses travaux, ses méthodes, dans ses débats – enregistrés et accessibles par tous. C'est très important : on peut ne pas être d'accord avec les décisions qu'elle prend, mais elles sont collégiales, les débats sont contradictoires, nous auditionnons des experts et des contre-experts en tant que de besoin.

Le regard scientifique intègre les patients, dans toutes nos commissions, ils apportent leur regard pertinent sur les traitements, sur la qualité de vie, c'est très important par rapport à la vision qu'ont les médecins, qui voient surtout l'amélioration de la durée de vie. La France est le seul pays à avoir évalué scientifiquement l'homéopathie dans le cadre du remboursement, à la demande d'Agnès Buzyn ; nous avons fait une consultation publique, comme habituellement pour certains vaccins et médicaments sensibles, nous y avons présenté les choses avec humilité : nous ne disons pas qu'il n'y a pas de cas où ces traitements soient efficaces, mais qu'il n'y a pas de preuve d'efficacité, c'est ce qu'on a pu dire après une consultation très large de la littérature spécialisée et des professionnels de santé.

D'une manière générale, notre analyse scientifique est fondée sur des dossiers d'études déposés par laboratoires aux différentes phases de développement et nous travaillons avec nos partenaires européens pour rapprocher nos méthodes. Restera à chaque pays d'apprécier s'il veut, ou non, rembourser le médicament et dans quelle proportion.

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Merci pour ces réponses. Souhaitez-vous porter d'autres éléments à la connaissance de notre commission ?

Une question, cependant : comment se passe la saisine de la HAS pour cette évaluation scientifique ? Est-elle toujours externe, ou bien avez-vous la capacité d'auto-saisine ? Êtes-vous systématiquement saisis pour tout nouveau médicament ? C'est d'autant

plus important que, comme on l'a vu pendant la crise sanitaire, vous apportez un éclairage très utile.

Mme Dominique Le Guludec. – Il y a deux types d'entrées : l'évaluation en vue d'un remboursement, et ce sont alors les industriels qui déposent leur dossier ; les demandes de recommandations pratiques, qui peuvent être adressées par le ministère, des associations, les professions, que dont nous pouvons même prendre l'initiative, comme nous le faisons pour examiner l'ensemble d'une classe de médicaments où nous constatons que les choses ont évolué. Ce travail exige beaucoup de temps et de moyens, il est déterminant pour revoir les stratégies thérapeutiques et la place qu'y occupent les classes thérapeutiques de médicaments.

D'une manière générale, sur les pénuries, je pense qu'il faut distinguer deux aspects bien différents : la prévention des pénuries, avec leurs aspects industriels, sur lesquels nous n'avons que peu de prise ; la gestion des pénuries, où nous pouvons anticiper les choses de façon à se coordonner le plus rapidement possible quand elles se produisent, donc en limiter les effets.

M. Alain Milon. – Je vous rejoins sur l'importance de la prévention – même si nous n'avons pas oublié les reproches qui ont été faits à Roselyne Bachelot, d'avoir acheté trop de masques et de Tamiflu face à la grippe H1N1... Il y a une limite à tout.

Mme Dominique Le Guludec. – Oui, les pénuries de médicaments sont très complexes, c'est pourquoi nous n'avons pas de solution miracle...

Mme Sonia de La Provôté, présidente. – Il y a cependant des épidémies récurrentes, qu'on peut donc prévoir pour mieux anticiper – merci de nous y aider, en répondant à nos questions par écrit.

La réunion est close à 16 h 45.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

Mardi 7 février 2023

- Présidence de Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente -

La réunion est ouverte à 18 h 05.

Audition de M. François de Rugy, ancien ministre de la transition écologique et solidaire

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous entamons les travaux de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique par une série d'auditions des anciens responsables politiques du secteur.

Dans ce cadre, nous accueillons ce soir M. François de Rugy, ancien ministre de la transition écologique et solidaire.

Monsieur de Rugy, vous avez été député à partir de 2007 et avez exercé les fonctions de président de l'Assemblée nationale de 2017 à 2018, puis de ministre de septembre 2018 à juillet 2019, dans le gouvernement d'Édouard Philippe.

Cette période a été marquée par la préparation et l'adoption de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite « Énergie-climat », et par lesancements de la Convention citoyenne pour le climat et du Conseil de défense écologique, annoncés par le Président de la République en avril 2019.

C'est donc une période particulièrement riche et importante pour notre sujet, et vous en êtes un acteur et un témoin de premier plan. La commission d'enquête souhaite donc savoir le bilan que vous tirez de votre passage au Gouvernement. Quels sont vos principaux motifs de satisfaction et quels sont, au contraire, vos regrets, les sujets sur lesquels vous auriez souhaité aller plus loin ? Le cas échéant, quels ont été les obstacles que vous avez rencontrés ?

Il sera également intéressant que, sur le fondement de votre expérience, vous puissiez partager avec nous votre jugement sur la politique menée depuis votre départ du Gouvernement et votre analyse des raisons pour lesquelles certains objectifs de la loi Énergie-climat n'ont pas été atteints.

Par ailleurs, la Convention citoyenne pour le climat a favorisé une mobilisation et l'émergence d'idées, mais qu'en est-il resté ? Était-ce la bonne méthode ? Le rapport d'Olivier Sichel n'a-t-il finalement pas joué un rôle plus important dans le volet rénovation de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et résilience », que la Convention citoyenne elle-même ? Quel regard portez-vous sur le Conseil national de la refondation qui lui a succédé ?

Au regard de votre expérience, les blocages et insuffisances de la rénovation énergétique dans notre pays sont-ils liés à un manque de financement, à des questions de

réglementation ou de méthode, à une prise de conscience insuffisante des enjeux ou encore à une absence de vision à long terme et de constance ?

Je n'allongerai pas davantage la liste de mes questions, qui seront approfondies par le rapporteur et par nos collègues.

Avant de vous laisser la parole pour y répondre, dans un propos introductif d'une quinzaine de minutes, il me revient de vous indiquer que cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et qu'elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Je rappelle en outre qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Avant de vous céder la parole, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. François de Rugy prête serment.

M. François de Rugy, ancien ministre de la transition écologique et solidaire. – Je ne sais pas si je pourrai répondre dans le temps imparti à toutes vos questions, d'autant que j'en ajouterai quelques autres.

En effet, sur les sujets écologiques, comme sur d'autres sujets, il faut, avant tout, savoir ce que l'on veut : cherche-t-on à favoriser ce qui est le plus efficace – ce qui implique de déterminer comment se mesure cette efficacité, par le nombre de tonnes de CO₂ économisées chaque année, par l'énergie totale économisée, etc. – ou ce qui est le plus symbolique, c'est-à-dire le plus efficace médiatiquement et politiquement ? Selon moi, il faut rechercher ce qui est le plus efficace, même si ce n'est pas ce qui a le plus de succès politique ou médiatique. Or, quand on est ministre, on est sans cesse confronté à ce double questionnement et, d'après ce que je peux observer, je constate que cela n'a pas changé et que, malheureusement, le plus symbolique l'emporte très souvent et largement sur le plus efficace.

Autre question de fond et récurrente : cherche-t-on des politiques incitatives, notamment fiscales, comme le crédit d'impôt – j'y reviendrai, cela a été un débat très vif lorsque j'étais ministre – ou contraignantes, sous la forme d'obligations légales et réglementaires ou de contraintes fiscales ? Je fais ici référence à la taxe carbone, contemporaine, vous vous en souvenez, du mouvement des « gilets jaunes ». Les obligations légales, réglementaires, sont souvent difficiles à faire accepter ; on en a eu des exemples concrets. Selon moi, il faut combiner obligation et incitation ; l'incitation seule ne suffit pas à atteindre des objectifs importants et l'obligation seule rencontre trop de résistance chez les citoyens.

Troisième questionnement : l'efficacité vient-elle de la constance de la politique menée ou de la capacité de changer, de se remettre en question sans cesse ? À mon sens, on devrait privilégier davantage de constance et avoir plus la mémoire de ce qui a été fait, de ce qui a fonctionné ou non. Or, quand j'étais ministre, je voyais que l'on continuait de vouloir essayer des dispositifs que j'avais vu passer, dans un sens ou dans l'autre, lorsque j'étais

député, dont on connaissait pourtant le niveau d'efficacité ou d'inefficacité. Je pense par exemple aux effets de balancier sur les crédits d'impôt.

Par ailleurs, contrairement à ce que croient beaucoup de citoyens et que propagent nombre de médias et de responsables politiques, les élus, à commencer par le Président de la République, les ministres et les députés d'une majorité, cherchent à mettre en œuvre les promesses électorales qu'ils ont faites. Je pense notamment à la volonté exprimée en 2017 de faire sortir du marché de la location les passoires thermiques. Comme souvent, la rédaction n'était pas très précise – les promesses électorales le sont rarement – et c'est à ce sujet que nous nous sommes heurtés à beaucoup de difficultés.

Autre élément qui intervient toujours : le contexte budgétaire.

Tous ces éléments ont sous-tendu mon action comme ministre, même si celle-ci ne s'est déroulée que sur dix mois.

Soyons maintenant plus concrets, pour ce qui concerne le premier mandat d'Emmanuel Macron, mais on peut aussi évoquer ce qui s'est passé avant et après.

Quand j'ai été nommé, j'ai été d'emblée confronté à un problème de négociation budgétaire. En effet, j'ai été nommé début septembre, peu avant que le projet de loi de finances ne soit présenté en conseil des ministres puis au Parlement. Il y avait, entre le ministre chargé des comptes publics et mon prédécesseur puis moi-même, un débat sur ce qu'il devait advenir du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et sur ce que l'on devait y mettre. Il s'agissait donc d'un double débat.

On le sait, les ministres budgétaires veulent toujours réduire le volume des crédits d'impôt, en proposant de « resserrer les critères », au nom de la solidarité – il ne faudrait pas subventionner des gens qui ont de toute façon les moyens de faire sans le crédit d'impôt – et de l'écologie – les travaux, ou les « gestes », les moins efficaces ne doivent pas être subventionnés –, car les budgétaires sont habiles pour reprendre et remanier les arguments de ceux qu'ils ont face à eux. À l'époque, par exemple, il y avait un débat sur les fenêtres, la « crise des fenêtres », si j'ose dire. Il avait été décidé avant mon arrivée de « sortir » les fenêtres du crédit d'impôt, au motif que ces travaux étaient moins efficaces du point de vue de la baisse de la consommation d'énergie ou des émissions de gaz à effet de serre. Or, indépendamment du débat entre symbolique et efficacité, il y a de fait un ressenti à cet égard, car la première chose à laquelle bien des gens pensent pour l'efficacité énergétique, ce sont les fenêtres, pour une raison simple : quand on s'approche d'une fenêtre de simple vitrage ou dégradée, on sent le froid en hiver. En outre, ce sont des travaux simples à réaliser et, d'ailleurs, les artisans du bâtiment ont été très actifs pour militer contre la suppression de ce crédit d'impôt. Pour ma part, je pensais que cette sortie était un peu brutale.

Je me souvenais que, sous d'autres gouvernements, chaque fois que l'on subventionnait, dans le cadre d'une politique incitative, des travaux de rénovation énergétique des logements, s'il y avait plusieurs types de travaux – un « bouquet » de travaux –, c'était plus efficace, mais aussi plus complexe, donc il y avait moins de gens enclins à se lancer dans des travaux. Mais les budgétaires aiment bien cela, car cela permet de réduire la dépense. Je l'avais connu antérieurement, avec le crédit d'impôt pour le développement durable (CIDD), en tant que député commissaire des finances. Je plaçais pour ce que soit équilibré : il ne faut pas que ce soit trop complexe et il faut que ce soit accessible.

Un crédit d'impôt, contrairement à une réduction, tout le monde peut en bénéficier, même ceux qui ne sont pas assujettis, mais, si l'on réserve ce crédit d'impôt à ceux qui ont de faibles moyens, très peu de travaux se feront, car les gens prêts à s'engager dans des travaux sur leur logement appartiennent en réalité à des tranches fiscales plus élevées. Alors, oui, cela conduit à subventionner des gens qui ont des moyens, mais c'est efficace. Et, cela, c'est facile à évaluer. De là est née l'idée de réformer le système, qui a conduit à MaPrimeRénov', un autre type de dispositif, qui a d'ailleurs donné lieu à un débat sur son ciblage, car on voulait « faire du chiffre », ce qui est normal, puisque l'on veut obtenir une certaine efficacité sur la réalité des économies d'énergie.

Sur la taxe carbone, je ne m'appesantirai pas, mais le signal consistant à stopper net une perspective d'augmentation du prix des énergies fossiles par la taxe et non par le marché, comme cela se produit actuellement – je le rappelle, le prix de l'énergie était encore très faible il y a cinq ans, avec le mégawattheure à moins de 50 euros et un accès régulé à l'électricité nucléaire historique, à 40 euros, qui n'était même pas intéressant pour les acheteurs en gros –, ne me paraît pas opportun. Envoyer un signal dans la constance, donner une perspective dans la durée, selon laquelle on veut sortir des énergies fossiles, c'était un outil.

Le débat n'a malheureusement plus lieu et il n'est plus d'actualité, le prix des énergies fossiles étant très élevé, mais, plutôt que de se demander si l'on maintenait le dispositif ou si on l'arrêtait, on aurait dû travailler à des mécanismes d'adaptation aux réalités du marché, en gardant cette perspective. Là, on envoie un signal général qui n'est pas bon pour les économies d'énergie et pour la réduction des énergies fossiles. Cela a été tranché et, aujourd'hui, quasiment aucun courant politique ne propose, me semble-t-il, d'évoluer sur cette question. Il est pourtant dommage que l'on soit paralysé en France sur ce sujet, car c'est un sujet de fond. Au passage, j'avais constaté immédiatement le résultat de cet abandon sur les réseaux de chaleur, lorsque des projets de chauffage au bois ont été remplacés par du chauffage au gaz, qui était devenu moins coûteux. Les conséquences sont très concrètes.

Nous devons gérer la promesse d'Emmanuel Macron, candidat que j'avais soutenu, de sortir les passoires thermiques du marché de la location. Bien sûr, dit ainsi, tout le monde est d'accord. Mais, quand on entre dans le détail, on se heurte à des obstacles. J'avais d'ailleurs déjà constaté ces obstacles dans le passé, en voyant notamment des associations de solidarité, comme la Fondation Abbé-Pierre ou d'autres, militer contre de telles propositions au motif qu'elles auraient pour conséquence d'évincer trop de logements, souvent loués à bas coût, du marché de la location. Il n'y avait pas tellement de débat au Parlement ni dans l'opinion sur ce sujet, à l'époque. Globalement, le ministre du logement s'y opposait – je ne sais pas si vous l'entendez, mais je pense qu'il ne contestera pas cette affirmation –, donc nous avons dû chercher d'autres solutions.

Ainsi, dans la loi Énergie-climat, que j'ai préparée en tant que ministre, j'ai défendu l'idée d'une mesure touchant non pas la location, mais la vente, et je proposais que l'on s'inspire de ce qui existait pour l'assainissement ; quand on vend un bien non relié à l'assainissement collectif – c'est-à-dire doté d'une fosse septique – et dont les installations ne sont pas aux normes, soit le vendeur fait les travaux de raccordement ou de mise aux normes, soit une somme tirée de la vente est mise sous séquestre lors de la signature de l'acte notarié, à charge pour l'acheteur de faire les travaux requis dans un délai fixé dans l'acte. Je l'ai vu comme élu local à la communauté urbaine et à la Ville de Nantes, cela fonctionne bien. Je proposais donc de faire de même pour les passoires thermiques en habitat individuel. J'ai obtenu un arbitrage favorable du Premier ministre, mais le ministre du logement de l'époque

n’y était pas favorable non plus et j’ai vu fleurir à l’Assemblée nationale des amendements, y compris de la majorité, pour supprimer cette mesure, qui, finalement, a été abandonnée.

Je le déplore, car, je ne suis pas contre l’économie de marché, mais je pense qu’il faut l’encadrer, et ce système permettait justement de gérer le problème dans le cadre du marché, en imposant une mise aux normes à chaque vente. Nous avons élaboré des statistiques très précises sur le nombre de personnes et de logements concernés. De mémoire, je crois qu’il y avait de l’ordre de 500 000 maisons individuelles qui étaient des passoires thermiques – classées F et G, je pense – appartenant à un propriétaire occupant ayant des revenus modestes. On pouvait donc accompagner ces 500 000 foyers, d’autant qu’il ne s’agissait pas de tout traiter du jour au lendemain, puisque cela se faisait au fur et à mesure des ventes. Je ne sais pas si cette idée reviendra, mais je vous la livre...

Finalement, notre promesse sur le marché de la location a été mise en œuvre dans le cadre de la loi Climat et résilience, car elle était ressortie lors des travaux de la Convention citoyenne pour le climat. Je revendique, au moins en partie, la paternité de cet organisme. Le Gouvernement n’y était pas favorable, me semble-t-il ; je crois même pouvoir dire que, au sein de l’exécutif, seuls le Président de la République et moi la défendions. L’une de ses missions expresses était celle-ci : rechercher une solution, acceptable par les citoyens, à l’impact des logements sur le climat. Du reste, nous avons voté – j’étais alors député – cette mesure, non sans débat, et ce qui était prévu s’est en partie produit, même s’il est encore un peu tôt pour le dire : un certain nombre de logements ont été retirés de ce marché. On les a retrouvés, paraît-il, sur le marché de la vente, donc le mouvement passe par le biais du marché, ce qui contraindra les acheteurs à y remédier s’ils veulent louer leur bien. Il faudra suivre ce point dans l’évaluation, car il ne faudrait pas envisager quelque évolution du dispositif avant d’en faire l’évaluation.

C’est la contribution principale, sur ce sujet, de la Convention citoyenne pour le climat. Pour ma part, j’ai été par ailleurs quelque peu déçu de ses autres résultats.

Je crois qu’il y a une question générale sur le financement. Depuis quelques années, on ne manque pas de financement privé sur ce sujet. On se focalise sur le financement public – crédits d’impôt, subventions –, mais le logement, à part le logement social, qui est en partie autofinancé et en partie financé par des fonds publics, relève avant tout de la mobilisation du financement privé : épargne individuelle ou crédit bancaire. Nous vivons depuis des années avec des taux d’intérêt très bas et, même s’ils remontent quelque peu, ils sont toujours inférieurs à l’inflation ; c’est une ressource importante. Les tiers financements doivent aussi être considérés, peut-être plus sur l’habitat collectif qu’individuel ; c’est à mobiliser. Bien sûr, il y aura toujours de l’argent public, mais ce n’est pas par l’inflation du financement public que l’on résoudra le problème. Et il y aura toujours une part, selon moi, de contrainte légale, réglementaire.

C’est la combinaison de tous ces moyens, en agissant dans la durée, qui permettra d’obtenir des résultats.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Je vous remercie de vos explications à la fois globales et précises.

Vous avez préparé la loi Énergie-climat. Quels sont vos regrets à propos de ce texte assez ambitieux, au-delà du mécanisme sur la vente que vous avez évoqué ? Quelle est

vosre appréciation sur les arbitrages perdus, au regard de ce qui a été fait ? Quels éléments vous auraient permis d'aller plus vite et plus loin ?

Une question également sur l'aspect budgétaire : pour la rénovation thermique, il faut de l'argent, public ou privé. Or on se pose souvent la question de l'efficacité de l'argent investi sur le fondement de textes très ambitieux, qui peuvent d'ailleurs parfois bénéficier de budgets non négligeables. Pensez-vous qu'avec beaucoup plus d'argent on serait allé beaucoup plus vite et beaucoup plus loin ? Cette question a-t-elle constitué un frein dans l'application de vos politiques ?

Que pensez-vous de la transformation du CITE en MaPrimeRénov' et de l'empilement des dispositifs ? On a du mal à faire le bilan de l'efficacité des divers mécanismes, dont celui-là, car, plus il y a de couches, moins les mécanismes sont lisibles...

Enfin, quel est votre point de vue sur l'évolution de la politique énergétique et sur les perspectives actuelles ? On a souvent l'impression que les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des espérances.

M. François de Rugy. – En matière d'écologie, il faut viser des changements profonds ; ce ne sont pas avec de petits changements que l'on réglera le problème des émissions de gaz à effet de serre. Or le logement et le bâtiment tertiaire représentent, en gros, un tiers de ces émissions ; c'est donc un sujet majeur, avec les transports. En revanche, pour que ces changements soient durables, ils doivent être progressifs ; je ne crois pas aux changements brutaux, surtout en matière de logement, et c'est encore plus vrai quand on est propriétaire. Si l'on n'intègre pas cette donnée dans la réflexion, on n'arrivera pas à être efficace.

Il paraît tout à fait logique à nombre de propriétaires occupants d'injecter de l'argent, éventuellement des sommes importantes, pour procéder à des rénovations d'agrément de leur logement – peintures, sols, nouvelle salle de bains, etc. –, et je le dis sans jugement de valeur ; d'ailleurs, il n'est pas rare qu'une personne achetant une maison ne soit pas choquée à l'idée d'investir 100 000 euros dans sa rénovation. Néanmoins, on n'a jamais réussi à susciter le même raisonnement sur l'efficacité énergétique, y compris chez des personnes sensibles à la question, alors même qu'un logement bien isolé est plus agréable. Il faudrait y travailler.

Par ailleurs, les Français aiment les crédits d'impôt, particulièrement en matière de logement. Je l'ai observé, dès que l'on a resserré l'accès au crédit d'impôt pour l'investissement locatif, ce type d'investissement a fortement baissé. Bercy déteste les crédits d'impôt, car c'est une dépense non limitée, mais il faut reconnaître que c'est efficace, cela déclenche le comportement espéré. Cela s'explique par la détestation des Français pour l'impôt, notamment l'impôt sur le revenu.

Mais, sur les logements individuels comme sur les copropriétés privées, qui fera l'audit énergétique ? Je parle non pas d'un simple diagnostic de performance énergétique (DPE), mais d'un véritable audit. Il est difficile d'imposer ce diagnostic pour avoir un crédit d'impôt, mais il faudrait y réfléchir. Ensuite, qui fait cet audit ? Des majorités de gauche, y compris dont j'étais, ont phosphoré sur le « service public de l'efficacité énergétique ». Personnellement, je n'y ai jamais cru : ce n'est pas en multipliant les services publics sur un sujet si difficile que l'on y arrivera. Cela exigerait en outre de recruter des dizaines de milliers de personnes partout sur le territoire. J'ai pu l'observer dans une communauté de communes

de 50 000 habitants, son service de l'efficacité énergétique traitait 100 logements par an. À ce rythme-là, il lui aurait fallu cent ans pour traiter tous les logements ! J'exagère à peine...

Pour ma part, comme ministre, je plaçais – cela peut passer pour libéral, mais je l'assume – pour un appel aux opérateurs privés : on lance un appel d'offres, en faisant des lots de 50 000 ou 100 000 logements – puisque l'objectif est de rénover 500 000 logements par an –, et les opérateurs sont rémunérés sur le résultat en termes d'économies d'émissions de gaz à effet de serre et de performance énergétique. Ils font l'audit énergétique, recommandent les travaux à faire, voire les réalisent pour le compte du propriétaire et gèrent les subventions. D'ailleurs, on le fait pour les chaudières. Même dans un gouvernement comme celui d'Emmanuel Macron, on m'a rétorqué que, plutôt que de faire appel au privé, il fallait confier cette tâche à l'Agence nationale de l'habitat (Anah), mais cela ne peut pas marcher. Cette agence est pertinente pour les copropriétés dégradées, mais en petit nombre. On a augmenté les crédits de l'Anah, mais cela n'a pas été suivi d'effets dans la réalisation. Je ne prétends pas proposer une recette miracle, mais je pense qu'on devrait creuser cette hypothèse...

Enfin, lorsque j'étais ministre, le Premier ministre Édouard Philippe a déclaré lors d'une matinale radio que nous envisagions de sortir des chaudières à fioul dans les logements individuels – 3 millions de logements auraient été concernés – sans compter les chaufferies collectives au fioul, notamment dans les bâtiments publics, y compris dans des mairies qui se disent très à la pointe sur le sujet. Cela représentait trois millions de petites centrales thermiques. Nous voulions supprimer les centrales thermiques, il fallait donc les supprimer dans les logements. Des solutions existent : pompe à chaleur, gaz – avec une meilleure performance énergétique –, et bois. Vous pourriez l'interroger, je crois qu'il a été un peu traumatisé par cet épisode. Ce fut un tollé général : on pensait qu'on voulait interdire ces chaudières au fioul, alors qu'on ne voulait plus en réinstaller.

Le sujet est revenu ensuite, mais ce n'est pas pour cela qu'il est réglé. Heureusement, il y a des actes concrets. Pas besoin de réaliser un audit énergétique important, il suffit de remplacer les chaudières qui tombent en panne ou sont en fin de vie. À l'époque, on nous déclarait que nous allions remettre des « gilets jaunes » sur les ronds-points, argument qui emportait tout de la part des défenseurs des chaudières au fioul. Certes, le changement ne se fait pas en un jour, mais des solutions techniques existent. Oui, une pompe à chaleur coûte plus cher, de même qu'une chaudière gaz haute performance. Il n'y a pas du gaz partout, mais il y a de l'électricité partout en France, et le bois est une ressource pouvant être française. Je regrette que nous n'ayons pas pu avancer plus vite. Ce sont des changements qu'il faut faire progressivement, et qui sont durables et utiles.

Mme Sabine Drexler. – Quelle articulation prévoyez-vous entre la rénovation énergétique et le patrimoine ? Le petit patrimoine, majoritairement non protégé, est composé de constructions datant d'avant 1948. En voulant lutter contre les passoires thermiques et énergétiques, nous avons mis en place des législations ayant eu l'effet inverse ; je pense aux réglementations thermiques et environnementales, avec un DPE inadapté qui, conjugué aux dispositions du « zéro artificialisation nette » (ZAN), est catastrophique pour le patrimoine bâti. On ne le dit pas assez, mais de nombreux bâtiments anciens sont naturellement conçus pour être intelligents par rapport au climat.

L'urgence écologique justifie-t-elle de faire fi de la conservation du patrimoine bâti ancien ? Les performances énergétiques de ce type de bâti et ses qualités en matière d'inertie et d'hydrothermie sont-elles suffisamment connues et prises en compte ?

M. François de Ruky. – Je ne crois pas qu’il y ait de contradiction systématique et majeure entre la conservation du patrimoine, à laquelle je suis moi-même attaché, et la rénovation énergétique. Actuellement, nous avons une vision sans doute plus conservatrice du patrimoine que les générations précédentes. Par exemple, le château des ducs de Bretagne à Nantes est un panorama de plusieurs époques : des bâtiments d’époques successives se sont greffés sur le bâtiment originel, et parfois, on détruisait sans vergogne. C’est regrettable, mais il ne faut pas non plus basculer dans quelque chose de totalement figé.

Il y a les réglementations prises à l’échelle nationale – lois et décrets – et leur application locale. Les architectes des bâtiments de France (ABF) sont souvent très restrictifs, et parfois les réglementations sont contradictoires entre elles. À une époque, on interdisait l’isolation par l’extérieur au motif qu’elle prenait 20 centimètres sur le trottoir, espace public. Il faut faire évoluer ces règles si l’on veut rénover les bâtiments.

Certes, à l’impossible, nul n’est tenu ! Certains bâtiments ne peuvent être modifiés et doivent rester en l’état, malgré leur moins bonne performance énergétique. S’il ne reste que les vieilles chapelles, des manoirs ou des châteaux comme passoires thermiques, ce n’est pas très grave, mais traitons les autres bâtiments. Que ce ne soit pas un prétexte pour ne pas rénover le reste, notamment des affreux bâtiments – du moins de mon point de vue personnel. Ainsi, les bâtiments des années 1970 gagneraient à être rénovés par l’extérieur. Je vois certaines copropriétés faisant repeindre la façade sans se poser la question d’une isolation par l’extérieur, alors que cela ferait baisser immédiatement leur facture de chauffage. J’ai vu certaines copropriétés qui avaient ensuite remplacé leur chaudière par une chaudière moins puissante, puisqu’il y avait moins besoin de chauffer, faisant ainsi une économie de fonctionnement, mais aussi en investissement. Il faut regarder le bénéfice global d’une rénovation énergétique.

M. François Calvet. – Avec la suppression du crédit d’impôt, les personnes possédant des logements locatifs comme revenus sont en train de les mettre sur le marché car elles ne veulent pas les rénover. Comme elles paient des impôts, elles n’ont pas droit à MaPrimeRénov’.

Ne peut-on pas garder MaPrimeRénov’ pour les ménages en situation de précarité et remettre en place le crédit d’impôt ? En montagne, les normes sont extrêmement exigeantes. Les agents immobiliers nous alertent : beaucoup de logements ne pourront plus être loués. Les propriétaires seront amenés à vendre. Rétablir le crédit d’impôt constituerait une solution pour une partie des logements, qui sinon disparaîtraient du marché.

M. François de Ruky. – Les propriétaires bailleurs peuvent déduire le montant des travaux de leurs revenus locatifs, sur plusieurs années. Certains savent très bien le faire... Mais c’est aussi vertueux. Certains propriétaires bailleurs ne veulent pas faire de travaux, qu’ils soient énergétiques ou non, et vendent ensuite pour récupérer l’argent... Mais si personne ne fait ces travaux ou que les locataires occupants ont des logements avec une mauvaise performance énergétique, on n’aura rien gagné.

Il faut donc trouver des dispositifs adaptés. Certains plaident pour un statut de l’investisseur immobilier. Pour qu’il soit plus attractif de faire des travaux, il faut prendre en compte les travaux dans l’ancien et pas seulement l’achat dans le neuf. J’ai dû, comme mes prédécesseurs et successeurs, lutter pour conserver la TVA à 5,5 % sur les travaux, taux sur lequel le ministre de l’économie et des finances cherche à revenir chaque année. C’est une petite incitation, qui disparaîtra si le taux est remonté.

Mme Marta de Cidrac. – Merci pour vos éclaircissements. Nous avons l'impression que l'efficacité est votre objectif. Lorsqu'un bâtiment est bien isolé, on consomme moins d'énergie. Cette moindre consommation a deux incidences : sur l'environnement, ce qui est bien identifiable, et sur le pouvoir d'achat – mais celui-ci fluctue en fonction du prix des énergies.

J'ai senti que vous faisiez état de tensions au sein du gouvernement et que vous aviez du mal à convaincre vos collègues ou le Président de la République. Sur quelles expertises ou études d'impact vous vous adossiez pour arbitrer une décision ?

M. François de Rugy. – Cela se passe toujours ainsi au sein d'un gouvernement ; heureusement qu'il y a des négociations ! Cela ne veut pas dire qu'il y a un gagnant et un perdant, mais nous cherchions un compromis. Le ministre du logement voulait un maximum de logements en construction et en location : c'est un objectif louable que nous partageons tous. Faut-il le mettre avant l'objectif climatique ? On en débat. Contrairement à ce que beaucoup croient et à ce que propagent les médias, le Président de la République ne décide pas tout seul : il laisse son Premier ministre arbitrer en fonction des arguments des différents ministres. Nous sommes en démocratie et non dans un pouvoir de droit divin ou de droit purement présidentiel.

Nous prenons des décisions sur le fondement d'énormément d'études et de mesures. Nous avons défini les passoires énergétiques – le DPE a été revu... Cela permet d'éclairer les décisions. Ensuite, il y a des pressions médiatico-politiques. On décide dans un sens ou l'autre au final.

Il y a beaucoup de paramètres à prendre en compte pour le logement, notamment énormément de situations différentes, comme, par exemple, une personne retraitée qui réside dans un logement des années 1970 dans les Ardennes, où le prix des logements était très bas. Certains logements avaient une valeur négative ou proche de zéro, car personne ne voulait les acheter. Faut-il ne rien faire ? Non, il y a toujours un chemin pour l'action.

Cela explique l'empilement de dispositifs différents. Régulièrement, on nous dit qu'il faut simplifier. Et à chaque fois, soit on simplifie énormément et cela provoque des dépenses énormes, car les dispositifs touchent de très nombreuses personnes, soit cela ne couvre plus la totalité des situations et les gens se plaignent.

Le critère des émissions de gaz à effet de serre est un sujet concret, qui diffère du critère des dépenses énergétiques. Paradoxalement, sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, on a alourdi très fortement par un mode de calcul un peu artificiel ce qu'on pensait être l'impact CO₂ d'un chauffage électrique. Du coup, on a construit énormément de logements neufs avec des chaudières au gaz, voire au fioul. Ce n'est pas logique. Dans un logement très bien isolé, je pense que le chauffage électrique est assez adapté parce qu'il y a moins besoin de puissance, avec, en France, un bilan CO₂ voisin de zéro.

Nos décisions étaient fondées sur des évaluations chiffrées.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Avec votre fibre écologique, vous parlez d'économies d'énergie, mais pas d'économies d'énergie durables. Lorsqu'on évoque les économies d'énergie, on parle de polystyrène, c'est-à-dire de polyuréthane, ou de laine de verre. Les subventions n'ont pas été différenciées pour favoriser les produits plus écologiques,

comme le chanvre. Cela va-t-il changer ? Nous avons un raisonnement très chimique des économies d'énergie, alors qu'il faudrait un raisonnement de développement durable.

M. François de Rugy. – Si l'on instaure trop de critères, le mieux est l'ennemi du bien. La rénovation formidable avec des matériaux biosourcés sera plus chère et beaucoup moins de gens seront capables de l'appréhender – les propriétaires comme les artisans.

Pour autant, le bilan énergétique global d'une construction ou d'une rénovation peut être fait. Un jour ou l'autre, on pourra se passer de la laine de verre. À terme, on pourra remplacer ces matériaux ayant un impact carbone important durant leur fabrication, souvent issus de produits fossiles, par des produits avec un meilleur bilan écologique global. Mais si l'on prévoit toutes ces conditions pour l'octroi de subventions, nous risquons d'avoir relativement peu de travaux réalisés.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous vous remercions de votre participation.

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

Audition de Mme Ségolène Royal, ancienne ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Mme Ségolène Royal. Madame la ministre, parmi les nombreuses et importantes fonctions que vous avez exercées, je rappelle, pour ce qui concerne notre commission d'enquête, que vous avez été par deux fois, à vingt ans d'écart, chargée des sujets environnementaux au Gouvernement : la première fois comme ministre chargée de l'environnement, de 1992 à 1993, puis comme ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer chargée des relations internationales sur le climat, de 2014 à 2017.

C'est surtout cette dernière période qui va retenir notre attention, même s'il sera certainement intéressant de comprendre avec vous comment le sujet de la rénovation énergétique a pu mûrir dans le temps alors qu'un pays comme la Suède avait, par exemple, infléchi fortement sa politique dès le choc pétrolier, ce qui n'a pas été le cas dans notre pays.

La période 2014-2017 est marquée par deux événements importants : l'accord de Paris sur le climat en 2015, qui est un peu la toile de fond, et, pour le concret de la rénovation énergétique, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, que vous avez portée. Les exigences en matière de sobriété énergétique imposées par l'Accord de Paris et inscrites dans la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) exigent une rénovation profonde du bâtiment en France. C'était l'objectif de la loi pour la croissance verte qui apparaît actuellement comme celle qui a fixé le cadre et les principaux objectifs des politiques menées en la matière, la loi Énergie-climat de 2019 et la loi Climat et résilience de 2021 venant l'approfondir, mais aussi souvent reporter certains objectifs.

Ses objectifs les plus marquants et structurants étaient certainement la mise aux normes bâtiment basse consommation (BBC) du parc d'ici à 2050, la réalisation de 500 000 rénovations de logements par an dont la moitié occupés par des personnes modestes,

la suppression des passoires thermiques (F et G) d'ici à 2025 et la réduction de la précarité énergétique de 15 % d'ici à 2020.

Pourtant, actuellement, le bâtiment demeure un secteur particulièrement énergivore, qui représente 43 % de la consommation d'énergie en France, et génère 23 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) français. Le logement représente les deux tiers de ces émissions de GES. La rénovation énergétique reste également une question sociale, puisque 20 % des Français sont considérés en situation de précarité énergétique selon l'Observatoire de la précarité énergétique en 2021.

Il en est de même de l'objectif de 500 000 logements rénovés par an, puisque bien souvent, les travaux se résument à un seul geste alors qu'il faudrait une rénovation globale.

Madame la ministre, je souhaite que vous puissiez nous éclairer sur le bilan que vous tirez de votre expérience, que vous puissiez nous dire quels sont vos motifs de satisfaction et vos regrets. Voulez-vous aller plus loin et, si la réponse est positive, qu'est-ce qui vous en a empêché ?

Je voudrais également vous inviter, avec le recul et la hauteur de vue qui sont les vôtres, à nous donner votre analyse des raisons pour lesquelles les objectifs affichés n'ont pas été atteints. Quels jugements portez-vous sur la politique qui a été menée en matière de rénovation depuis maintenant un peu plus de cinq ans ?

Cette audition est diffusée en direct et en différé sur le site internet du Sénat et fera l'objet d'un compte rendu publié.

Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, qui peuvent aller de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Ségolène Royal prête serment.

Mme Ségolène Royal, ancienne ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. – Je suis très honorée d'être devant vous pour évoquer cet important sujet qui m'a toujours passionnée et mobilisée. Vous avez l'expérience des actions locales.

Lorsque je suis arrivée à ce ministère, j'avais déjà tenté, parfois avec succès, à faire de ma région une région d'excellence environnementale. En 2004, lorsque je suis arrivée à sa tête, j'ai construit le premier lycée à énergie positive : un lycée professionnel à côté de Poitiers, que j'ai nommé lycée Kyoto. Toutes les opportunités sont bonnes pour apprendre, et j'ai voulu reprendre le nom du premier protocole sur le climat. Il utilisait des énergies renouvelables, prévoyait la récupération des eaux de pluie, avait une bonne isolation et une bonne performance énergétique...

À mon arrivée au ministère, j'avais déjà vu quels étaient les opportunités opérationnelles et les freins à la rénovation énergétique, notamment pour le logement social ; cela devait être pareil dans vos territoires. À l'époque, on supprimait les cheminées des logements sociaux en milieu rural. Lors de mon enfance dans les Vosges, on se chauffait au

bois et les chambres n'étaient pas chauffées. On apprenait les économies d'énergie... Cela paraît relever du siècle dernier. J'avais demandé de laisser les cheminées, mais on m'opposait les risques d'incendie. Mais en milieu rural, les gens savent parfaitement se chauffer au bois : cela fait des générations qu'on le fait.

Au ministère, j'avais eu plaisir à relancer la filière du bois de chauffage et la cogénération. Ce sont des filières formidables, et la France a un potentiel forestier très important.

Je me suis dépêchée de faire voter la loi de transition énergétique pour la croissance verte avant la COP21, afin que la France soit exemplaire et anticipe les contraintes de la COP dans notre propre stratégie nationale et dans notre stratégie bas-carbone.

Cette loi visait trois objectifs : lutter contre le réchauffement climatique, réduire la facture énergétique – le déficit de la balance commerciale s'élevait à 70 milliards d'euros – et développer des filières de compétitivité et d'innovation dans ce domaine, avec deux leviers opérationnels – l'international et le local.

Dans cette loi, j'ai proposé les territoires à énergie positive, car la première préoccupation des élus, c'est l'isolation des bâtiments municipaux, en particulier pour réaliser des économies d'énergie, et le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), sans condition de ressources, afin que chacun puisse isoler son logement. C'était un crédit d'impôt et non une déduction fiscale : même les personnes non imposables bénéficiaient du reversement de l'équivalent de l'investissement, soit 8 000 euros par personne, 16 000 euros pour un couple.

La performance énergétique concerne au premier chef les bâtiments, car ils représentent les deux tiers de notre consommation énergétique, bien avant les transports et l'industrie ; le potentiel est considérable. Dans ce secteur, les décisions peuvent être individuelles, municipales, départementales, régionales, nationales, industrielles ou commerciales... Honnêtement, il devrait déjà y avoir des centrales solaires sur tous les aéroports, sans parler de la récupération des eaux de pluie pour laver les avions au lieu d'utiliser de l'eau potable. Tout ce processus est un peu trop lent, comme cela avait été dit durant les débats sur le projet de loi. Mais c'est consensuel : ces sujets passionnaient tout le monde, et les votes étaient acquis à l'unanimité.

L'autre objectif de la loi était de ne pas opposer les énergies les unes aux autres. Je passe sur la polémique sur le nucléaire, parce que cela ne concerne pas le bâtiment. Il faut produire des énergies propres, sûres et les moins chères possible. C'est dans ce cadre que se situent les enjeux d'économie d'énergie, de performance énergétique et le grand chantier du bâtiment. Cela permet de faire baisser les factures, de créer des emplois dans le bâtiment, et d'économiser l'énergie au niveau national. Il n'y a que du positif, c'est gagnant-gagnant pour tout le monde.

Vous avez détaillé certains outils dont j'ai inscrit la création dans la loi. D'abord, ce furent de nouvelles règles pour réduire les coûts, avec des bâtiments à énergie positive et à faible empreinte carbone. J'avais comme idée, mais c'était trop audacieux pour l'époque, que tous les nouveaux bâtiments soient à énergie positive. Certains sont déjà construits, notamment des logements. Cela me semblait évident, mais la filière du bâtiment résistait beaucoup. Elle a fait preuve de beaucoup d'inertie, et a fait supprimer l'individualisation des frais de chauffage et de nombreuses autres mesures. Je leur expliquais que ce projet était dans

leur intérêt, notamment pour développer des savoir-faire, créer des emplois, conquérir des marchés à l'international... Mais les réticences étaient nombreuses.

Il n'est pas trop tard pour que tous les bâtiments soient à énergie positive, ce qui est mon idéal. Un bâtiment à énergie positive produit au moins autant, voire plus d'énergie qu'il en consomme. La facture des habitants s'élève à 3 ou 4 euros par mois, c'est formidable. Cela suppose la mise en place de panneaux solaires sur le toit quand c'est possible, une performance énergétique exceptionnelle, la récupération de la chaleur le long des circuits et à proximité de la chaudière ou des cuisines, pour éviter toute déperdition. Ces techniques sont maîtrisées et se développent. Désormais, on maîtrise les techniques pour l'isolation des toitures, des portes, des fenêtres, des façades. Il est donc tout à fait possible de construire des bâtiments à énergie positive actuellement.

Ensuite, j'avais prévu une obligation d'isolation en cas de ravalement. On m'a opposé qu'il y avait des bâtiments remarquables ou classés, notamment en Alsace ou en Normandie avec les pans de bois... Mais bien sûr, je prévoyais des exceptions. La filière du bâtiment estimait que c'était trop tôt, trop vite, que les échafaudages coûtaient cher. Cela n'a pas été rétabli. Mais plus on fabriquera d'échafaudages, moins cela coûtera cher. Il faut aussi mettre au point des matériaux intéressants, notamment issus de l'agriculture française, qui a l'un des tout premiers potentiels en matière de production de biomasse, y compris de matériaux d'isolation, comme le chanvre. J'avais développé le chanvre dans ma région, car c'est l'un des matériaux les plus isolants pour l'efficacité énergétique.

Malheureusement, le coût des travaux a augmenté. Désormais, un ravalement coûte encore plus cher. Cela veut dire que nous avons raison, en 2015, d'imposer cela. Difficile désormais de faire à la fois le ravalement et l'isolation. C'est dommage.

Je voulais imposer des compteurs individuels de frais de chauffage. Quelle bataille ! J'avais lu dans des rapports parlementaires, notamment de pays voisins, que le calcul individuel des frais de chauffage dans un logement collectif provoque une réduction de la consommation de 70 %. C'est vrai : les habitants, lorsqu'ils partent au travail ou en vacances, ferment alors le radiateur. Tandis que si le chauffage est collectif, ils ne voient pas l'impact sur la facture. Nous avons des compteurs individuels d'eau, pourquoi pas de chauffage ? Cette disposition a été supprimée sous la pression des syndicats de gestion, alors qu'elle était très efficace et beaucoup plus juste.

Pour être exacte, je précise que nous avons fait face à la grande résistance des offices d'HLM. Leur réaction me scandalisait : ils auraient dû être les premiers à réclamer l'individualisation des frais de chauffage, qui permet de diminuer la facture de tout le monde.

Pour ce qui concerne l'habitat collectif, on m'opposait un autre argument : ceux qui vivent au rez-de-chaussée et au dernier étage auraient eu davantage de frais de chauffage que les résidents des étages intermédiaires. Mais on aurait très bien pu prévoir une péréquation, par exemple à hauteur de 10 % de la facture. Il n'y a pas de problème sans solution.

J'avais prévu un bonus de constructibilité pour les constructions exemplaires du point de vue énergétique et environnemental. Je ne sais pas s'il a été maintenu, mais je vous assure qu'il était très efficace. Les constructeurs faisaient valoir qu'en optant pour un bâtiment en bois ils perdaient en mètres carrés habitables et en hauteur sous plafond, les murs et les planchers étant plus épais, notamment du fait de l'isolation ; au total, ils perdaient un

demi-étage. Ce bonus, réservé aux bâtiments à haute performance environnementale, permettait de tenir compte du différentiel.

Ensuite, on a déployé le soutien aux particuliers pour financer la rénovation énergétique de leur logement, avec la réforme de l'éco-prêt à taux zéro et le CITE, dispositifs dont j'ai autorisé le cumul.

Aujourd'hui, il y a MaPrimeRénov'. Pour la demander, il faut remplir un dossier de dix pages ; pour obtenir le CITE, il suffisait de cocher trois cases lors de la déclaration d'impôt. C'est dire si j'avais simplifié la procédure.

Le ministère des finances a beaucoup de talent pour inventer des déductions fiscales inapplicables. D'ailleurs, le dispositif antérieur ne comptait que très peu de bénéficiaires, car il fallait obligatoirement faire plusieurs travaux : par exemple, il fallait isoler à la fois les combles et les fenêtres. Or les gens n'ont pas forcément les moyens de faire tout, tout de suite ; ils ont souvent besoin d'étaler sur deux ou trois ans le coût des travaux et les investissements nécessaires.

Avec le crédit d'impôt, c'était très simple : vous faisiez les travaux que vous vouliez et vous aviez votre déduction fiscale. C'était extraordinaire.

Pour que les gens ne se fassent pas rouler par de mauvais artisans, nous avons créé un conventionnement. Les professionnels devaient prouver leur compétence et justifier les prix qu'ils pratiquaient. En effet, il fallait éviter l'effet de cliquet conduisant à une augmentation artificielle des prix. À ce titre, nous avons établi une liste d'artisans homologués pour faire les travaux d'économies d'énergie.

Le crédit d'impôt a été supprimé du jour au lendemain et cette décision a eu des conséquences dramatiques. Les artisans avaient fait l'effort de se former, de former leurs salariés et de recruter, car le nombre de chantiers avait explosé, notamment pour l'isolation des portes, des fenêtres et des combles. L'isolation des murs était un peu plus onéreuse, mais si le CITE avait été maintenu les particuliers l'auraient faite au cours des années suivantes, que ce soit par l'extérieur ou par l'intérieur. Ce sont peut-être 10 000 emplois qui, au total, ont été supprimés dans le secteur de l'isolation des fenêtres.

Dans ces domaines – c'est une réflexion personnelle –, il faut de la continuité. Les changements perpétuels sont insupportables pour les entreprises. Les noms des dispositifs et des dossiers changent sans cesse alors même qu'il faut laisser aux entreprises le temps de s'adapter. Elles ont travaillé en 2016 et en 2017, puis, en 2018, tout s'est effondré. Si les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) et le CITE avaient été conservés, aujourd'hui, ce sont peut-être 50 % des bâtiments qui seraient isolés. Tous les bâtiments publics l'auraient été, car tous les maires avaient entrepris de refaire leurs écoles, leurs mairies et leurs salles polyvalentes. Les départements refaisaient leurs collèges. J'avais obtenu 750 millions d'euros ; 750 millions d'euros supplémentaires auraient dû être distribués aux collectivités territoriales, pour former un total de 1,5 milliard d'euros, mais cela aussi s'est arrêté.

En tant qu'élue locale, notamment comme présidente de région, j'avais l'expérience de la complexité des subventions d'État. Voilà pourquoi – je le répète –, j'avais simplifié le dispositif au maximum, au point que, dans un rapport, la Cour des comptes a estimé qu'il n'était pas régulier ; elle s'est ensuite rangée à mes arguments.

Vous connaissez vous aussi les tracasseries qu'entraîne la recherche de cofinancements. L'État donne 10 % ; il faut solliciter le conseil départemental, le conseil régional, la Caisse des dépôts et consignations, etc. Or, pour la loi relative à la transition énergétique, je voulais que l'on aille vite. Dans les territoires à énergie positive, on assurait un financement à 100 % ; de belles opérations ont été menées et elles aussi auraient dû être poursuivies.

On a également mis en place des sociétés de tiers financement ; c'était une solution originale. Par dérogation au monopole bancaire, ces sociétés avançaient aux particuliers qui engageaient des opérations de rénovation énergétique. À ma demande, la Banque européenne d'investissement (BEI) avait accordé un financement à hauteur de 400 millions d'euros. Cette idée m'avait été donnée par des collectivités territoriales, en particulier par des départements, qui, malgré les prêts de la Caisse des dépôts, avaient du mal à emprunter : c'est sur le terrain que j'avais trouvé cette idée, qui s'est révélée formidable. Le tiers financement évitait qu'au prix des travaux ne vienne s'ajouter le coût de l'emprunt. Les collectivités territoriales ont également pu y accéder.

Enfin, nous avons lancé des appels à projets pour des réalisations urbaines innovantes et exemplaires. Au total, seize démonstrateurs industriels pour la ville durable ont été désignés le 23 décembre 2015 en application de la loi relative à la transition énergétique ; j'ai ainsi pu valoriser cette initiative à la COP21. Les opérations urbaines conçues dans ce cadre pouvaient obtenir des financements complémentaires.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Merci de cet état des lieux précis.

Nous sommes loin des objectifs ambitieux fixés par la loi de 2015, qu'il s'agisse de la rénovation de 500 000 logements ou de la suppression des passoires thermiques. Selon vous, qu'est-ce qui a péché ? Est-ce la suppression de certains dispositifs ou encore un manque de financements ?

À ce titre, vous insistez sur le rôle des territoires. En tant qu' élu local, j'ai constaté que les plateformes de rénovation thermique fonctionnaient et fonctionnent toujours plutôt bien. Elles assurent un accompagnement de proximité, notamment dans les zones rurales, mais elles sont en difficulté dans bon nombre de territoires. Qu'en pensez-vous ?

De même, pourriez-vous compléter l'avis esquissé au sujet de MaPrimeRénov' ? Je comprends l'intérêt du crédit d'impôt, mais il posait tout de même quelques problèmes, qu'il s'agisse des fraudes ou des effets d'aubaine.

Enfin, en matière d'efficacité énergétique, pourriez-vous revenir sur les exemples étrangers dont vous vous êtes inspirée et qui pourraient encore être mis à profit ?

Mme Ségolène Royal. – Les plateformes de rénovation ont été mises en place avec les collectivités territoriales dans le cadre de partenariats très intéressants et très libres, noués notamment avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). D'ailleurs, tous les territoires à énergie positive ont mis en place de telles plateformes.

Lorsqu'ils décident de faire des travaux, les gens sont souvent un peu perdus : à qui s'adresse-t-on ? Comment cela se passe-t-il ? L'intérêt des plateformes – je pense que c'est toujours le cas –, c'était d'offrir des banques de données. Vous voulez installer une chaudière à bois dans un immeuble collectif : vous consultez ces banques en tapant

« chauffage bois », vous obtenez la liste des réalisations homologuées et vous pouvez aller les visiter. C'est irremplaçable pour s'informer, d'autant que les ressources artisanales ne se trouvent pas toujours dans votre territoire. Ainsi, beaucoup d'agriculteurs se sont déplacés pour aller visiter des méthaniseurs : ils voulaient voir comment cela marchait et si cela correspondait à leur potentiel. C'est également vrai pour les opérations d'isolation thermique des bâtiments.

L'erreur, c'est l'arrêt des dispositifs mis en place. C'est tellement difficile, c'est un tel combat d'obtenir un crédit d'impôt face au ministère des finances. Pour ma part, je n'ai cessé d'invoquer la COP21 ; j'ai insisté sur la nécessité d'être à la hauteur de ce rendez-vous en faisant des choses exceptionnelles et c'est ainsi que je suis arrivée à arracher les arbitrages. Voir qu'un tel dispositif s'arrête, au-delà des clivages politiques, c'est désolant. Pour que les gens s'approprient ce crédit d'impôt, il fallait qu'il soit connu, que l'on envoie les instructions, que les artisans et entreprises du bâtiment s'y habituent ; beaucoup de personnes ont programmé des travaux, puis tout s'est arrêté du jour au lendemain. C'est tout un potentiel de développement économique qui a été perdu.

Il en va de même des TEPCV, qui assuraient un soutien financier formidable. J'ai vu nombre de maires et de présidents de communautés de communes présenter, au ministère, ce qu'ils avaient réalisé dans leur territoire : c'était merveilleux. La France et ses ressources locales étaient représentées dans toute leur diversité. Nombre d'élus qui, auparavant, ne connaissaient rien à l'écologie se passionnaient tout d'un coup pour ces sujets, avant d'en venir à la biodiversité ou aux expériences éducatives menées dans leurs écoles. Un sujet si vertueux que l'environnement permet de tirer tout le monde vers le haut.

Tout en apprenant, les élus menaient à bien leurs projets : c'était très gratifiant pour eux. Quant à moi, j'apportais l'argent. On m'avait promis 1,5 milliard d'euros : quand je suis partie, la première enveloppe de 750 millions d'euros devait être complétée par une seconde d'un même montant, mais elle n'a pas été défendue et la décision n'a pas été mise en œuvre. De ce fait, beaucoup de collectivités n'ont pas pu réaliser leurs projets.

Plus un dispositif est simple, plus il est efficace et plus les gens s'en saisissent. On m'objectait effectivement le risque de fraude auquel nous nous exposions. On avançait également que les gens auraient fait les travaux, même sans crédit d'impôt. Je répondais : s'ils ont un peu plus d'argent, ils feront autre chose et cela fera marcher le bâtiment localement. Où est le problème ? On m'opposait alors le risque de factures truquées. J'entendais de tels arguments lors des arbitrages interministériels ; mais on ne met pas en place une action politique en s'occupant des fraudeurs. Comment avance-t-on si l'on commence à soupçonner tout le monde de fraude ? Il vaut mieux une ou deux bonnes sanctions, qui auront un effet dissuasif général.

Telle ou telle entreprise a-t-elle fraudé ? Je ne sais pas. Ce qui est vrai, c'est que, quand vous faites refaire votre fenêtre, vous faites repeindre la pièce : en résulte un effet d'entraînement pour la filière du bâtiment. Avec 1,5 milliard d'euros de déduction fiscale, on a dû créer 8 à 10 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour les industries du bâtiment. J'y insiste, après avoir changé vos fenêtres, vous faites refaire la peinture, vous faites l'isolation des combles, puis vous changez de chaudière.

Au ministère des finances, on me disait que ce crédit d'impôt coûtait 1,5 milliard d'euros. Je répondais qu'une telle mesure ne coûte pas, mais qu'elle rapporte. Sur ces

10 milliards d'euros de chiffre d'affaires, il y a des impôts et des cotisations sociales. Il faut prendre en compte tout ce retour sur investissement.

Le crédit d'impôt était de 30 % ; c'était raisonnable. Pour être remboursé de 8 000 euros, il fallait dépenser 24 000 euros en travaux : les gens étaient incités à faire plus de travaux et, surtout, à commencer par l'isolation des fenêtres.

Si vous voulez améliorer votre intérieur, vous pouvez très bien vous dire : « Je n'ai pas les moyens d'isoler les fenêtres, mais je vais donner un bon coup de peinture et acheter des meubles sympas. » Or, en isolant les fenêtres, vous économisez de l'énergie, vous limitez la production de CO₂ et vous participez à la protection de la planète. C'était bel et bien un cercle vertueux.

M. Laurent Burgoa. – Si vous reveniez aux responsabilités, rétabliriez-vous le crédit d'impôt ?

Mme Ségolène Royal. – Bien sûr : il y a encore tant à faire. Je rétablirais le crédit d'impôt et les territoires à énergie positive. Donnez à un maire les moyens d'isoler son école : il le fait tout de suite, d'autant qu'il entretient ainsi le tissu d'artisans de son territoire.

Je prendrais également des mesures pour rendre l'isolation obligatoire et instaurer le calcul individuel des frais de chauffage, qui est tellement efficace : quand vous regardez votre facture d'eau, vous faites attention dès lors que votre consommation augmente. Sans compteur, vous ne vous rendez pas compte de l'effort que vous faites en matière de chauffage.

Quand j'étais ministre, on s'étonnait que j'éteigne la lumière en sortant de mon bureau – j'ai été éduquée comme cela. J'avais d'ailleurs donné des instructions pour que chacun fasse de même. Au début on riait sous cape, puis tout le monde en a pris l'habitude. Ne l'oublions jamais, ce sont les contribuables qui paient l'énergie.

M. Michel Dagbert. – Vous relevez que, grâce à un certain nombre de dispositifs créés sur votre initiative, les élus locaux avaient gagné en compétence en matière d'écologie. J'ai eu l'honneur de présider un département qui compte 125 collèges : je vous confirme que, pour ce qui concerne la rénovation énergétique des bâtiments, cette conscience écologique est aujourd'hui acquise.

De même – vous le soulignez avec raison –, nous pouvons aujourd'hui télécharger sur nos téléphones des applications qui facilitent le suivi de nos consommations et donc la gestion de l'énergie.

Enfin, dans le cadre d'un programme d'échanges européens, j'ai eu l'occasion de me pencher sur la géothermie à partir des eaux d'exhaure. Notre pays compte plusieurs territoires miniers, dans l'Est et dans le Nord-Pas-de-Calais notamment : ils permettraient de déployer cette énergie que j'ai pu voir fonctionner en Hollande, certes à titre expérimental, notamment pour alimenter les équipements publics et les logements collectifs. Pourquoi la France freine-t-elle tant ?

Mme Ségolène Royal. – J'ai le plus grand intérêt pour la géothermie – comme l'hydroélectricité, cette énergie a le formidable avantage de résoudre le problème du stockage. Ainsi, lorsque j'étais ministre, j'ai rouvert en Guadeloupe une usine de géothermie à laquelle plus personne ne croyait. En la matière, peut-être avons-nous perdu des savoir-faire et des ingénieurs.

J'ajoute qu'à la COP21 le président islandais m'avait convaincue de créer avec lui une coalition « Géothermie ». C'est par la géothermie qu'il a sauvé son pays de la faillite. Il a eu le génie de se dire : « Nous avons une terre volcanique. Nous allons développer notre pays par la géothermie. » Dès lors, l'Islande a retrouvé une croissance économique incroyable. Ce pays est le premier producteur de bananes par habitant, grâce à ses serres entièrement chauffées par la géothermie. L'énergie, sauf pour les voitures, est gratuite dans toute l'île.

Ainsi, le président islandais et moi-même avons adressé un appel à projets à toutes les délégations étrangères et créé un groupe de recherche scientifique. À notre grande surprise, nous avons vu arriver plusieurs représentants d'États africains, notamment l'Éthiopie. Beaucoup de pays, qui jusqu'alors ignoraient complètement la présence de cette ressource dans leur sol, sont aujourd'hui équipés en géothermie. Vous avez parfaitement raison : cette énergie est rarement en tête des priorités, mais il faut la développer partout où c'est possible. C'est évident.

M. Laurent Somon. – Le programme « Habiter mieux » accuse d'importants retards : que pensez-vous du rôle actuel de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) en matière de rénovation thermique ?

Mme Ségolène Royal. – Les programmes de l'Anah sont destinés, non à l'ensemble de la population, mais aux personnes modestes. Mais, dès lors que le crédit d'impôt a disparu, un certain nombre de personnes se sont tournées vers cette agence, car elles n'avaient pas les moyens de mener leurs travaux sans une aide.

Si auparavant l'Anah fonctionnait bien, c'est parce que, grâce au crédit d'impôt, ceux qui pouvaient payer un peu n'insistaient pas pour bénéficier de ses programmes. En parallèle, j'imagine que ses crédits de fonctionnement ont diminué. À mon sens, il faudrait recentrer l'Anah sur les personnes les plus modestes et rétablir un crédit d'impôt, bien sûr en contrôlant les prix des travaux. Un tel dispositif bénéficierait notamment aux classes moyennes.

J'avais refusé d'assortir le crédit d'impôt de conditions de ressources, car, selon moi, il fallait commencer par développer les travaux. Ce choix nous épargnait des opérations de contrôle qui nous auraient fait perdre des mois ; il évitait également des effets de seuil. Mon raisonnement était le suivant : plus il y aura de travaux, plus les artisans et les entreprises du bâtiment pourront se développer grâce aux technologies de performance énergétique. En retour, tout le monde en profitera grâce à la baisse des prix. À l'inverse, si l'on fixe des conditions de ressources très strictes, on ne permet pas au marché de grandir suffisamment pour que les entreprises investissent.

Le but était donc de créer une masse de travaux, un marché solvable au cours de la première année pour que les entreprises puissent investir, former des employés en les payant correctement et faire attention aux matériaux qu'elles utilisent. Peut-être aurions-nous pu ajouter des conditions de ressources deux ou trois ans plus tard, une fois que tout aurait été en place. Ceux qui ont le plus d'argent auraient déjà fait leurs travaux et l'on aurait pu concentrer les investissements sur les autres catégories ; mais il fallait commencer par créer un marché.

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Qu'il n'y ait pas de conditions de ressources, je l'entends ; mais, pour les foyers les plus précaires, ce qui bloque, c'est le reste à charge. Aussi, la question du reste à charge zéro se pose quand même. Aviez-vous eu l'occasion d'y réfléchir ?

Mme Ségolène Royal. – Dès lors qu'un crédit d'impôt existe, c'est l'Anah qui a vocation à couvrir le reste à charge et même à avancer les fonds des travaux le cas échéant.

Par ailleurs, nous parlons des propriétaires. Si vous êtes un propriétaire modeste, vous êtes tout de même propriétaire et l'Anah intervient directement pour vous. Mais vous pouvez aussi être propriétaire et louer à une personne modeste – c'est quand même le cas de figure le plus fréquent – sans être pour autant une personne modeste.

Le nombre de personnes modestes, qui sont propriétaires, mais n'ont pas les moyens de faire les travaux, est somme toute relativement restreint. Pour ce qui les concerne, vous avez raison, l'Anah peut prendre en charge la totalité des travaux.

M. François Calvet. – Que pensez-vous de l'installation de panneaux solaires sur les toits plats, notamment ceux des HLM ? Avez-vous une idée de la production d'énergie qui pourrait en résulter pour notre pays ?

Mme Ségolène Royal. – Aujourd'hui, l'hydroélectricité mise à part, les énergies renouvelables produisent à peu près l'équivalent de six réacteurs nucléaires. Une telle mesure pourrait facilement représenter un ou deux réacteurs supplémentaires.

Il existe deux mécanismes distincts : l'autoconsommation et l'alimentation du réseau. Dans le second cas, le propriétaire est remboursé à hauteur de ce qu'il revend. C'est souvent la solution retenue pour les bâtiments collectifs ; elle permet de diminuer les charges énergétiques de l'ensemble des habitants de l'immeuble.

Pour ma part, je voulais que tous les nouveaux bâtiments soient obligatoirement à énergie positive. Certes, il s'agissait d'une révolution, mais l'histoire est ponctuée de sauts technologiques. Quand on est passé du téléphone fixe au téléphone portable, il y a eu un saut technologique : il faut faire de même en matière d'énergie. À un moment, il faut bien se lancer.

À cet égard, ce que vous dites est très juste : on pourrait tout à fait décider que tous les toits pouvant être équipés en panneaux solaires doivent l'être, notamment dans les régions ensoleillées.

On pourrait commencer par équiper les bâtiments des aéroports – j'ai bien des fois proposé au président d'Aéroports de Paris (ADP) d'installer des centrales solaires sur ses toits – ou encore les grandes surfaces : cela devrait être obligatoire, comme la récupération de l'eau de pluie. Les gens renâclent dès que l'on crée une contrainte, même quand c'est dans leur intérêt. Au cours des dernières années, les prix des travaux ont augmenté et, depuis, ils auraient fait des économies d'énergie.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Comment jugez-vous la politique conduite aujourd'hui en faveur de la rénovation thermique ?

Mme Ségolène Royal. – De petites choses sont faites, comme MaPrimeRénov', mais elles ne sont pas à la hauteur. Pourquoi casser ce qui marche ? On pourrait en dire autant dans de nombreux domaines. Pourquoi abîmer ce qui fonctionne ? Cela n'appartient pas au ministre en exercice : cela appartient à la Nation.

Il faut assurer l'application du principe de non-régression, qui est inscrit dans la loi, par exemple, en donnant un droit de veto au Sénat. J'ai eu l'occasion d'appeler Nicolas

Hulot lorsqu'il était ministre pour lui dire : « Comment avez-vous pu laisser supprimer tout cela ? » Il me répondait : « Je ne sais pas, ce sont les arbitrages. » De mon côté, j'insistais sur le principe de non-régression.

Ce sont les principes qui nous permettent de tenir : cela vaut aussi pour le législateur, d'autant que les dispositifs en question ont été votés à l'unanimité de l'Assemblée nationale et du Sénat.

M. Michel Dagbert. – Votre proposition est surprenante dans un pays où l'alternance démocratique fait partie de la règle du jeu politique.

Mme Ségolène Royal. – C'est une bonne remarque ; mais je pense qu'il y a une exception dans le domaine environnemental.

M. Michel Dagbert. – En somme, vous souhaitez garantir la durabilité des lois relatives au développement durable.

Mme Ségolène Royal. – Oui. À l'instar de la séquence « éviter, réduire, compenser », le principe de non-régression est au fondement même de la transition énergétique, et il est inscrit dans la loi. De même, l'accord de Paris sur le climat s'impose à tous : en la matière, il ne devrait pas être possible de reculer.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Merci d'avoir accepté de répondre à nos questions.

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

La réunion est close à 20 h 05.

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LE BÂTI SCOLAIRE À L'ÉPREUVE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE »

Mardi 7 février 2023

- Présidence de M. Jean-Paul Prince, président d'âge -

La réunion est ouverte à 13 h 50.

Réunion constitutive

M. Jean-Paul Prince, président. – Mes chers collègues, l'honneur me revient d'ouvrir la réunion constitutive de la mission d'information sur le thème : « le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique ».

Cette mission d'information a été créée à la demande du groupe RDPI, en application du droit de tirage reconnu aux groupes politiques par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat.

Les vingt-trois membres de notre mission ont été nommés lors de la séance publique du mercredi 1^{er} février.

C'est tout à l'honneur du Sénat, grâce à l'initiative de notre collègue Nadège Havet, que je salue, d'inscrire à son agenda cette question cruciale qui croise des thématiques chères à notre institution : l'éducation, le développement durable, plus particulièrement la transition énergétique, et les collectivités territoriales.

Nous devons tout d'abord procéder à la désignation du président de la mission d'information.

Pour les fonctions de président, j'ai reçu la candidature de M. Jean-Marie Mizzon, du groupe Union Centriste.

La mission d'information procède à la désignation de son président, M. Jean-Marie Mizzon.

M. Jean-Paul Prince, président. – Mon cher collègue, je vous félicite et je vous cède bien volontiers la place.

- Présidence de M. Jean-Marie Mizzon, président -

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Mes chers collègues, je vous remercie de votre confiance.

Je salue moi aussi le thème choisi par le groupe RDPI pour cette mission d'information. Le sujet du bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique intéresse tout particulièrement les collectivités territoriales, et au premier chef l'échelon municipal. En tant que président des maires ruraux de la Moselle, je sais de quoi je parle ! La réflexion dans laquelle nous nous engageons aujourd'hui est donc indispensable ; elle a toute sa place dans l'agenda du Sénat.

Nous poursuivons la constitution du Bureau de la mission d'information.

Nous procédons, dans un premier temps, à la désignation du rapporteur.

Je vous rappelle que, en application du deuxième alinéa de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, « la fonction de président ou de rapporteur est attribuée au membre d'un groupe minoritaire ou d'opposition, le groupe à l'origine de la demande de création obtenant de droit, s'il le demande, que la fonction de président ou de rapporteur revienne à l'un de ses membres ».

J'ai reçu la candidature de Mme Nadège Havet, du groupe RDPI.

La mission d'information procède à la désignation de sa rapporteure, Mme Nadège Havet.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Nous procédons, dans un second temps, à la désignation des vice-présidents et des secrétaires.

Compte tenu des désignations du président et du rapporteur qui viennent d'avoir lieu, la répartition des postes de vice-président et de secrétaire est la suivante : pour le groupe Les Républicains, deux vice-présidents et un secrétaire ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, deux vice-présidents ; pour le groupe Union Centriste, un secrétaire ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, un vice-président ; pour le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste, un vice-président ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, un vice-président ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, un vice-président.

Pour les fonctions de vice-président, j'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, M. Max Brisson et Mme Anne Ventalon ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, Mme Marie-Pierre Monier et M. Yan Chantrel ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, M. Bernard Fialaire ; pour le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste, Mme Céline Brulin ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, Mme Colette Mélot ; pour le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, Mme Monique de Marco.

Pour les fonctions de secrétaire, j'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, M. Jacques Groperrin ; pour le groupe Union Centriste, Mme Jocelyne Guidez.

La mission d'information procède à la désignation des autres membres de son Bureau : M. Max Brisson, Mme Anne Ventalon, Mme Marie-Pierre Monier, M. Yan Chantrel, M. Bernard Fialaire, Mme Céline Brulin, Mme Colette Mélot, Mme Monique de Marco, vice-présidents ; M. Jacques Groperrin et Mme Jocelyne Guidez, secrétaires.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – La vétusté de nos écoles, collèges et lycées – le cas du lycée d'Aulnay-sous-Bois, largement médiatisé à la fin de l'année dernière, n'est pas isolé –, leur manque de résilience énergétique, leur inadaptation aux pics de canicule imposent un effort en faveur de notre bâti scolaire. Les périodes de forte chaleur que nous connaissons désormais en juin ainsi que l'explosion du coût de l'énergie à laquelle nous sommes actuellement confrontés soulignent l'urgence de cette réflexion.

L'objectif de neutralité carbone en 2050 pour les bâtiments publics de plus de 1 000 mètres carrés implique un effort massif en matière de rénovation énergétique : la presse a récemment qualifié la rénovation thermique des bâtiments publics français de « chantier du siècle ».

Je citerai quelques chiffres pour souligner l'importance des enjeux.

Au sein des bâtiments publics, les écoles, collèges et lycées totalisent environ 140 millions de mètres carrés, soit la moitié du parc tertiaire des collectivités territoriales. Les écoles représentent environ 30 % de la consommation en énergie des bâtiments communaux. Elles semblent être les bâtiments les plus consommateurs d'énergie, avant les équipements sportifs et les bâtiments socioculturels.

J'ai donc souhaité faire porter cette année le droit de tirage de mon groupe sur « le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique ».

L'effort d'adaptation des bâtiments scolaires aux impératifs de rénovation énergétique et à tout ce qu'implique le changement climatique impose des travaux ambitieux en termes d'isolation thermique, d'éclairage, de « confort d'été » – protection solaire des façades, végétalisation des extérieurs, etc. J'ajoute que la crise sanitaire a souligné l'importance de la ventilation des bâtiments scolaires.

Ces chantiers pourraient d'ailleurs, par-delà les impératifs de développement durable, être l'occasion de revoir la conception d'ensemble des bâtiments scolaires dans le sens d'une meilleure adaptation aux innovations pédagogiques ; je pense notamment au numérique, mais aussi à la modularité des espaces scolaires. Les projections démographiques sont probablement une raison supplémentaire d'amplifier cette réflexion.

S'agissant de la seule rénovation énergétique, les enjeux budgétaires sont considérables : 40 milliards d'euros seraient nécessaires pour diminuer de 40 % la consommation d'énergie finale des bâtiments scolaires – et encore, il ne s'agit pas à ce stade de neutralité carbone... Ce sujet n'est pas nouveau. Des rapports publics lui ont été consacrés en 2018 par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), puis en 2020. Une cellule « bâti scolaire » a également été constituée au ministère de l'éducation nationale.

Du fait de la complexité des travaux à entreprendre, l'accès aux financements et aux expertises, autant juridiques que techniques, est un sujet en soi. Se pose donc la question de l'efficacité de l'accompagnement des collectivités territoriales dans ce cheminement qui peut être complexe. Divers programmes proposent soutien et conseils aux collectivités, de nombreux leviers financiers existent, tels que la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) : autant d'interlocuteurs potentiels pour les décideurs. Mais est-il facile pour eux de s'y retrouver ?

De même, on accède en ligne à un certain nombre de guides, « boîtes à outils » et simulateurs. Comment les décideurs locaux sont-ils informés de leur existence ? Quelle est leur efficacité ?

Par ailleurs, quelles sont les bonnes pratiques en matière de rénovation des bâtiments scolaires ? Comment choisir le niveau de rénovation et les financements adaptés aux besoins ?

Pour répondre à ces questions, nous allons mettre en place un programme d'auditions et de déplacements.

Outre les représentants des ministères concernés, nous entendrons naturellement les associations d'élus locaux - nous pourrons consulter les élus à partir de la plateforme du Sénat. Nous rencontrerons la communauté éducative - parents d'élèves, syndicats d'enseignants, de chefs d'établissement, sans oublier l'enseignement privé où la problématique se pose en termes différents - ; des experts ; des professionnels - je pense notamment aux architectes - ; des institutions telles que la Caisse des dépôts.

Enfin, nous essaierons d'organiser une séquence de nos travaux avec nos collègues de la délégation aux outre-mer, territoires où la problématique du bâti scolaire se pose en termes différents.

Je souhaiterais également introduire dans notre réflexion une dimension européenne, non seulement en analysant les bonnes pratiques ayant émergé chez certains de nos voisins, si elles sont transposables en France, mais aussi en inscrivant ce sujet dans un cadre juridique européen. Le Pacte vert pour l'Europe prévoyait dès 2019 de « fournir aux États membres de nouvelles ressources financières pour rendre les bâtiments scolaires et le fonctionnement des écoles plus durables » : un bilan s'impose aujourd'hui, d'autant que l'Europe souhaite accroître les moyens mis en œuvre pour la transition écologique de ses États membres et alors que nous aborderons bientôt l'examen du projet de loi de programmation pluriannuelle de l'énergie.

Pour résumer, l'objet de cette mission d'information est d'évaluer les besoins de rénovation du bâti scolaire liés à la transition écologique, de la maternelle au lycée, en prenant en compte les attentes de la communauté éducative ; d'identifier les défis de cette rénovation, notamment pour les collectivités territoriales, plus particulièrement sur les plans juridique et financier ; d'évaluer l'efficacité de l'accompagnement des collectivités territoriales en termes d'accès à l'information et à l'expertise.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Permettez-moi d'évoquer notre agenda.

En ce qui concerne tout d'abord le déroulement de cette mission, celle-ci devra prendre fin en principe avec la présente session. Je pense raisonnable d'envisager, en accord avec notre rapporteure, de terminer nos travaux au plus tard fin juin, ce qui implique la fin de notre programme d'auditions dans la mesure du possible vers la mi-mai.

S'agissant de l'organisation de nos travaux, nous procéderons à des auditions et tables rondes en réunions plénières ou au format rapporteur. Celles-ci seront naturellement ouvertes à l'ensemble des membres de la mission. Elles figureront au calendrier prévisionnel qui vous sera régulièrement adressé.

Nos réunions, quel qu'en soit le format, auront lieu, selon les cas, le mardi à partir de 16 h 30 ; le mercredi après-midi, en dehors des séances de questions d'actualité au Gouvernement ; le jeudi matin. Nous pourrons parfois nous réunir le lundi en fin d'après-midi et, en tant que de besoin, le jeudi après-midi pour certaines auditions rapporteur. Ce format sera naturellement privilégié pour les auditions techniques.

M. Max Brisson. – Au nom des élus de mon groupe, notamment ceux qui siègent au sein de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, j'indique que

je partage largement le constat présenté par le rapporteur. La question du bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique est un vrai sujet, et je me félicite que le Sénat s'en saisisse pour formuler un certain nombre de préconisations. Toutefois, j'émettrai deux points de vigilance.

Premièrement, face aux tentations de recentralisation que l'on voit actuellement poindre, ne laissons pas croire à l'opinion publique que le bâti scolaire serait dans une situation dégradée parce qu'il est aux mains des collectivités territoriales. Pour s'en convaincre, il suffit de visiter les bâtiments qui appartiennent à l'État, notamment dans l'enseignement supérieur. Les bâtiments scolaires étaient autrement plus dégradés en 1982 qu'aujourd'hui. Grande a été la chance des établissements du second degré d'être transférés par les lois de décentralisation aux conseils départementaux et régionaux. On sait combien les maires sont attachés à leur école, et les conseils municipaux ne rechignent jamais à y investir. La performance énergétique ne doit pas être un vecteur de reprise en main de l'État.

Deuxièmement, il faut certes accompagner les collectivités, mais le terme « accompagnement » est très souvent synonyme de tutelle dans l'éducation nationale. Aussi devons-nous définir les formes d'accompagnement que nous voulons mettre en place.

Il faut accepter qu'une compétence décentralisée soit décentralisée ! Elle ne saurait être reprise d'une main après avoir été transférée de l'autre. Or ce danger existe. Certains, rue de Grenelle, souhaitent multiplier normes et contraintes, tout en laissant les collectivités assurer le financement. Restons vigilants !

Mme Marie-Arlette Carlotti. – À Marseille, la situation du bâti scolaire est encore extrêmement dégradée. Je ne parle ni des collèges ni des lycées – pour avoir été élue départementale, je peux témoigner que nos établissements sont beaux, flambants neufs et réhabilités régulièrement. Je parle des écoles maternelles et primaires. Sans vouloir faire de politique politicienne, force est de constater que, à Marseille, le maire n'a pas joué le rôle que l'on attend de lui, pour des tas de raisons. La situation des quelque 450 établissements scolaires de la ville est très grave. La presse s'en est fait l'écho, à la demande de parents d'élèves et sous la houlette de professeurs. Depuis, des collègues socialistes sont venus à Marseille, mais leur travail a porté sur l'école du futur, sujet qui relève plutôt de la pédagogie. Le Sénat n'a pas suffisamment travaillé sur le bâti ; la création de cette mission sera l'occasion de le faire.

Une expérience tout à fait particulière est menée à Marseille, avec un accompagnement du maire par l'État. Une société a été créée spécifiquement pour nous aider à améliorer le bâti, et le maire a accepté de partager une partie de cette compétence avec l'État. Aujourd'hui, plusieurs dizaines d'écoles sont en cours de réhabilitation, et les moyens financiers mobilisés sont très importants.

Transition écologique et réhabilitation du bâti doivent aller de pair. Pour ce qui nous concerne, il nous faut d'abord chasser les rats, faire en sorte que les plafonds ne s'écroulent plus, que les cantines scolaires et les chauffages fonctionnent... J'ignore si la situation est pire que dans les outre-mer... Elle est, à tout le moins, équivalente.

Je vous propose d'auditionner des élus ou le président de la société qui a été mise en place en accord avec le maire et sur l'initiative du Président de la République. Je vous propose même de venir dans notre belle ville pour regarder ce qui s'y passe. Cette expérience

tout à fait particulière nous permettrait peut-être de rattraper le retard accumulé depuis plusieurs années.

M. Yan Chantrel. – En tant que sénateur représentant les Français établis hors de France, j'estime que notre mission ne doit pas ignorer nos nombreux établissements situés à l'étranger. L'interdiction faite aux établissements en gestion directe de recourir à l'emprunt pour améliorer le bâti crée des enjeux très spécifiques.

Par ailleurs, nos établissements hors de France sont situés dans des zones où la transition écologique est encore plus importante que dans notre pays. Il est donc impératif de les intégrer dans les réflexions de notre mission.

M. Max Brisson. – Je veux réagir à l'intervention de notre collègue des Bouches-du-Rhône. J'ai pleinement conscience qu'existe, depuis plusieurs années, une problématique particulière à Marseille.

J'ai été le rapporteur du projet de loi pour une école de la confiance. Lors de son examen dans l'hémicycle, nous avons déjà débattu du sujet.

Depuis quelques mois, Marseille est l'épicentre de la totalité des politiques éducatives. Si je suis, par principe, solidaire de son ancien maire, je ne méconnais pas les difficultés particulières du bâti scolaire et de l'école en général à Marseille. Cependant, je ne voudrais pas que l'on tire des plans sur la comète à partir d'une situation très particulière, qui ne peut être généralisée. Malgré le discours de Marseille du Président de la République, les problèmes qui se posent aujourd'hui dans les écoles de cette ville ne sont pas transposables partout. Il convient d'éviter les amalgames.

Mme Marie-Arlette Carlotti. – Cette expérience singulière est liée à un retard particulier.

D'ailleurs, nos collègues ont constaté que, contrairement à ce qu'a affirmé le Président de la République, l'école du futur n'était pas forcément généralisable. Je suis donc absolument d'accord avec vous.

Mme Christine Herzog. – On sait que les écoles du département de la Moselle perdront, à la rentrée prochaine, plus de 1 000 élèves. Cette épée de Damoclès entraîne une espèce de « course à l'échalote » et des bagarres perpétuelles entre maires.

Alors que les maires réalisent d'importants investissements de long terme, on leur annonce des fermetures de classes, voire d'écoles. J'espère que cette mission, qui vient à point nommé, leur apportera des solutions et leur donnera un peu d'espoir.

Mme Nadège Havet, rapporteure. – Merci à tous pour vos contributions.

Il est évident que, dans mon esprit, l'accompagnement n'est pas une tutelle : c'est plutôt une aide.

Je suis complètement d'accord, il ne s'agit pas du tout d'accabler les collectivités territoriales sur le bâti scolaire. L'énergie qu'elles déploient quand une classe ou une école menace de fermer montre bien que c'est une préoccupation première des élus municipaux.

L'objet de la mission est véritablement de faire des propositions pour leur donner des outils et leur faciliter les choses. Nous verrons si nous pourrions nous rendre à Marseille, où l'expérimentation en cours n'existe nulle part ailleurs.

Effectivement, il ne faut pas oublier nos établissements situés à l'étranger, un peu partout dans le monde.

M. Jean-Marie Mizzon, président. – Comme l'a dit Max Brisson, il ne faut pas laisser croire une seule seconde que l'état des lycées et collèges serait dégradé. Je crois qu'aucun proviseur, aucun principal ne s'est jamais plaint de l'acte de transfert.

Je rappelle cependant que les bâtiments dont les conseils départementaux et régionaux ont hérité sont des passoires thermiques – les préoccupations du moment n'étaient pas celles d'aujourd'hui... Il faudra absolument faire comprendre que c'est sous cet angle que se place notre réflexion.

M. Max Brisson. – On peut même aller plus loin : ont été construits, depuis la décentralisation, quelques bâtiments pour lesquels la préoccupation première était la beauté du geste architectural, plus que la performance énergétique. Les temps ont changé !

M. Jean-Marie Mizzon, président. – On peut allier les deux préoccupations.

Mes chers collègues, je vous donne rendez-vous dès demain, mercredi 8 février, à 14 heures, pour entendre en audition rapporteur M. François Demarcq, ingénieur général des mines honoraire, auteur, en 2020, d'un rapport sur la rénovation énergétique des bâtiments scolaires, commandé par les ministres de la transition écologique, de l'économie et des finances, de l'éducation nationale et de la cohésion des territoires. Cette réunion se déroulera en visioconférence. Le lien vous sera communiqué par courriel dès cet après-midi.

Mercredi 15 février, nous entendrons : de 16 h 30 à 17 h 30, toujours au format rapporteur, le Réseau national des territoires engagés dans la transition écologique (Amorce) ; puis, à 17 h 30, en plénière, M. Laurent Jeannin, universitaire, qui situera notre réflexion dans une perspective historique et nous éclairera sur les aspects prospectifs de la conception des bâtiments scolaires, en lien notamment avec l'évolution des pratiques pédagogiques et les enjeux environnementaux.

Nous aurons ultérieurement une réunion de travail avec la cellule Bâti scolaire du ministère de l'éducation nationale. Eh oui, cher collègue, cela existe encore...

M. Max Brisson. – Encore trente ans après la décentralisation du bâti scolaire ! Et cette cellule est dupliquée dans tous les rectorats... Il n'y a qu'en France que l'on voit cela.

La réunion est close à 14 h 20.

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « GESTION DURABLE
DE L'EAU : L'URGENCE D'AGIR POUR NOS USAGES, NOS
TERRITOIRES ET NOTRE ENVIRONNEMENT »**

Mercredi 8 février 2023

- Présidence de M. Louis-Jean de Nicolaÿ, président d'âge -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Réunion constitutive

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, président. – Il me revient, en tant que président d'âge, d'ouvrir la réunion constitutive de notre mission d'information sur le thème : « Gestion durable de l'eau : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement. » Cette mission a été créée sur l'initiative du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, en application du droit de tirage reconnu aux groupes politiques par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat.

Les vingt et un membres de notre mission ont été nommés lors de la séance publique du 1^{er} février dernier, sur proposition de l'ensemble des groupes politiques.

Nous devons tout d'abord procéder à la désignation du président de la mission d'information.

Pour les fonctions de président, j'ai reçu la candidature de M. Rémy Pointereau.

La mission d'information procède à la désignation de son président, M. Rémy Pointereau.

- Présidence de M. Rémy Pointereau, président -

M. Rémy Pointereau, président. – Tout d'abord, je vous remercie pour la confiance que vous m'accordez pour présider nos travaux.

Nous poursuivons la constitution du Bureau de la mission d'information.

Nous procédons, dans un premier temps, à la désignation du rapporteur.

Je vous rappelle que, en application du deuxième alinéa de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, « *la fonction de président ou de rapporteur est attribuée au membre d'un groupe minoritaire ou d'opposition, le groupe à l'origine de la demande de création obtenant de droit, s'il le demande, que la fonction de président ou de rapporteur revienne à l'un de ses membres* ».

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain m'a fait savoir qu'il proposait la candidature de M. Hervé Gillé.

La mission d'information procède à la désignation de son rapporteur, M. Hervé Gillé.

M. Rémy Pointereau, président. – Nous procédons, dans un second temps, à la désignation des vice-présidents et des secrétaires.

Compte tenu de la désignation du président et du rapporteur qui viennent d'avoir lieu, la répartition des postes de vice-président et de secrétaire est la suivante : pour le groupe Les Républicains, un vice-président et un secrétaire ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, un vice-président ; pour le groupe Union Centriste, un vice-président et un secrétaire ; pour le groupe Rassemblement des démocrates progressistes indépendants, un vice-président ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, un vice-président ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, un vice-président ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, un vice-président ; pour le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, un vice-président.

Le Bureau sera donc constitué, outre le président et le rapporteur, de huit vice-présidents et deux secrétaires.

Pour les fonctions de vice-président, j'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, M. Alain Cadec ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, Mme Florence Blatrix-Contat ; pour le groupe Union Centriste, Mme Evelyne Perrot ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, M. Ludovic Haye ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, Mme Marie-Claude Varailles ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, M. Éric Gold ; pour le groupe Les Indépendants - République et Territoires, M. Pierre Médevielle ; pour le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, M. Daniel Breuiller.

Pour les fonctions de secrétaire, j'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, Mme Kristina Pluchet ; pour le groupe Union Centriste, M. Jean-François Longeot.

La mission d'information procède à la désignation des autres membres de son Bureau : M. Alain Cadec, Mme Florence Blatrix-Contat, Mme Evelyne Perrot, M. Ludovic Haye, Mme Marie-Claude Varailles, M. Éric Gold, M. Pierre Médevielle, M. Daniel Breuiller, vice-présidents ; Mme Kristina Pluchet et M. Jean-François Longeot, secrétaires.

M. Rémy Pointereau, président. – Permettez-moi de vous apporter quelques éléments de cadrage.

L'importance du sujet que nous sommes appelés à traiter ne fait pas de doute. Plus encore après l'été 2022, marqué par une sécheresse record, l'eau et sa gestion constituent une préoccupation majeure sur tous les territoires, y compris en dehors de l'espace méditerranéen qui, de longue date, s'était adapté aux périodes de basses eaux.

Nos travaux ne partiront pas d'une feuille vierge. Les Assises de l'eau en 2017-2018 et le Varenne agricole de l'eau en 2021-2022 ont permis de mettre une grande variété d'acteurs autour de la table et de définir des stratégies collectives.

Dans le cadre des chantiers de la planification écologique, le Gouvernement, par la voix du ministre Christophe Béchu, a annoncé un plan anti-sécheresse, qui devait être présenté il y a quelques jours, mais qui a été repoussé de quelques semaines.

Nous pourrions nous aussi appuyer sur des travaux parlementaires récents, en particulier le rapport d'information, publié en novembre dernier, de nos collègues Catherine Belrhiti, Cécile Cukierman, Alain Richard et Jean Sol, au nom de la délégation à la prospective du Sénat, ainsi que le rapport d'information intitulé *Eau : urgence déclarée*, remis en 2016 par Henri Tandonnet et Jean-Jacques Lozach.

L'étendue de la question de l'eau et sa complexité devront être appréhendées dans des délais assez courts. Nos règles internes imposent qu'une mission d'information issue de l'exercice du droit de tirage des groupes ne puisse pas se prolonger au-delà de l'année parlementaire, c'est-à-dire la fin du mois de septembre. Or, des élections sénatoriales auront lieu en septembre. Il est donc raisonnable de fixer le terme de nos travaux au mois de juin, voire au mois de juillet si une session extraordinaire venait à être convoquée.

Le défi est de taille si nous voulons entendre non pas l'ensemble des acteurs de l'eau en France, ce qui me paraît difficile, mais au moins les principaux : les agences de l'eau, les fédérations professionnelles, les associations environnementales, les agriculteurs, les énergéticiens, les gestionnaires d'infrastructures hydrauliques ou encore les représentants des élus locaux mettant en œuvre localement la politique de l'eau.

Des déplacements sur le terrain seront certainement nécessaires, y compris pour voir comment nos voisins font face sur leur territoire aux difficultés de gestion de l'eau.

Le défi n'est pas seulement de travailler dans un temps court, mais aussi de trancher des questions techniques et politiques ardues : met-on le curseur suffisamment loin ou, au contraire, est-il trop loin dans la protection des milieux aquatiques et des continuités écologiques, au détriment des activités économiques, notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'indépendance alimentaire ou de la production d'énergie, sur lesquelles on fait reposer l'essentiel de l'ajustement face au changement climatique ? Peut-on promouvoir une politique de stockage de l'eau ? Les financements disponibles pour l'eau doivent-ils être augmentés ? Doit-on lancer le chantier d'une nouvelle loi sur l'eau pour moderniser notre arsenal législatif ? L'eau constitue un bien commun de plus en plus précieux, et le sujet mérite une mobilisation forte.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Si notre groupe a demandé une mission d'information dans le cadre de son droit de tirage annuel sur le sujet de l'eau, c'est parce que la gestion durable de l'eau est au carrefour d'enjeux environnementaux, sociaux et économiques, avec des incendies hors norme, le recul du trait de côte, le stress hydrique ou encore l'accroissement de l'évapotranspiration. La crise climatique nous impose de réviser profondément notre approche de la politique de l'eau et d'apporter une réponse publique forte et adaptée à la dégradation de la ressource. L'actualité récente illustre les crispations qui peuvent exister, à la fois à travers les difficultés à gérer les crises sur le court terme, mais aussi les divergences de vues sur les actions de long terme à mettre en place, comme l'ont montré les vifs débats sur les bassines.

Nous pourrions, dans le temps court imparti à notre mission, chercher à dégager des propositions contribuant à des évolutions législatives et des actions concrètes, notamment pour agir sur les pratiques industrielles ou les pratiques culturelles, ou encore pour conforter les acteurs locaux et territoriaux en responsabilité tant sur le grand cycle que sur le petit cycle de l'eau.

À ce stade, la réflexion s'articule autour de trois axes.

Premièrement, il convient de répondre à la raréfaction de la ressource en eau en maîtrisant sa consommation et en améliorant sa qualité. La politique nationale de l'eau doit être coordonnée avec les politiques territoriales. La rénovation des réseaux d'eau potable et d'eaux usées est un enjeu majeur. Par ailleurs, la réutilisation des eaux usées doit être portée par une volonté de l'État pour être mise en œuvre dans les territoires. Il s'agit ici de respecter nos engagements européens et d'anticiper les futurs, notamment dans le cadre du projet de directive Eau potable mis récemment en consultation.

Deuxièmement, il importe de préserver notre approche de gestion de l'eau par bassin et faire des territoires les acteurs principaux de notre politique publique. La France a été précurseur avec son approche de gestion de l'eau par bassin, et nous croyons que les territoires peuvent créer les conditions d'une gestion partagée et démocratique de l'eau. Pour autant, il faut continuer à nous interroger sur les gouvernances, sur l'optimisation des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), dont les délais de mise en œuvre sont assez longs, et sur la politique d'allocation de moyens pour réussir à concilier une nécessaire sobriété avec le respect de l'environnement et la gestion optimisée des usages collectifs, industriels et agricoles. Il faudra voir comment accompagner au mieux la filière agricole.

Troisièmement, il importe de poser les bases d'un cadre apaisé entre la préservation de la ressource et les besoins de notre agriculture. Pour concilier les différents usages de l'eau, l'action publique doit être comprise de toutes et de tous. Il est indispensable d'en finir avec les oppositions stériles et de bâtir, au contraire, des solutions convergentes dans le sens de l'intérêt général. L'évolution de notre modèle agricole vers une gestion plus durable et raisonnée de l'eau est sans doute une nécessité, mais encore faut-il que les pouvoirs publics se donnent les moyens d'accompagner nos agriculteurs dans cette transition. Nous devons être précurseurs en la matière afin de poser les bases d'une politique de gestion durable et partagée de l'eau, qui concilie les impératifs environnementaux et les besoins de notre agriculture, indispensable à la préservation de notre souveraineté alimentaire.

Le programme est ambitieux, mais le sujet mérite qu'on s'attèle à tous ces chantiers liés entre eux, dans le but de faire des propositions pour améliorer la politique publique de l'eau.

Au-delà des auditions plénières, les auditions du rapporteur seront ouvertes à tous les membres de la mission. Notre objectif est en effet de parvenir à un consensus, au-delà des divergences politiques.

Un programme d'auditions vous sera très rapidement proposé et devrait débiter à partir de la semaine du 27 février, après l'interruption de travaux parlementaires.

Je vous assure de l'intérêt que nous porterons aux travaux conduits sur ce sujet tant par la commission des affaires économiques que par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Monsieur le président Longeot, vous avez ouvert un cycle de tables rondes, qui seront précieuses pour nos réflexions.

M. Daniel Breuiller. – Je souhaiterais que nous auditionnions des chercheurs académiques pour pouvoir appréhender ce sujet dans sa globalité ; je pense notamment au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), à Météo-France, à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae). En effet, nous ne mesurons pas encore toutes les conséquences, dans les années à venir, de la crise climatique que nous vivons.

Mme Sylvie Robert. – J’approuve pleinement les propos de M. Breuiller, qu’il s’agisse de la recherche fondamentale ou de la recherche appliquée. À ce titre, peut-être pourrions-nous faire une visite de terrain en complément de nos auditions.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Nous envisageons au moins quatre déplacements.

Mme Évelyne Perrot. – Près de Troyes, les grands réservoirs de la Seine et de l’Aube, qui totalisent 5 000 hectares de plan d’eau, pourraient facilement faire l’objet d’une visite.

M. Éric Gold. – Nous sommes souvent autocentrés, alors que, plus au sud, certains pays sont plus touchés que nous par la crise climatique. Il serait bon de mieux connaître leur expérience en matière de gestion durable de l’eau.

M. Rémy Pointereau, président. – Vous pensez sans doute à l’Espagne.

M. Éric Gold. – Tout à fait.

Mme Florence Blatrix Contat. – C’est une piste très intéressante. Dans un autre cadre, j’ai eu l’occasion de m’entretenir des questions d’irrigation avec le ministre marocain de l’eau. Son pays est assez en avance en la matière. Peut-être pourrions-nous auditionner en visioconférence un certain nombre de responsables étrangers.

Christophe Béchu relevait, quant à lui, la nécessité d’envisager un scénario de hausse des températures de l’ordre de 4 degrés. Il faudra aussi travailler dans cette perspective, qui implique un changement d’échelle.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Parmi les pistes à explorer figure, bien sûr, la désalinisation de l’eau de mer.

Nous devons aussi nous pencher sur les schémas d’aménagement et de gestion de l’eau (Sage). La Gironde dispose ainsi d’un Sage Nappes profondes, dans le cadre duquel on prévoit d’utiliser mieux les nappes affleurantes pour la métropole de Bordeaux. De tels projets supposent des systèmes de compensation et posent donc des problèmes de coopération territoriale.

Le but de nos travaux est de capitaliser les connaissances existantes, notamment en matière scientifique, et de creuser les sujets qui nous paraissent les plus pertinents pour avancer, dans une perspective très factuelle.

Sans doute faut-il commencer par optimiser le capital existant, comme les barrages : on évitera nombre de nouveaux chantiers et, avec eux, d’éventuels problèmes d’acceptabilité. À cet égard, l’évolution des concessions des barrages hydroélectriques exigera la plus grande vigilance. Les cahiers des charges devront permettre un soutien d’étiage solidaire dans l’ensemble du territoire.

M. Pierre Médevielle. – L’exemple de l’Espagne me semble tout à fait intéressant. Le versant espagnol des Pyrénées est bien plus aride que le versant français. Pourtant, grâce aux travaux accomplis après la guerre, l’Espagne vient régulièrement au secours de la France lorsqu’elle manque d’eau. À l’inverse, dans notre pays, le projet de barrage de Charlas a été abandonné, alors qu’il était techniquement parfait, si bien qu’aujourd’hui on en parle de nouveau ; le site mériterait notre visite.

En parallèle, le centre de recherche agronomique d'Israël, où je me suis rendu à plusieurs reprises, est à la pointe pour l'optimisation de la gestion de l'eau. Nous devrions nous pencher sur ses travaux.

M. Rémy Pointereau, président. – Nous ne pourrions pas aller partout, mais nous avons tout intérêt à opter pour une approche comparative.

M. Alain Cadec. – Pendant près de dix ans, j'ai présidé la commission locale de l'eau de la baie de Saint-Brieuc, laquelle est confrontée aux problèmes causés par les nitrates et par les algues vertes. Il faut considérer, non seulement la quantité d'eau, mais sa qualité.

M. Jean-François Longeot. – Vaste programme !

M. Michel Bonnus. – Dans mon département du Var, neuf communes sont encore ravitaillées par camions-citernes et, bien entendu, l'eau y est rationnée. Autant dire que nos travaux seront suivis de près par les habitants et responsables locaux.

Mme Sylvie Robert. – Nous pourrions convier Erik Orsenna, auteur de *L'Avenir de l'eau* et de *La Terre a soif*. Sa vision poétique et littéraire du sujet nous offrirait une belle entrée en matière.

M. Hervé Gillé, rapporteur. – Il nous semble encore plus judicieux de l'inviter pour la conclusion de nos travaux : sa présence ne pourra que mieux les mettre en lumière.

Mme Évelyne Perrot. – J'insiste sur la communication entre les territoires. À Paris, on n'imagine pas les problèmes d'eau que connaît un département comme le mien.

M. Rémy Pointereau, président. – C'est tout l'enjeu du partage des usages de l'eau.

M. Thierry Cozic. – Les différents axes proposés par M. le rapporteur me semblent tout à fait pertinents. Il serait bon d'y ajouter le développement des énergies renouvelables ; je pense à des filières très sobres en eau, comme celle du chanvre, qui participe à la production d'hydrogène et dont il serait bon d'auditionner les représentants.

M. Rémy Pointereau, président. – N'oublions pas non plus les territoires ultramarins et leurs problématiques propres, comme le prix de l'eau. Peut-être pourrions-nous associer à nos travaux nos collègues de la délégation aux outre-mer.

En outre, je souhaite que nous fassions un maximum de tables rondes, que ce soit avec les agences de l'eau, les collectivités territoriales ou encore les acteurs économiques. Non seulement ce format permet de fusionner certaines auditions, mais il est plus vivant.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Nos travaux méritent bel et bien d'être croisés avec ceux que le Sénat consacre aux incendies de forêt.

M. Rémy Pointereau, président. – Nous vous communiquerons le programme de travail dans les meilleurs délais.

La réunion est close à 14 h 40.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 13 FÉVRIER ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 15 février 2023

À 9 h 30

Salle 263

Captation

- Audition de M. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste

À 11 h 15

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission n° 327 (2022-2023) sur la proposition de loi n° 261 (2022-2023), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à sécuriser l'approvisionnement des Français en produits de grande consommation (Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure)

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 821 (2021-2022), présentée par M. Jean-Louis Lagourgue et plusieurs de ses collègues, visant à mieux protéger les locataires bénéficiant d'une allocation de logement et vivant dans un habitat non-décent

Commission des affaires étrangères

Mercredi 15 février 2023

Salle René Monory

À 9 h 30

Captation vidéo

- Audition de M. Philippe Lazzarini, Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), sur le financement de l'aide humanitaire aux réfugiés palestiniens

À 11 heures

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 311 (2022-2023) visant à prendre des mesures appropriées contre les atteintes aux droits fondamentaux commises en Iran (M. Pascal Allizard, rapporteur).

Le délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commission), est fixé au
Lundi 13 février 2023 à 12 heures

À 11 h 15

- Audition de M. Luc Hallade, ambassadeur de France au Burkina Faso

Commission des affaires sociales

Mardi 14 février 2023

À 13 h 30

Salle 213

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi visant à améliorer l'encadrement des centres de santé (n° 324, 2022-2023) (Rapporteur : M. Jean Sol)

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé (n° 329, 2022-2023) (Rapporteuse : Mme Corinne Imbert) Délai limite pour le dépôt des amendements de séance sur ces deux textes : Lundi 13 février, à 12 heures

Mercredi 15 février 2023

À 9 heures

Salle 213

Captation

- Audition commune des organisations syndicales sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (A.N, n° 760) :

. Un représentant de la CGT

. M. Yvan Ricordeau, secrétaire national, responsable de la politique sur les retraites de la CDFT

. M. Gérard Mardine, secrétaire général de la CFE-CGC

. M. Michel Beaugas, secrétaire confédéral chargé de l'emploi et des retraites de Force ouvrière

- Audition commune des organisations patronales sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (A.N, n° 760) :

. Un représentant du Medef - M. Eric Chevée, vice-président en charge des affaires sociales de la CPME

- Examen, en deuxième lecture, des amendements de séance sur la proposition de loi créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales (n° 331, 2022-2023) (Rapporteuse : Mme Jocelyne Guidez)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 13 février, à 12 heures

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 15 février 2023

À 10 heures

Salle Médicis

Captation vidéo

- Table ronde sur les défis posés par la raréfaction de la ressource en eau, avec :

- M. Frédéric VEAU, préfet, délégué interministériel pour le « Varenne agricole de l'eau » et de l'adaptation au changement climatique (ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation)
- M. Maximilien PELLEGRINI, président de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)
- M. Vazken ANDRÉASSIAN, directeur de l'unité hydrosystèmes continentaux anthropisés (INRAE)
- M. Bruno de CHERGÉ, directeur relations institutionnelles, régulations et coordination de l'eau (EDF Hydro)

- Examen du rapport d'information relatif au bilan de la 15e Conférence des Nations unies sur la biodiversité (COP 15) et à l'accord de Qunming-Montréal (M. Guillaume Chevrollier, rapporteur)

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 15 février 2023

À 9 h 30

Salle n° 245

Captation vidéo

- Audition de M. Jacques Rivoal, président, et de M. Julien Collette, directeur général, du groupement d'intérêt public France 2023, chargé d'organiser la coupe du monde de rugby en France

Commission des finances

Mardi 14 février 2023

Salle n° 131

À 16 h 30

Captation vidéo

Audition de M. Pierre-Louis BRAS, président du Conseil d'orientation des retraites (COR)

Mercredi 15 février 2023

Salle n° 131

À 10 h 30

Captation vidéo

Contrôle budgétaire – communication de Mme Christine LAVARDE, rapporteur spécial, sur le financement du risque de retrait gonflement des argiles et de ses conséquences sur le bâti

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 14 février 2023

Salle Médicis

À 17 h 30

Captation vidéo

Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur et des outre-mer, dans le cadre de la mission d'information sur l'organisation de la police judiciaire

Mercredi 15 février 2023

À 8 h 30

Salle Médicis

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 658 2^e rectifié (A.N., XVI^e lég.) visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et co-victimes de violences intrafamiliales (*sous réserve de sa transmission*) ;

- Désignation des rapporteurs de la mission d'information sur l'application de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France

Texte examiné selon la procédure de législation en commission (articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement)

- Examen du rapport de Mme Catherine Belrhiti et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 122 (2022-2023) visant à renforcer la voix des élus au sein du service public de l'assainissement francilien, présentée par Mme Marta de Cidrac et plusieurs de ses collègues ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) est fixé au : Lundi 13 février 2023, à 12 heures.

À 9 h 30

Salle n° 216

- Examen du rapport d'information sur les services pénitentiaires d'insertion et de probation (rapporteurs : Mmes Marie Mercier et Laurence Harribey)

Commission des affaires européennes

Mercredi 15 février 2023

À 14 heures

Salle Monory

Lutte contre la pédopornographie en ligne : proposition de résolution européenne de M. Ludovic Haye, Mme Catherine Morin-Desailly et M. André Reichardt sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants (COM(2022) 209)

Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires

Mardi 14 février 2023

À 16 heures

Salle n° 263

Captation

- Audition de Mme Laurence Rouède, vice-présidente de la Région Nouvelle-Aquitaine en charge de l'aménagement du territoire, au titre de Régions de France ;

À 17 h 30

- Audition de M. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de Mme Dominique Faure, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et du ministre de la transition écologique, chargée des collectivités territoriales et de la ruralité

Commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique

Lundi 13 février 2023

Salle Monory

Captation

À 14 heures

- Audition de Mme Cécile Duflot , ancienne ministre de l'Égalité des territoires et du Logement ;

À 15 heures

- Audition de Mme Sylvia Pinel , ancienne ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité ;

À 16 heures

- Audition de Mme Emmanuelle Cosse , ancienne ministre du Logement et de l'Habitat durable ;

À 17 heures

- Audition de Mme Barbara Pompili , ancienne ministre de la Transition écologique ;

À 18 heures

- Audition de Mme Emmanuelle Wargon, ancienne ministre déléguée chargée du Logement

Commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française

Mercredi 15 février 2023

À 13 h 30

Salle 131

Captation

- Audition de Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, directrice générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)

Mission d'information sur le thème : « Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique »

Mercredi 15 février 2023

À 17 h 30

Salle n° 67

- Audition de M. Laurent Jeannin, maître de conférences hors classe en sciences de l'éducation à l'Université de Cergy-Pontoise, titulaire de la chaire de recherche sur l'architecture scolaire Transition2 « Des espaces en transition à la transition des espaces » (CY Cergy-Pontoise Université – INSPE de l'Académie de Versailles) ;

Mission d'information sur le thème : « Le développement d'une filière de biocarburants, carburants synthétiques durables et hydrogène vert »

Mardi 14 février 2023

À 16 h 45

Salle n° 245

Captation

Audition de M. Laurent MICHEL, directeur général de l'énergie et du climat (DGEC) au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire en France

Mardi 14 février 2023

À 14 h 430

Salle A216

Audition, sous forme de table ronde, de représentants d'associations de maires :

M. Daniel Cornalba, maire de l'Étang-la-Ville (Yvelines), membre du bureau de l'Association des petites villes de France (APVF) ;

MM. Jean-Paul Carteret, maire de Lavoncourt (Haute-Saône), vice-président, Michel Gros, maire de La Roquebrussanne (Var), et éric Krezel, maire de Ceffonds (Haute-Marne) membres du bureau, de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).